

RELECTURA DEL DESARROLLO COMUNAL EN AMERICA LATINA*

JOSE RIVERO P.

Advierte que las posibilidades de auto realización cultural de las mayorías se supeditan a sistemas de explotación referidos sobre todo a las relaciones de dominación interna de la ciudad sobre el medio rural.

Agrega que el gran obstáculo con el que tropiezan los programas de desarrollo comunal es el inmediatismo de las masas paupérrimas en su lucha cotidiana por sobrevivir.

Los comunicadores siempre llegamos tarde a todas partes, afirma Daniel Prieto. Agregaría que abordamos cada desafío como si fuese "la novedad del año" y cada vez queremos reinventar la rueda, desconociendo u olvidando el largo aporte de otros en cada "nuevo" desafío. Pienso, por ejemplo, en la educación popular, la participación, la planificación local, el desarrollo de la comunidad.

En este lúcido trabajo de Pepe Rivero se recupera la historia y se plantean las nuevas perspectivas para el desarrollo de la comunidad. Rivero acentúa la participación local en la concepción y planificación de proyectos, moviéndose con tino entre lo utópico y lo viable (E. Contreras B.).

CONSIDERACIONES PRELIMINARES

En primer término, es válido y necesario ubicar al desarrollo comunal en países con claras características de subdesarrollo como los de la región latinoamericana. Dos cuestiones centrales: ¿qué tipo de desarrollo comunal? y ¿para quién?. Debíamos partir por admitir que todo mecanismo de desarrollo consta de las siguientes instancias fundamentales: a) imagen de la sociedad actual; b) valoración positiva o negativa de ella; c) valorización positiva de una imagen de sociedad futura o sociedad meta; d) medios que se estiman adecuados, eficaces y viables para pasar de la sociedad precedente a la sociedad meta; y e) aplicación de dichos medios.

Además, será importante referirse en una evaluación de planes o programas a la compatibilidad de las metas, los objetivos y las políticas; los condicionamientos históricos y las coyunturas en juego; la administración y el tipo de organización utilizados en su ejecución; el uso que hacen de los elementos del plan o programa de desarrollo los distintos grupos sociales; la coordinación entre los distintos órganos políticos y administrativos participantes, así como el uso adecuado de los distintos recursos humanos, técnicos y financieros, etc.. Es innegable la importancia de todos y cada uno de estos aspectos. Ellos, sin embargo, no serán objeto de este trabajo.

Nos interesa, más bien, acercarnos al rol que se ha supuesto tengan dichos programas de desarrollo comunal en sociedades con características tan específicas como las latinoamericanas.

Importa para ello comenzar por el mismo término "desarrollo comunal". El término no tiene sentido por sí mismo ni puede ser tomado aisladamente, sino que adquiere su plena

* Este artículo apareció originalmente bajo el mismo título en **Apuntes 3**, junio 84, CEAAL (Consejo de Educación de Adultos de América Latina), Santiago de Chile. La versión original fue reducida a poco más de la mitad por Eduardo Contreras B. para este número de **CHASQUI**. Se deja constancia que las opiniones vertidas por el autor no corresponden necesariamente a las de CEAAL o a las de OREALC-UNESCO (ECB).

significación en el contexto concreto del marco teórico donde se inserta.

Este término fue acogido por las Naciones Unidas en 1950, designándose por desarrollo de la comunidad a aquellos procesos en virtud de los cuales los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional:

Durante tres décadas la mayoría de los gobiernos de la región de América

estos programas, lo que les suponía "desventaja" o "privación" cultural respecto a capas medias o altas de la población, era necesaria una acción intersectorial y dar particular énfasis a aspectos educativos.

Son múltiples los estudios referidos a la carencia y a los errores de enfoque de esta concepción de desarrollo comunitario. Nos referiremos a algunas de las principales críticas:

a) Muchos de esos programas no toman parte de una opción por una sociedad meta u objetivo a nivel global. Intentan introducir modi-

ritmo propio de evolución.

d) En el plano conceptual, la base doctrinaria de los programas de desarrollo comunal en los distintos países expresan gran disparidad en cuanto a la concepción, el contenido, el alcance y las finalidades concretas.

e) Se partió en reiteradas ocasiones de confiar en que el poder público, y con él, los técnicos o el personal de programas, tenía la capacidad y los deseos de lograr que se cumplan las decisiones que adopte, y que los instrumentos y medidas considerados en estos programas produjeran necesariamente y por sí solos los efectos esperados.

