

**"El documento original contiene imágenes en mal estado"**

**Anexo Uno:****ANALISIS COMUNITARIO DE TIPO PARTICIPATIVO****para la prevención y mitigación de desastres**

(documento metodológico para discusión de los equipos nacionales)

**A ¿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 solo 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 y pluralizado, de manera que la población se auto-concierte y pueda comprender 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 participantes 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 esta. 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 de colaborar, más que 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 liderazgo 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 a 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 limitado 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 este 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 la 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 se aporte 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 este 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 residente 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 eliminen aquellas acepciones que no son 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 mal-entendidos 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 solo 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 pre-definidos 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 participación y su capacidad de influencia en el desarrollo de la acción.

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 realice solo 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*.

## **B. 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 permitan 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 la distribución del ingreso. Esta noción debe superarse para plantear que en algunas zonas la 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 carecen 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 con base en 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 de, 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 esta ocurre. Las instituciones tradicionales no han diseñado mecanismos e instrumentos que fortalezcan la capacidad comunitaria de ejercer un poder de crítica y de auto-control 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

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 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.

El objetivo del programa ante la población es crear un cambio positivo en la vida al 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 solo 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 solo 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 re-define 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 étnias 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.

En lo que respecta 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 cotidianeidad con ideales del conjunto de la sociedad dificultan la utilización de sus recursos.

El fortalecimiento 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 con base en 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 técnico; hace falta también la práctica en el ejercicio de poder".

### **C. Liderazgo local comunitario e intervención externa**