Experiencia institucional

Cuadernos de Nutrición
Vol. 8 Nº 1
Enero - Feb. 1985
INN. Mex. D.F.

# La participación de la comunidad: un buen comienzo para los programas de desarrollo

*María del Carmen Icaza Fernández del Castillo*
**Proyecto de Capacitación y Organización para el Desarrollo Rural. INCA RURAL/PNUD/FAO**

*No serían raros los ejemplos que podríamos citar de programas educacionales que fallaron porque sus realizadores partieron de una visión personal de la realidad. Porque no tomaron en cuenta, aunque fuera por un instante, al hombre en "situación" a quien se dirigía el programa.*

*Y al fallar el programa, buscan siempre un "chivo expiatorio" que, invariablemente, es el pueblo, considerado como incapaz y flojo... porque ha rechazado la verticalidad de la programación o porque ha producido poco con ella.* (P. Freire).

Prestar atención a los grandes sectores de la población que se encuentran marginados del desarrollo nacional es una tarea a todas luces impostergable. En el llamado Tercer Mundo, principalmente en el medio rural, existe un gran número de comunidades que no cuentan con los servicios ni con el apoyo suficientes para satisfacer sus necesidades elementales. Así, lo que podría ser una existencia productiva y ricamente creativa se reduce a una simple lucha por la supervivencia.

La atención que se ha brindado a estas poblaciones no sólo ha sido insuficiente, sino que, por desgracia, una parte importante de los programas tendentes a elevar su nivel de vida (ya fueran de apoyo a la producción, al consumo o de dotación de servicios) ha fracasado o no ha tenido el impacto esperado.

Muchos son los argumentos que se dan para explicar esta falta de eficiencia: motivos de orden técnico, económico y administrativo, o la falta de aceptación del programa por parte de la comunidad, están entre los más frecuentes.

Estas razones pueden explicar, sin duda alguna, parte del problema. Sin embargo, no siempre se acepta con la misma facilidad que en muchas ocasiones detrás del fracaso existe también una falta de apego a la realidad por parte de los programas de desarrollo y un déficit en la participación real de la comunidad, principalmente en la concepción y planificación de los proyectos destinados a ella.

En el presente documento se pretende resaltar la importancia que tiene la participación de los pobladores en la concepción y ejecución de los programas de desarrollo a fin de que éstos puedan ser realistas y efectivos. De ahí que se incluyan algunas reflexiones y experiencias que pudieran ser útiles para los lectores, especialmente para aquellos interesados en el trabajo comunitario.

**"Mientras que para algunos programas la comunidad es el *objeto de su atención*, otros la consideran *sujeto de acción*, capaz de forjar su propio destino"**

## Dos distintas aproximaciones al problema

Antes que nada sería importante tener en cuenta que los programas de desarrollo comunitario, entre los que se encuentran los tendentes a mejorar la nutrición, no surgen del vacío, sino que están inmersos dentro de un determinado contexto socioeconómico, cultural y político y son, además, una respuesta a diversos intereses y concepciones distintas sobre el desarrollo.

Detrás de los mencionados programas existen múltiples enfoques sobre la forma en que deben afrontarse los problemas y las necesidades de los campesinos. Sin embargo, para los fines de esta discusión conviene distinguir dos grandes tipos de programas, cuya diferencia estriba fundamentalmente en el papel que juega el grupo en su propio proceso de desarrollo. Mientras para algunos programas la comunidad es el *objeto de su atención*, otros la consideran como un *sujeto de acción* capaz de forjar su propio destino.

Existe, por un lado, un tipo de programas —los de agencias de servicios estatales o particulares suelen ser un buen ejemplo— que son elaborados y controlados desde fuera de la comunidad sin que los destinatarios puedan tener injerencia alguna en ellos. En estos casos, la institución llega por primera vez al poblado con técnicas y programas ya elaborados y los impone en forma más o menos violenta o persuasiva; lo hace así simplemente porque consi-

dera que son buenos y supone que eso es lo que el grupo necesita. Tales programas no sólo no toman en cuenta las opiniones de la gente sino que, en ocasiones, ni siquiera se apegan a la realidad que pretenden modificar.

Para quienes impulsan estos programas no hay más conocimiento (ni cultura) que el que posee el técnico (llámese médico, trabajador social, agrónomo, promotor comunitario), quien lo mantendrá siempre celosamente fuera del alcance de la comunidad que, por otro lado, "no sabe nada". De este modo no pueden ser (aun cuando lo pretenden) portadores de programas realmente educativos, y se convierten en meros extensionistas, en su sentido más estricto de transmisión mecánica, de donación, de prescripción de conocimientos y técnicas a aquellos que no los poseen, buscando persuadirlos para que acepten su propaganda.