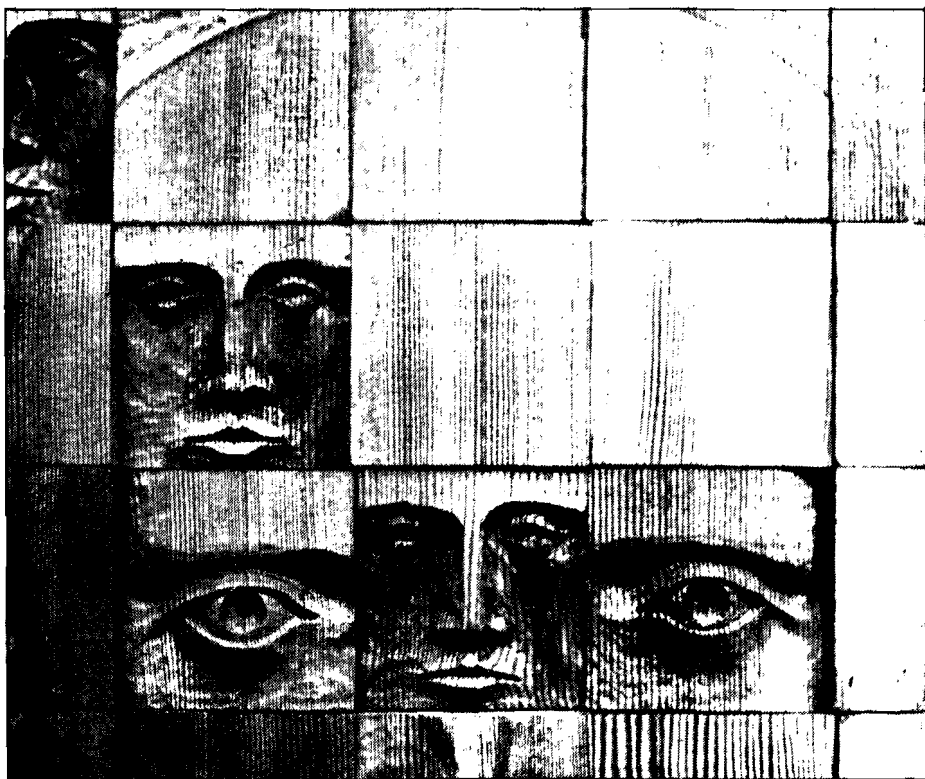
f) Se generó, en resumen, con muchos de estos programas una gran frustración a partir de que con un mínimo de recursos y de planificación y sin considerar cambios estructurales, no se pudo dar respuesta ni satisfacer las cada vez mayores aspiraciones de comunidades en relación a lo que podía lograrse con esa estrategia de desarrollo comunal.

Sin embargo de lo anterior, se reconoce que a pesar de todas sus limitaciones, ese desarrollo de la comunidad dejó algunas experiencias valiosas que sirvieron después de preámbulo para métodos e instrumentos perfeccionados para la acción de la comunidad como el desarrollo integrado.

Resaltan algunos nuevos tipos de desarrollo de la comunidad que adoptan un enfoque más totalizador y sistémico con miras a, o inserto en un proceso de cambio; en ellos, la autoayuda se convierte en un aspecto del proceso y no en el objetivo central del programa, dirigiéndose no sólo a cambiar la conducta del hombre sino a modificar las estructuras y las reglas sociales, posibilitando en grado mayor que las nuevas conductas puedan realmente aplicarse.

EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ANTE LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS SOCIEDADES LATINOAMERICANAS DE HOY

De modo general, es posible señalar la existencia de profundos desequilibrios y desarticulaciones internas en los países de América Latina. Las posibilidades de auto realización cultural de las mayorías se supeditan a sistemas de explotación referidos particularmente a las relaciones de domina-



Latina y el Caribe, asumieron la estrategia del desarrollo de la comunidad a nivel nacional regional y local, contando con el apoyo técnico y financiero de organismos internacionales, instituciones privadas y fundaciones. Particularmente entre 1952 y 1970 fueron significativos los esfuerzos por incluir tareas de desarrollo de comunidad en los planes de gobierno e incluso en montar estructuras burocráticas con proyección nacional. Varios de los programas intentaron partir de formas tradicionales de cooperación de vieja raíz indígena. Había en ellos ideas rectoras como las siguientes: el esfuerzo básico para resolver los problemas de la comunidad debía ser interno, y el rol del Estado y de agentes externos debía ser complementario o supletorio: la "cultura de la pobreza" caracterizaba a los grupos destinatarios de

ficaciones parciales que afecten el comportamiento y otorguen algunos servicios básicos a poblaciones de una área geográfica o localidad determinada.

b) La población a la que se refieren es supuestamente homogénea en sus motivaciones y reacciones. Se la moviliza para internalizar una imagen circular de su vida y de sus problemas que se supone se originan en la propia comunidad y en ella deben resolverse.

c) El "desarrollo" es definido como un proceso uniforme que no contempla las particularidades subculturales y regionales; muchas veces se trata de imposición de planes sin esperar que los oficios, las ocupaciones, las costumbres, las actitudes de la población tengan un

ción interna de la ciudad sobre el medio rural.

Por lo anterior, los programas de desarrollo comunal, insertos en una realidad como la latinoamericana, tendrían ineludiblemente que dar peso suficiente al tema del poder y de la participación en sus planes y objetivos. Las sociedades latinoamericanas, asimismo, muestran una compleja multiplicidad de raíces históricas y diversas realidades de orden sociocultural. Será coherente con esta aseveración todo programa de desarrollo comunal que promueva valorizar la identidad cultural de la población con la que trabaja, como elemento esencial de una opción autónoma de desarrollo.

La urbanización acelerada y el proceso de modernización agrícola son también partes de una realidad que repercuten en la definición de proyectos y programas de desarrollo comunal. Es particularmente dramático en sus efectos sobre campesinos el doble proceso de expansión de la agricultura moderna y la simultánea descomposición de la agricultura tradicional.