La "participación" de la población se restringe a la realización de tareas específicas, previamente designadas, pero sin ninguna injerencia en la elaboración y el control del plan. Estos programas, sean de corte asistencialista o tecnocrático, parten con frecuencia de lograr la satisfacción de necesidades sentidas, como forma de penetración, para posteriormente generar otras necesidades cuya satisfacción movilice al grupo hacia la sociedad moderna.

En el ámbito de la alimentación se recurre a diversas medidas, pero siempre asignando a la gente el papel de receptor. Se utiliza, por ejemplo, el reparto gratuito de alimentos, mucho más allá de situaciones de emergencia que lo pudieran ameritar, creando una dependencia hacia el programa y condicionando en ocasiones esta donación a la respuesta de los destinatarios ante las exigencias de los promotores.

**"Conviene empezar considerando a la comunidad como la entidad que debe tomar las decisiones"**

La "donación" también puede consistir en tecnología que permita al campesino incorporarse a la "vida moderna". En este caso, se promueve la sustitución de la economía campesina de autoconsumo por una producción para el mercado en las condiciones más desventajosas, tanto para la venta de sus productos como para la satisfacción de sus necesidades de consumo. Por otro lado, con la ruptura de su economía tradicional se modifican, junto con muchos otros valores (y no siempre en forma benéfica), los hábitos de consumo, entre ellos los alimentarios.

En aras de la integración nacional y de una necesidad de aumento de la producción se imponen nuevas formas de producción y consumo, sin tomar en cuenta los valores y los requerimientos de las poblaciones rurales, sin garantizar que ello signifique un beneficio para éstas y sin permitir que el campesino sea partícipe real de su propio proceso de desarrollo.

En contraste con esta programación vertical, existen inquietudes francas, con las que nos identificamos, por lograr que el grupo de pobladores tenga una injerencia real en su desarrollo y que él mismo marque las pautas y controle los programas que se aplicarán. De esta manera los "programas de desarrollo comunitario" se convierten en programas de la comunidad para su desarrollo.

Desde esta concepción se empieza por considerar a la comunidad como la entidad que debe tomar las decisiones, y a las necesidades sentidas y los intereses de la gente como el punto de partida. Se intenta cumplir una función educativa en el más amplio sentido. Se da

un valor importante a la participación, al conocimiento y a las experiencias de la gente. Los métodos y las técnicas dejan de ser posesión del técnico y pasan a ser herramientas en manos del grupo para que éste, a través de su organización, solucione a su manera los problemas concretos que lo afectan.

Esta orientación no niega el valor que pueda tener la ayuda externa, pero le asigna mayor importancia al uso de los recursos locales, fomentando la autonomía y buscando la autosuficiencia. Propone soluciones integrales y acepta la ayuda externa como un apoyo al proyecto pero responsabiliza a la comunidad del control y de la vigilancia de estos recursos y trabajos.

## El primer paso, conocer la realidad

Se acaba de afirmar que para que los programas de apoyo sean efectivos deben apegarse a la realidad que pretenden modificar.

Es indudable que no se podrá lograr un impacto substancial sobre la situación de la marginación en que vive una comunidad si los programas tendentes a mejorarla no responden a su realidad concreta. También es cierto que para poder responder a esa realidad es necesario conocerla.

Habría entonces que preguntarse: ¿a quién corresponde la caracterización, el análisis y la interpretación de esa realidad?; ¿son suficientes los criterios técnicos?; ¿cuenta la comunidad, dentro de su situación de opresión, en todos los casos, con herramientas que le permitan hacer un diagnóstico integral?

**"Para que los programas de apoyo sean efectivos, deben apegarse a la realidad que pretenden modificar"**

Muchas acciones que en la realidad se imponen a las comunidades no son consecuencia del estudio de sus necesidades, inquietudes y recursos. En el mejor de los casos, el técnico hace un "estudio socioeconómico" llenando machotes y formas en las que no siempre hay cabida para las necesidades y las opiniones de la gente. Posteriormente se introducen en forma mecánica programas prefabricados, diseñados aun antes de levantar la "encuesta".

De este modo se pretende responder a necesidades concretas. Sin embargo, se emplean únicamente los criterios del técnico y nuevamente se imponen programas —o paquetes de programas— que sólo reflejan las políticas de la institución o la visión personal de la realidad que tienen los autores, sin contemplar la participación de la población en su planeación y desarrollo.

En desacuerdo con esta forma de imposición, la propuesta alternativa sostiene que hay que involucrar a la gente y fomentar su participación, no sólo para que se lleve a cabo el programa, sino como una forma de respeto al grupo; finalmente, son sus problemas y su propia vida lo que está en juego. Así, se plantea que los programas de ayuda se elaboren con la participación de la gente, respetando sus demandas, sus tradiciones, su forma de enfrentar la vida. Se requiere apoyar a la comunidad para que sea ella misma quien, rescatando sus experiencias y conocimiento profundo de la vida, inicie un proceso de autogestión y determine el camino hacia su desarrollo. El técnico podrá participar en este proyecto popular, siempre, claro está, que esté dispuesto a poner sus conocimientos en manos del conjunto.

## La detección de necesidades a través de una experiencia concreta

En un intento por plasmar esta propuesta en programas de capacitación comunitaria, se han realizado dentro del Pro-

yecto de Capacitación y Organización para el Desarrollo Rural algunos trabajos destinados a desarrollar metodologías participativas que faciliten a la comunidad la expresión de sus problemas, el análisis de los mismos y la elaboración de sus propios programas de trabajo.

En esta oportunidad se pone a consideración del lector una experiencia sobre detección de necesidades y recursos disponibles que se llevó a cabo como parte de la asesoría a nuevos centros de población. El "diagnóstico de la situación" se realizó junto con los pobladores.

El trabajo se efectuó en el centro de población "Huastecos, Potosinos y Tangamanga", en el municipio de Tamuin, San Luis Potosí. Se trata de un poblado de reciente creación, que reúne a los campesinos de tres ejidos colectivos que llevan los nombres mencionados.

La población se formó dentro del sistema agrícola de Pujal-Coy, a partir de la expropiación de latifundios, efectuada por el gobierno en la cuenca baja del río Pánuco. Este sistema se constituyó a partir de la década de los 70, con la expropiación de 300 mil hectáreas de explotación ganadera extensiva, consideradas potencialmente aptas para el cultivo, iniciándose la construcción de un distrito de riego. Su primera fase culminó en 1977, con la reubicación de 2 mil 300 campesinos.

La segunda fase, a la que pertenece el centro de población, aún se encuentra en construcción. En este momento se sabe que no se introducirá riego, como se había planteado anteriormente a los campesinos. En vez de ello, se considera que será un distrito de temporal altamente tecnificado.

**"Se advirtió la necesidad de implantar capacitación en forma permanente"**

Los campesinos fueron reubicados en el centro de población a fines de 1982. La mayoría de ellos habían sido trabajadores agrícolas sin tierra o minifundistas de distintos municipios de San Luis Potosí. Esta reubicación significó un cambio importante en su forma de vida, no sólo por haber llegado a un ambiente desconocido, con un clima, una vegetación y recursos distintos a los de su lugar de origen, sino por adoptar una nueva forma de tenencia de la tierra, que necesariamente requiere una organización para su explotación colectiva.

Antes de su asentamiento, los campesinos recibieron un curso intensivo de capacitación técnica básica, de un mes de duración, en el Centro de Capacitación Ponciano Arriaga, dependiente de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Pero, además, se advirtió la necesidad de implantar otra capacitación en forma permanente, a través de una asesoría que diera respuesta a las demandas concretas de los grupos campesinos. Al iniciarse este trabajo de asesoría, en mayo de 1983, vivían en el centro de población un promedio de 28 familias por ejido; el resto de las 50 familias había regresado a sus lugares de origen para constituir cada uno de los tres ejidos.

La asesoría se inició con un foro de organización y programación productiva, desarrollado con representantes de los tres ejidos. De él surgieron algunas necesidades de capacitación, formulándose líneas de trabajo que serían discutidas con el resto de los ejidatarios. Entre estas necesidades destacaron algunas de capacitación técnica, que fueron asumidas por personal del centro de capacitación Ponciano Arriaga, y otras sobre la planificación y organización del trabajo, de las que se encargó la asesoría. Estas demandas se referían a la

organización de la mujer para el trabajo en la parcela colectiva, la ejecución de los proyectos productivos, la comercialización y la utilización de tecnología apropiada.

A fin de cubrir estos requerimientos se consideró necesario contar con información básica sobre las necesidades y los recursos de la población, para dar así una solución integral a los problemas.