Esta realidad de una "pobreza crítica" caracterizada por la persistencia y el agravamiento de ciertas situaciones socioeconómicas deterioradas en las zonas rurales latinoamericanas, y por la cada vez mayor migración y el correspondiente crecimiento explosivo y sin orden ni recursos de determinadas ciudades, afectarán toda planeación, difusión y promoción en programas de desarrollo comunal. Incluso, el marcado tin-

Las sociedades latinoamericanas, muestran una compleja multiplicidad de raíces históricas y diversas realidades de orden sociocultural.

te rural o agrarista de la mayoría de experiencias deberá modificarse.

Finalmente, las poblaciones con escaso o ningún privilegio en América Latina, tienen, y muchas veces expresan, quejas fundadas contra el orden social en que se encuentran. Muchas iniciativas de programas asociados al desarrollo comunal son tomadas con profunda desconfianza o simplemente rechazadas. Hay una elevación de conciencia por un lado y un resentimiento por los roles que les son impuestos como fuentes de datos y como núcleos de población con los cuales puedan experimentar potenciales movilizados. Habría que agregar como dificultad por superar en programas como los que nos ocupan, su evidente disminución en influencia, debida, en parte, a su larga confrontación con realidades obstinadas. Los intentos por ayudar a "participar" a los grupos marginados o para hacerlos más "productivos" han tenido un tiempo suficientemente largo para lograr resultados sólo localizados y precarios, a cos-

ta de excluir su aplicación a escala nacional. Incluso, algunos intentos por aplicar criterios "estructurales" han perecido por su "incompatibilidad con las estructuras de poder, o por el sectarismo, voluntarismo o debilidad técnica de sus proponentes" (1).

LA PLANEACION, LA PROMOCION Y LA COMUNICACION EN PROGRAMAS DE DESARROLLO COMUNAL

El "desarrollo" y el "desarrollismo" son hoy cuestionados. Cada vez es mayor el número de autores que toman distancia sobre "teorías del desarrollo" y prefieren, algunos, más bien referirse a "estilos de desarrollo". Pero aún los más serios críticos de las ideas y las praxis vigentes de desarrollo, reconocen que, al menos, en América Latina, la perspectiva desarrollista tuvo la capacidad de "identificar problemas, intentar superar obstáculos y abrir caminos para la acumulación de riqueza y para que se pudieran compartir los frutos del progreso técnico" (2).

Aceptar el hecho de que la promoción y expansión adecuadas de programas de desarrollo comunal dependerá en gran parte de la aprobación de un cierto tipo de política (integral, nacional) de desarrollo, tendrá evidentes repercusiones en la concepción, la planeación, la promoción así como la difusión del desarrollo comunal en los países de la región.

La Planeación

Con referencia al planeamiento de programas de desarrollo comunal, creemos importante referirnos a algunos conceptos básicos que lo orientan o puedan orientar (3).

Una tendencia principal es la asociada al "desarrollo integrado". Este sería un proceso socioeconómico, político y cultural que forma parte del proceso de desarrollo global de la sociedad, que tiene el propósito esencial de mejorar las condiciones de vida de poblaciones a partir de la movilización y de la organización de los miembros de la comunidad para su participación consciente y crítica en el análisis de sus problemas, de sus necesidades y de sus intereses, en la búsqueda de soluciones, en la toma de decisiones y en la actuación para mejorar su situación y para superar sus problemas. A la vez, este proceso supone: la modificación de aquellas estructuras que determinan la marginación; la preservación y creación de los valores socioculturales autóctonos; la utilización de los recursos propios de la comunidad; y la acción

Ideas y Acción (FAO), 157(Minka).



conjunta de los diferentes sectores que actúan en la zona.

Esta noción de desarrollo trata de poner en evidencia el papel central que la comunidad (rural o urbana) debiera tener en la movilización y el aprovechamiento de todos los recursos tanto internos como externos.

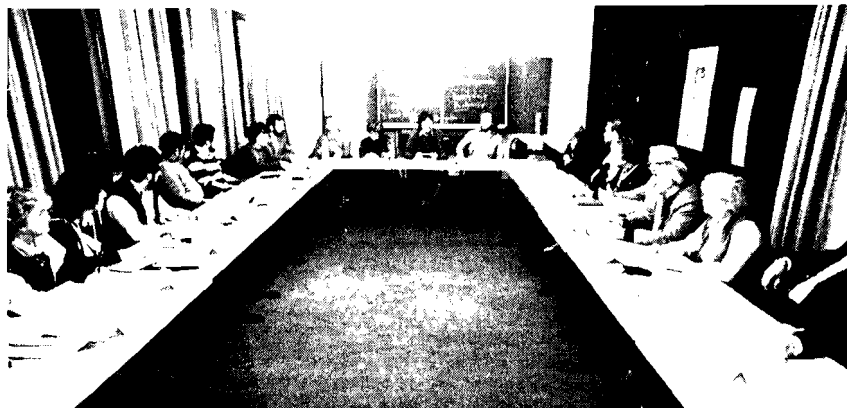
Según esta concepción, son las propias comunidades las que mediante su participación en el proceso, deben establecer sus necesidades y fijar la prioridad de sus intereses, integrándose a la tarea de promover el mejoramiento de

comunidades y los intereses de clase gravitantes sobre los centros de poder y de decisión.