Se partió de una sugerencia de encuesta que no sólo consideraba las opiniones y las necesidades sentidas sino que pretendía recabar información "técnica" que pudiera ser útil discutir con la gente. Estos datos se recopilarían a través de una encuesta familiar (sobre número, edad, escolaridad, ocupación de sus integrantes, consumo de alimentos, morbilidad, utilización de servicios de salud) y cinco cuadernos que, además de resumir lo obtenido en la encuesta, servirían para recabar información general de la población, recursos, producción colectiva, servicios, etcétera. Los tópicos de estos cuadernos fueron: necesidades básicas, recursos naturales, recursos humanos y organización, nivel tecnológico y recursos económicos. Se le dio esta forma para facilitar su manejo y su uso posterior por parte de la comunidad.

Esta propuesta de instrumentos se modificó mediante el cambio de ciertos términos utilizados, así como la redacción; también fueron suprimidas algunas preguntas innecesarias, según las sugerencias de los pobladores. Sin embargo, no se propuso ninguna adición.

**"El 'diagnóstico integral' se llevó a cabo con la participación de una comisión nombrada en asamblea general"**

El "diagnóstico integral" o "estudio" —como lo llamó la gente— fue llevado a cabo con la participación de una comisión nombrada en asamblea general de toda la población. En dicha comisión participaron siete miembros de cada ejido; tres mujeres y cuatro hombres. Ninguno de ellos tenía cargos en su ejido y no todos sabían leer y escribir.

La primera tarea consistió en discutir y modificar los instrumentos. Se realizó un taller en el que se los revisó y se acordó la forma de trabajo interno de cada comisión. Se hicieron algunos ejercicios sobre el uso y la aplicación de las encuestas.

Cada comisión levantó la encuesta a todas las familias de su ejido, trabajo que tomó dos días. Una vez recabada la información, fue necesario resumirla. Esta tarea fue la más pesada y en la que se requirió más ayuda, ya que resultó mucho menos sencilla de lo previsto. De todos modos, con la colaboración de otros miembros de la comunidad las comisiones recopilaron la información general de la población.

Una vez reunidos todos los datos, se efectuó un segundo taller en el que se discutió el modo en el que los comisionados transmitirían a sus asambleas los resultados. Hicieron mapas y carteles que resumían la información y, más que nada, confeccionaron dibujos que interpretaban diferentes problemas y carencias. En este trabajo no intervinieron los técnicos.

Los temas presentados fueron:

1. Historia del ejido
2. Comunicaciones. Ubicación del centro de población y de las tierras
3. Datos de población
4. Trabajo. Empleo y desempleo
5. Superficie y utilización de la tierra.
6. Maquinaria. Su utilidad y su uso
7. Animales domésticos. Crianza y uso

8. Alimentación. Disponibilidad y consumo
9. Salud. Morbilidad, utilización de servicios
10. Vivienda. Condiciones y servicios
11. Educación
12. Gastos de producción

Los comisionados presentaron los resultados a cada una de sus asambleas. De la discusión surgió una serie de problemas y necesidades que habrían de ser posteriormente priorizados y analizados para proponer alternativas de solución y elaborar un programa de trabajo.

## La cuestión de la alimentación

A pesar de lo difícil que es determinar exactamente su magnitud, la desnutrición en nuestro país constituye, sin duda, un problema apremiante, agudizado especialmente entre la población rural y en las zonas marginadas de las grandes ciudades.

Sin embargo, en experiencias previas donde hubo detección y priorización de problemas por parte de la comunidad, la alimentación y la nutrición no se contaron —por lo menos a nivel de pronunciamiento— entre las dificultades más relevantes. Probablemente debido a su complejidad y a los diversos factores que lo determinan, el problema alimentario no había sido definido más que como una consecuencia de otros problemas principales como el desempleo, la falta de crédito para la población, el pago injusto por el trabajo y las cosechas, la escasez de tierra, el alto costo de la vida, etcétera.

**"La comunidad determinó que el primer evento fuera un foro sobre alimentación y salud en el que participarían todas las mujeres"**

En la experiencia de Pujal-Coy, en cambio, el tema de la alimentación se introdujo desde un principio en el proceso de capacitación como parte del estudio de la población, siendo priorizado como uno de los más importantes. De hecho, en el programa de capacitación elaborado con la comunidad se determinó que el primer evento fuera un foro sobre alimentación y salud en el que participaran todas las mujeres del centro de población.