Los especialistas provenientes de 14 países latinoamericanos participantes en el taller mencionado en la nota (3) pusieron énfasis en la importancia de la participación comunitaria en todo el proceso de planeamiento y en la necesidad de que los aportes externos se planifiquen dentro de un gran respeto a las culturas locales y a las aspiraciones de la población campesina. El taller recomendó los siguientes pasos o elementos

- v) Determinación de una estructura educacional, con niveles y modalidades de educación escolar y extraescolar adecuados a las necesidades de la zona.
- vi) Estrategias para una transformación estructural: se podrá plantear una estrategia de transformación, seleccionando el camino más viable y determinando las tareas que implica a corto y mediano plazo; se indicará, asimismo, las responsabilidades que le caben a cada sector, a las distintas instituciones que operan en la zona, a la comunidad y a los organismos sociales de base.
- vii) Programación de los diversos elementos que integran el sistema educativo.
- viii) Estrategias de implementación e implantación.
- ix) Formulación de proyectos: buscando operacionalizar acciones contempladas en la programación que tienen algún grado de homogeneidad.
- x) Evaluación y control del proceso de planeamiento: planteados como sistema necesario debido a la multiplicidad de instituciones participantes, a las numerosas acciones cuya ejecución depende de la contribución comunitaria, a las limitadas comunicaciones con que, por lo general, se dispone; a las grandes extensiones geográficas; a los problemas de orden climático y topográfico; e incluso a los bajos niveles educativos de la población (Cf. nota 3).

Ahora bien, asumir como propia la hipótesis de que una planificación de tipo participativa es la más adecuada para los programas de desarrollo comunal, implica ponderar los siguientes requisitos: En primer lugar, es necesario que exista una decisión política deliberada para la utilización de este tipo de planificación, lo que significa, por ejemplo, alentar mecanismos de participación de la población en todos los niveles. En segundo lugar, teniendo los programas de desarrollo comunal como principales destinatarios a pobladores de áreas rurales y de la periferia urbana marginalizadas será importante otorgar prioridad a la atención de las necesidades básicas de estos grupos sociales. En tercer lugar, la planificación participativa implica necesaria y preponderantemente un proceso de microplanificación, complementario al aplicado a nivel macro; la razón de esta preferencia está en que a nivel micro el planteamiento está más próxi-



su situación para alcanzar estados superiores. El rol principal de la planificación, en este sentido, consiste en motivar esa participación e integración.

Se trata de invertir el proceso seguido por la planificación tradicional, caracterizada por plantear sus objetivos, metas y estrategias teniendo como casi exclusivo marco de referencia un diagnóstico fundado principalmente en indicadores económicos y sociales de orden nacional o regional, así como en las directrices políticas vigentes. En el desarrollo integrado, a la planificación le corresponde crear mecanismos que permitan captar los problemas reales que dificultan el desarrollo a nivel de zonas y/o localidades de menor dimensión que el país y que la región. Se busca con ello que sea la propia comunidad quien exprese cómo, cuándo y en qué forma desea resolver sus problemas, tomando como base los criterios de prioridad sentidos por ella y que, además y fundamentalmente, juegue un rol activo en la realización y en el control de los proyectos que se formulen.

A pesar de la lógica y operatividad que supone este nuevo enfoque del planeamiento, son evidentes las dificultades que ofrece su implementación. Obviamente que esta opción será menos factible cuanto mayor sea el grado de incompatibilidad entre las aspiraciones de las

metodológicos:

- i) Análisis integrado de la realidad rural.
- ii) Estudio de los planes globales y sectoriales de desarrollo y de los proyectos de desarrollo rural integrado.
- iii) Diagnóstico integrado participativo cuyo principal propósito es lograr, con la activa presencia comunal, un juicio lo más exacto posible sobre la situación.
- iv) Formulación de objetivos sectoriales, vinculados a los objetivos de desarrollo rural integrado previamente identificados e interpretados. El marco político y las aspiraciones de cambio expresadas por la propia comunidad son señalados como aspectos fundamentales por considerar.

La educación de adultos es una tarea relevante en la preparación de la población marginada.

mo a una realidad local o zonal concreta, posibilitando la organización de la acción futura con participación de los miembros de la comunidad. En cuarto lugar esta planificación debiera tener las siguientes características principales que se explican por sí mismas: ser integrada e integral, ser interdisciplinaria, ser instrumento de fácil manejo, ser un instrumento que exija la participación de diversos grupos poblacionales, permitir una acción permanente y continua, y basarse en objetivos y no solamente en recursos. En quinto término, no debiera haber en ella la artificial división entre la planificación y la administración o, en otros términos, se anula el distinguo entre los "formuladores" y los "hacedores o realizadores", pues la ejecución es parte de la planificación. Finalmente, en sexto lugar, la planificación participatoria como supone la creación de mecanismos de participación en varios niveles, debe enfrentar la tarea de visualizar una representatividad legítima para la participación de la población; esto está ligado directamente con el problema del poder que pueda alcanzar y ejercer la población.

En todo caso, las diferentes experiencias a este respecto permiten afirmar que se trata de una vía que es necesario continuar perfeccionando y explorando tratando de evitar el transplante de errores y limitaciones de la planificación a nivel nacional.

La promoción

La noción de desarrollo presenta da exige que las actividades a realizarse se fundamenten en el propio contexto sociocultural y económico de las poblaciones destinatarias, y que partan, de sus propias aspiraciones, deseos, valores, costumbres, actitudes y comportamientos.

Un aspecto medular de este enfoque es la participación de las poblaciones rurales y de tipo urbano marginal en todas las fases del proceso de planeamiento y ejecución de los programas.

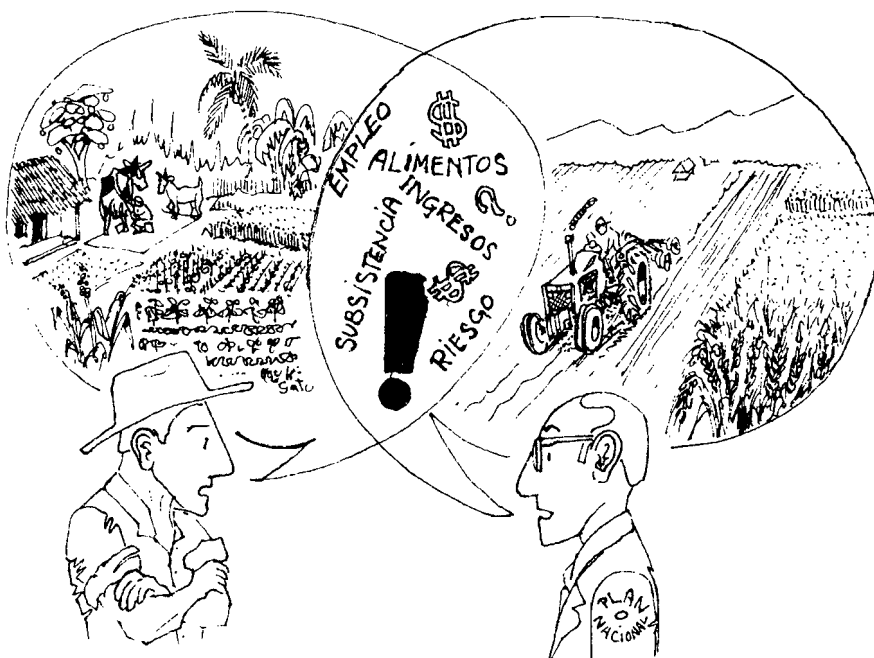
La participación ha tenido tantas definiciones como los límites que ha tenido o se le han impuesto en su ejercicio o práctica. Así, se habla de una participación definida como "intervención en la preparación de decisiones" como "influencia" o como "consulta" como "delegación" y como "control".

Todas las anteriores definiciones contrastan con ésta: la participación como "intervención en las decisiones". De acuerdo a esta definición, participar

es decidir. Sin embargo, se señala para el avance de la participación en cualquier grupo social o institución, será indispensable "un flujo adecuado de información desde el centro de la estructura de poder hacia todos los miembros del grupo", así como el "logro de una visión global del universo en el que se participa: familia, empresa, comunidad, partido o gobierno" (4).

Esto último tendrá particular importancia en la promoción vinculada al desarrollo comunal. Si se desea influir a través del programa en un proceso de toma de decisiones, ello será factible sólo

si. Además, la concepción educativa y los medios que se utilicen en la educación de adultos deberá considerar las características y necesidades de éstos. Deberá también sumarse la consideración de la experiencia personal o especialización concreta del adulto que tiene evidente influencia en su forma de pensar y de adquirir nuevos conocimientos. Los campesinos, los obreros manuales, los artesanos desarrollan una forma de pensamiento muy concreta, con escaso desarrollo en formas de pensamiento abstracto. Otro criterio a tomar en cuenta es la importancia de la motiva-



Ideas y Acción (FAO) 153.

lo si los pobladores disponen de los conocimientos e información que permitan valorar los asuntos en materia y equilibrar las principales consecuencias de los cursos de acción entre los que se debe de optar. Por lo mismo, toda política de participación comunal implica en primer término una política de información orientada a la toma de conciencia, que tendría que referirse también a los conflictos sociales y sus causas.

Respecto a la educación, particularmente la educación de adultos, esta es considerada como tarea relevante en la preparación de la población marginada sujeto y objeto del desarrollo comunal, para su plena participación en la sociedad. En este sentido, tal educación debe contribuir a aumentar la capacidad de organización de las comunidades rurales y urbanas periféricas, para asumir el diagnóstico de su realidad y la solución de sus problemas y de sus necesidades concretas de orden económico y so-

ción para que el adulto pueda hacer un esfuerzo por adquirir nuevos conocimientos y habilidades, por lo que la educación debe necesariamente estar conectada de modo inmediato con su realidad existencial productiva.

Finalmente, tomando en cuenta la especial valencia que tiene la participación en esta promoción del desarrollo comunal, será fundamental asociar la educación a la transformación de lo real a partir de investigaciones conjuntas sobre la realidad de los educandos. El proceso educativo que busca transformar la realidad deberá contribuir a la organización del grupo social y al mismo tiempo apoyarse en ella para lograr vigencia y trascendencia.

La comunicación

La comunicación en el contexto de este trabajo es asociar el desarrollo de la comunidad a prácticas concretas de comunicación y diálogo con y entre los

pobladores sujetos de dichos programas.

Se dice, con razón, que la comunicación es uno de los pilares de todo desarrollo y, se afirma que si bien por sí sola no resuelve la contradicción y los conflictos sociales, económicos, culturales o políticos, su ausencia o mal empleo es una de las causas del fracaso de muchos proyectos de desarrollo.