La encuesta no buscaba de manera alguna determinar el estado de nutrición de la comunidad. Pretendía obtener ciertos datos sobre consumo, gastos, disponibilidad, producción y abastecimiento de alimentos, que fueran útiles para la discusión del problema con la asamblea. Posteriormente, mediante un análisis más fino de los datos, el tópico se abordaría en un evento específico.

A modo de ilustración se presenta enseguida una parte de los resultados obtenidos en la encuesta. Corresponden al ejido de Los Huastecos, formado por 33 familias (142 personas).

- El consumo de leche era prácticamente nulo; sólo una familia (con niños de dos a seis años) declaró ingerir leche una vez por semana.
- Un total de 25 familias reportaron consumir huevo por lo menos una vez a la semana; siete familias dijeron consumirlo tres o más veces por semana.
- Sólo tres familias declararon comer carne más de una vez a la semana. De las familias del ejido, cuatro compraron carne, el resto la obtuvo de animales domésticos.

La encuesta se levantó en la época anterior a la cosecha, cuando hay una menor disponibilidad de recursos y alimentos. Quizá por esa razón se observa una incongruencia entre la extensa lista de frutas y verdu-

comer con cierta frecuencia y aquellas que adquirieron la semana anterior al estudio, reducidas a tomate, cebolla y chile y que representan el 17.2% del gasto total en alimentos.

Según los datos de la encuesta, la dieta diaria de la población está compuesta por tortilla, frijol, pasta o arroz, papa, jitomate, chile, café y refresco, añadiendo una o dos veces por semana huevo y una o menos veces por semana carne, queso y

Se analizó posteriormente el gasto familiar en alimentos (ver cuadro), encontrándose que, en promedio, hubo un gasto semanal de 789 pesos por familia, distribuido de la siguiente manera:

— Entre maíz, frijol, verduras y papas, alimentos que pueden producirse en la región (de los cuales sólo el maíz se sembró en su ciclo) abarcan el 58.7% del gasto total.

**"Las familias con más miembros tienden a consumir más maíz, azúcar y café y menos verduras, frijoles, papas, pastas y arroz"**

animal representan el 7.3% del gasto en alimentos; más de la mitad de esa proporción corresponde a la compra de huevo.

El tamaño de la familia parece influir ligeramente sobre el consumo. Las familias con mayor número de miembros tienden a consumir, en términos relativos, más maíz, azúcar y café y menos verduras, frijoles, papas, pastas y arroz. El gasto semanal promedio por familia en alimentos era de 659 pesos en familias sin niños, de 668 pesos en familias de tres a cinco miembros, y de 984 pesos en familias de seis miembros o más.

Estos resultados, presentados a la asamblea, se discutieron con la comunidad en eventos específicos sobre alimentación y salud, que se llevaron a cabo como parte del programa de capacitación del centro de población.

## Estructura del gasto y composición de la familia
### Ejido "los Huastecos", San Luis Potosí

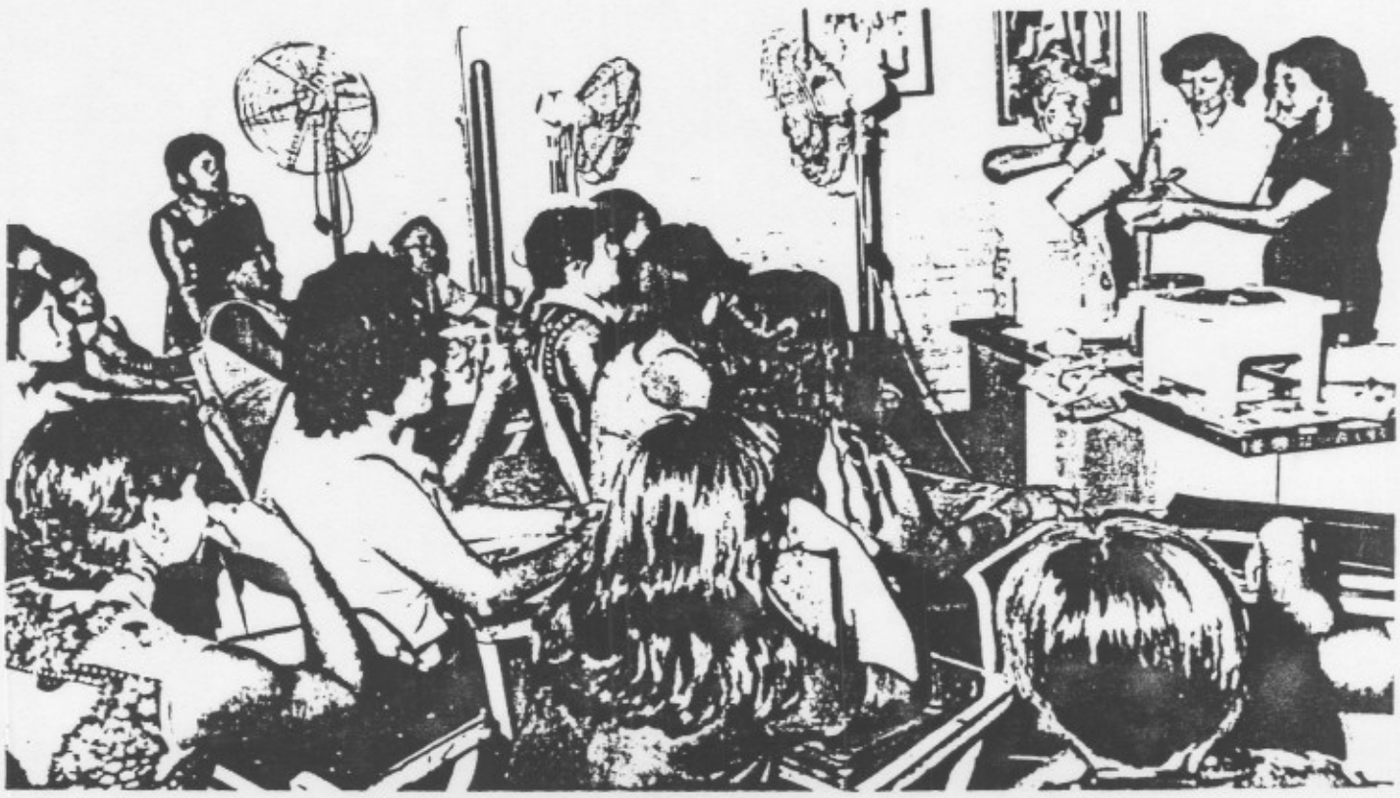
| No. DE MIEMBROS | No. DE FAMILIAS | GASTO TOTAL ($) | GASTO PROMEDIO ($) | PORCENTAJE DEL GASTO DESTINADO A CADA ALIMENTO | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Maíz | Frijol | Pastas, papa, arroz | Verduras | Productos animales | Aceite | Azúcar | Café |
| 1-2 | 11 | 7,245 | 659 | 25.8 | 7.0 | 18.7 | 17.4 | 3.7 | 13.3 | 5.4 | 4.8 |
| 3-5 | 9 | 6,012 | 668 | 19.2 | 9.5 | 14.1 | 18.9 | 10.9 | 16.4 | 5.2 | 0.8 |
| 6 ó más | 13 | 12,789 | 984 | 34.8 | 6.8 | 8.7 | 16.3 | 7.8 | 12.3 | 7.3 | 5.6 |
| **Total** | 33 | 26,046 | 789 | 28.7 | 7.5 | 12.7 | 17.2 | 7.4 | 13.5 | 6.3 | 4.3 |

A partir de esta primera detección de problemas y necesidades, y como consecuencia de su discusión en diversos eventos, han surgido varios trabajos que incluyen actividades de organización de las mujeres para la producción de hortalizas y para la obtención de proyectos productivos colectivos, la gestión de servicios, el saneamiento de la población y la protección de las fuentes de agua, la organización para obtener crédito oportuno y una capacitación técnica adecuada a sus necesidades.

De acuerdo con esta experiencia puede afirmarse que realizar proyectos con la participación de la comunidad requiere tiempo y dedicación, y exige que el técnico se coloque en un segundo plano con respecto a la población y que sepa compartir la "posesión de la verdad". Ese es, sin duda, un buen comienzo para los Programas de Desarrollo.

**"Realizar proyectos con la participación de la comunidad requiere tiempo y dedicación, y exige que el técnico se coloque en un segundo plano con respecto a la población"**

Bibliografía


1. Follari, R.; Hernández, J. y Sánchez Peralta, F. *Trabajo en comunidad, análisis y perspectivas.* México, Universidad Autónoma de Sinaloa, 1984.
2. San Martin, X. Organización de la Comunidad para la Salud. En: *Salud y enfermedad. Ecología humana, medicina preventiva y social.* 3ra. ed. México, Prensa Médica Mexicana, 1975, (p. 641-51).
3. Freire P. *Extensión o comunicación. La concentración en el medio rural,* 8a. ed. México, Siglo XXI, 1979.