Lo anterior es doblemente importante si analizamos que las relaciones entre el campo y la ciudad, entre los sectores urbanos de clase media o alta y los urbanos periféricos, entre el Estado y los pobladores marginales, se dan generalmente con el signo de la incomunicación. Esta incomunicación caracteriza también las relaciones entre técnicos o especialistas y a veces hasta proyectos en conjunto, con los pobladores. De ahí la desconfianza y hasta la incompreensión por unos y el rechazo o prejuicio por otros, que impiden un verdadero diálogo.

Una de las condiciones básicas para participar en algo es el conocimiento a través de la información necesaria sobre elementos vinculados al objeto de la participación. Participar implica, asimismo, tener la posibilidad de expresarse, de presentar o intercambiar opiniones y planteamientos, e intervenir en el proceso de decisión.

Ahora bien, la comunicación tiene dos dimensiones que muchas veces son alternativas: la comunicación entendida como transmisión y la comunicación entendida fundamentalmente como diálogo. Ambas dimensiones no son excluyentes, pero optar por una u otra implica una opción que se aleja o se acerca más de objetivos de un desarrollo comunal de tipo integral. Implica también, preferir un determinado tipo de medio de comunicación. La selección de un tipo de comunicación o de un uso de multimedios estará en función de los recursos, de la estrategia de cada programa, y también de la concepción que en él se tenga de la difusión y de la comunicación.

No es posible ignorar la influencia



Ideas y Acción (FAO), 157 (Minka).

de los "mass media" en la vida de comunidades urbanas y rurales (en estas últimas, sobre todo la radio) y la eficiencia con que multiplican el potencial educativo de los programas e, incluso, enriquecen la comunicación interpersonal de los pobladores. Se corre, sin embargo, el riesgo de magnificar las potencialidades de estos medios, de no seleccionarlos adecuadamente a la circunstancia o realidad concreta donde se apliquen, de sofisticar su uso. Riesgos que pueden convertir a estos medios, sin que los componentes de un programa se lo propongan, en fines y no en complementos útiles.

Considerando las características de la población será útil pensar en medios tradicionales e interpersonales de comunicación. El teatro, los títeres, los dibujos, los gráficos, las canciones, los relatos, tienen la enorme ventaja, aparte de estar al alcance de la mayoría de pobladores, de favorecer la comunicación y el lenguaje del grupo, entendiendo por lenguaje tanto la palabra oral como el resto de formas de expresión.

Es sorprendente como un medio como un dibujo puede ayudar a rescatar la memoria colectiva de comunidades indígenas o el impacto que produce la desmitificación de lo impreso en pobladores de barrios marginales optando por construir y utilizar mimeógrafos de madera para sus boletines comunales, o descubrir la enorme potencialidad de expresión popular a través del teatro y de adaptaciones en títeres.

Considero importante detenernos en el reconocimiento de que la más grave forma de incomunicación social se expresa en América Latina a través de la situación de analfabetismo absoluto de más de 45 millones de habitantes de la región. La alfabetización que se emprenda con ellos no sólo satisface un derecho humano sino constituye base fundamental para toda acción educativa ul-

terior y de la comunicación de ideas y de símbolos por los adultos alfabetizados.

Tratando de resumir, podríamos centrar la atención en cuanto a información y comunicación en los programas y organismos vinculados al desarrollo comunal integrado, en procurar el logro de los siguientes objetivos o tareas centrales; a) fomento de la comunicación en la base y una dinámica y canales de diálogo entre los grupos de población, sujetos de los programas y el resto de la sociedad; b) mejorar la elaboración de los mensajes de comunicación a través de ayudas pedagógicas o de materiales de difusión; c) promover formas de comunicación interpersonal combinando de ser posible, formas tradicionales con el manejo de medios modernos; y aprovechar mejor los medios masivos de difusión, a través de su adecuado manejo o del uso óptimo de otros que puedan apoyar o servir de soporte a los mensajes.

MECANISMOS PARA CARACTERIZAR LA PROBLEMÁTICA DE LAS COMUNIDADES

Es conveniente puntualizar que las poblaciones destinatarias de los programas de desarrollo comunal son grupos poblacionales con nítidos rasgos carenciales, muchos de ellos en extrema miseria o "pobreza crítica". La problemática de estas poblaciones está pues, directamente vinculada a su situación desfavorecida en sus condiciones de vida y en su inaccesibilidad a buen número de los servicios que ofrecen los Estados de la región. Tienen, sin embargo, rasgos peculiares que los distinguen a unos de otros, (pero sobre los cuales no abundaremos aquí).

Para caracterizar la problemática de estas diversas comunidades los instrumentos metodológicos que se propagan estarán vinculados a un objetivo central: cómo lograr que el conocimiento común o cotidiano de los pobladores se convierta en un conocimiento crítico de su realidad (5). El conocimiento cotidiano, a pesar de que por su pragmatismo permite solucionar algunos problemas de la vida cotidiana, al quedarse al nivel de las apariencias de las cosas obstaculiza la comprensión de la realidad. El conocimiento crítico tiene como propósito transformar la realidad, tomando la experiencia, la cotidianidad y la práctica como objetos de reflexión. Necesita para ello de una unidad entre la reflexión y la acción, entre la teoría y la práctica.

Cada vez es más generalizada la idea de que un pilar del desarrollo global es la satisfacción de las necesidades humanas.

Ahora bien, si el punto de partida del desarrollo comunal debe ser la realidad concreta, todo programa o acción de este tipo deberá empezar en la investigación conjunta de la realidad de las poblaciones donde opera. Mecanismos como la "investigación-participativa" y la "encuesta-participación" tienen antecedentes valiosos que permiten hacer deseable su divulgación y aplicación (Ver notas 5 y 6).

Es preciso señalar que los mecanismos aquí propuestos no pueden desenvolverse plenamente si no existen condiciones de libre expresión y de organización de la población a través de canales representativos por lo menos en el nivel local. Asimismo, que esta opción selectiva no excluye ni ignora los esfuerzos hechos en numerosos programas de desarrollo con mecanismos similares a los expuestos.

MECANISMOS PARA LA ATENCIÓN DE LAS DEMANDAS Y LAS SOLICITUDES POPULARES

Refiriéndose a las poblaciones que hemos considerado meta de programas de desarrollo comunal, Darcy Ribeiro dice: *"Esas masas forman la mayoría de la población en casi todas las naciones latinoamericanas, excepto en Uruguay y Argentina (. . .). Su visión del mundo constituye una verdadera colcha de retazos en la que se juntan supervivencias de los patrimonios culturales arcaicos y elementos nuevos, aprendidos por transmisión oral, en la convivencia con los sectores integrados en la cultura nacional, o bien, improvisados como formas de interpreta-*

ción de su propia experiencia y de ajustes a su condición de desheredados sociales". Señala que un obstáculo para su movilización *"es el inmediateismo de estas masas paupérrimas, cuyas necesidades decisivas de alimentación, vivienda, empleo, educación, salud, vestimenta las agotan en la lucha cotidiana por la sobrevivencia física, dificultando la percepción de sus intereses fundamentales. Ese inmediateismo subordina las masas marginadas al paternalismo asistencialista de organizaciones públicas y privadas, impidiendo su concientización y convirtiéndolas, a veces, en fuerzas de sustentación del orden vigente (7)"*.

Intentar reflexionar sobre mecanismos para atención de la demanda y solicitudes populares pasa por valorar el procedimiento metodológico (autónomo o promovido externamente) seguido por los pobladores para ubicar sus demandas y solicitar su atención, por intentar precisar los tipos de demanda posibles de atender a través de programas de desarrollo comunal y, fundamentalmente, por reconocer que la historia reciente latinoamericana tiene ejemplos concretos que pueden tornar inviables los intentos de promover un desarrollo comunal de tipo participativo y crítico.

Definida la población y propuesta la metodología de trabajo con la población, importa aproximarse ahora a los tipos de demandas y solicitudes populares y a las estrategias que es posible esbozar para su atención.

Cada vez es más generalizada la idea de que un pilar del desarrollo global es la satisfacción de las necesidades

humanas. Referirse a las necesidades básicas es referirse a necesidades tanto materiales como "no materiales". Es obvio que será muy importante intentar esta satisfacción de necesidades básicas a través de programas de desarrollo comunal y de otros medios de desarrollo. Sin embargo, es preciso decirlo, existen varios peligros cuando se llega a señalar que la estrategia de atención de necesidades básicas es principal alternativa para un nuevo orden económico y social.

Uno de esos peligros es hacer que la noción de "necesidades básicas" constituya una justificación de desarrollo limitado, de bajo costo destinado exclusivamente a masas populares, que podrán no morir de hambre pero tampoco desarrollarse si es que no se logra globalmente un acceso equitativo a los recursos y el control democrático de los sistemas económicos.

La atención de estas necesidades básicas tendría, entonces, que estar forzosamente referida a una perspectiva de democratización de la sociedad.

¿Cómo llegar a la atención de esas necesidades básicas sin perder de vista esas proyecciones? Será útil aludir a la(s) estrategia(s) necesaria(s) a tener en cuenta para la atención de las demandas populares que surjan de la aplicación metodológica propuesta. Estas estrategias corresponderán a las diferentes situaciones y experiencias, al público rural o urbano periférico y a los diferentes proyectos o programas.

Diversos estudios en la región recomiendan que estas estrategias de atención local debieran considerar por lo menos, los cinco elementos siguientes:

a) debieran basarse en problemas, centros de interés o necesidades, definidos por la comunidad y no en objetivos de atención predeterminados; b) alrededor de cada problema o centro de interés debe desenvolverse una serie de actividades que corresponden a problemas tales como salud, educación, nutrición, agricultura, vivienda, etc. y que servirán para reforzar la internalización de los problemas obtenida con la aplicación metodológica, buscando la solución de los más urgentes; c) el ritmo, el avance y la localización de las actividades de desarrollo no pueden depender de la agencia o de los técnicos sino de los reales intereses y características de la población; d) las actividades tendrían que ser ejecutadas fundamentalmente por la población, lo que implica estructuras locales de participación; e) el proceso de educación de adultos a través de actividades funda-

mentalmente no formales, debe ser fortalecido.

Estas estrategias centradas, repetimos, en la atención de grupos pobres parten asimismo, de que el deterioro de las condiciones de vida afecta varias dimensiones sectoriales, de que existe una complementaridad de las necesidades básicas y de que los déficits en los diversos aspectos se refuerzan recíprocamente.

Más que buscar casos concretos relevantes en su concepción y esfuerzo de aplicación (omitidos aquí - ECB) pareciera importante más bien llamar la atención sobre algunos puntos esenciales vinculados al desarrollo de estos grupos rurales y urbanos:

- 1.- Los objetivos de las políticas específicas pueden atenderse de dos maneras bastante diferentes. En un caso se trata de expandir servicios que teóricamente están a disposición de toda la población y que son iguales para toda ella. En otro, se trata de que determinados grupos sociales tengan un servicio concebido especialmente para ellos. Si se opta por este segundo caso se corre el grave riesgo de institucionalizar las desigualdades. *"La cuestión básica de toda estrategia en la materia es si el propósito de ella es disminuir esa desigualdad o institucionalizarla"* (8).
- 2.- Una decisión sobre la anterior disyuntiva *"es en definitiva, una decisión de política global: se refiere a la distribución de los bienes y servicios en la sociedad toda, a la cantidad y calidad de lo que se distribuye, a los destinatarios y a las fuentes reales de financiamiento"* (8).
- 3.- Atender la demanda y las solicitudes populares implica también claridad en la concepción, los contenidos y las metodologías de diversas formas de educación con miras a fortalecer la organización de los pobladores, a comprender la problemática que los afecta vinculada a cada servicio o sector y a perfeccionarse o especializarse en procura de la atención de los problemas detectados. Este proceso educativo se puede expresar de diversas maneras. Una de ellas es la preparación del campesino o del poblador urbano a partir de la práctica fundamental que es el trabajo y la producción. Otra es la estimulación y el apoyo a las formas de organización social ya existentes y a la creación de nuevas.

Este proceso no puede limitarse a los adultos. En algunas expresiones se ha procurado integrar todo el proceso educativo de adultos y niños en uno solo, lo que no ha implicado ignorar en esos casos las distintas características propias del aprendizaje de niños y adultos. Si bien no es posible generalizar, se puede adelantar que se podría dar así otras tareas más productivas a la agencia denominada *"escuela"*, una de las que más influencia mantiene a pesar de sus insuficiencias y de sus distorsiones.

Resumiendo, dadas las actuales características de los actores sociales en América Latina -en particular de las poblaciones marginales campesinas y urbanas- y de los considerables errores de concepción y de aplicación de los tradicionales programas de desarrollo comunal, no tiene sentido alguno que los estados y las instituciones privadas o públicas continúen privilegiándolos.

Sin embargo, se observa una *"resistencia institucionalizada"* a reconocer esta nueva situación; prueba de ello es la persistencia en mantener y seguir propiciando programas asistenciales bajo un *"desarrollo comunal"* definido en términos estrictamente tradicionales.

La relectura del desarrollo comunal hoy es imprescindible si es que existe en sus propulsores una real intención de ponerse al servicio de los vastos sectores de población a los que estaría destinado y de modificar el actual enfoque de sus programas, de modo que estos sectores populares se constituyan en sujetos centrales en el uso de mecanismos para atender sus propios intereses y demandas.

NOTAS

- 1.- Ver Marshall Wolfe, "La pobreza en América Latina: diagnósticos y prescripciones" en Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, marzo 1981.
- 2.- Ver Fernando Cardoso, "El desarrollo en capilla", op. cit. en (1), p. 27.
- 3.- En este punto de la ponencia se ha seguido básicamente al documento "Metodología de planificación de la educación para el desarrollo integrado de zonas rurales" Santiago, Chile, Boletín de OREALC, 23-24; 1978. Corresponde al Taller Regional sobre el tema. Brasilia, YOREALC-UNESCO y MEC-Brasil. Brasilia, nov. 78.

- 4.- Ver Francisco Guerra, "Problemas generales de la participación". II Curso Internacional de Planificación Social, Santiago, Chile. ILPES-UNICEF; CEPAL, 1980; Mimeo.
- 5.- Ver Guy Le Boterf, "La investigación participativa como proceso de educación crítica. Lineamientos metodológicos. Guatemala, UNESCO-PNUD, Proyecto Red de Sistemas Educativos para el desarrollo en Centroamérica y Panamá, 1979.
- 6.- Ver Willy Bezold, "La encuesta participativa". Lima, Perú, Ministerio de Vivienda 1968, mimeo con gráficos.
- 7.- Ver Darcy Ribeiro, El dilema de América Latina. Estructuras de poder y fuerzas insurgentes. México, Siglo XXI editores 8a. edición; 1979, pp. 300 y 304.
- 8.- Ver Cuadernos de la CEPAL, Las transformaciones rurales en América Latina. Santiago, 1979, p. 155.



JOSE RIVERO H. Educador peruano. En su país tuvo a cargo programas de capacitación campesina y de cooperativismo y desarrollo rural. Desempeñó importantes tareas en la Reforma Educativa peruana (1972-76), donde sirvió como Director General de Extensión Educativa. Consultor Internacional en Bolivia y en países de América Central. Desde 1980 es Especialista Regional de la UNESCO en Alfabetización y Educación de Adultos. El autor remarca que sus opiniones no comprometen a la institución en que presta sus servicios y que la versión extensa de este trabajo ha sido muy bien acogida por instituciones y profesionales comprometidos en el trabajo con poblaciones de base campesina o suburbana. Dirección: Casilla 3187, Santiago de Chile.