

CAMBIO JUSTO Y DURADERO

Cuando las Comunidades se Aduenian de su Futuro

DANIEL TAYLOR-IDE
y CARL E. TAYLOR

*Con la asistencia de
Mabelle y Raj Arole, Abhay y Rani Bang,
Zeng DongLu, Ann Hawthorne, Patricia Paredes,
Robert Parker, Jac Smit, Betsy Taylor,
Henry Taylor, y Miriam Were*

Traducción del inglés por:
Sidney Evans y María Nelly Cuculiza
Revisado por Laura C. Altobelli

The Johns Hopkins University Press
Baltimore y Londres

Publicado en asociación con
Future Generations

Derechos reservados de la version español por:
Futuras Generaciones Perú

© Daniel Taylor-Ide y Carl E. Taylor
Todos los derechos reservados. Casa editorial. 2002
Impreso en los Estados Unidos de Norte América en papel sin ácido
2 4 6 8 9 7 5 3 1

The Johns Hopkins University Press
2715 North Charles Street
Baltimore, Maryland 21218-4363
www.press.jhu.edu

Información del catálogo
de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de Norte América

Taylor-Ide, Daniel
Just and Lasting Change: When Communities Own Their Futures /
Daniel C. Taylor-Ide and Carl E. Taylor.

p. cm.

Includes bibliographical references and index.
ISBN 0-8018-6825-4 (pbk.: alk. paper)
1. Community health services. 2. Community development.
3. Environmental health. 4. Rural health. I. Taylor, Carl E. II. Title.

RA427.T39 2002

362.1'2-dc21 2001001755

La Biblioteca Británica cuenta con una ficha de registro de esta publicación (en inglés)

Derechos Reservados de la versión español por
Futuras Generaciones Perú
Calle Las Petunias 110 – 302B
Camacho, La Molina Lima 12 – Perú
www.future.org/peru
+511-436-9619
+511-436.9623

Impreso por Editora Gráfica Peruana S.R.L.

A Mary

quien nos enseñó a destacar lo positivo

El desarrollo humano sostenible es desarrollo que no sólo genera crecimiento económico sino que además distribuye sus beneficios equitativamente; que regenera el medio ambiente en vez de destruirlo; que empodera a la gente en vez de marginalizarla. Da prioridad a los pobres, aumenta sus opciones y oportunidades, y los hace participar en las decisiones que los afectan. Es desarrollo a favor de los pobres, a favor de la naturaleza, a favor del trabajo, a favor de la democracia, y a favor de la mujer y a favor de los niños.

JAMES GUSTAV SPETH
ex-Administrator,
Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas

INDICE

Prefacio por James P. Grant

Prólogo

Introducción

I. El Reclamo: Es Posible Alcanzar Un Futuro Justo y Duradero

- 1 Para Comenzar: El Cambio Positivo es Posible
- 2 Sinopsis de SEED-SCALE
- 3 Logrando un Impacto Grande y Duradero
- 4 La Maduración de Nuestro Entendimiento del Cambio en las Comunidades
- 5 Asegurando la Rendición de Cuentas Mediante Mejor Documentación
- 6 Una Crisis Puede Convertirse en una Oportunidad
HENRY G. TAYLOR, CARL E. TAYLOR Y DANIEL TAYLOR-IDE

II. Evidencia Histórica

- 7 Ding Xian: El Primer Ejemplo de Desarrollo Basado en la Comunidad
- 8 Kerala: Desarrollo sin Riqueza
- 9 Las Adirondack: Evolución del Equilibrio entre la Población y la Naturaleza
- 10 Narangwal: El Rol de los Grandes Avances Conceptuales y Culturales

III. Evidencia a Nivel de la Comunidad

- 11 Curitiba, Brasil: Un Patrón para Ciudades
- 12 Jamkhed, India: La Evolución de un Centro Internacional de Entrenamiento
MABELLE Y RAJ AROLE
- 13 Gadchiroli, India: La Adicción Como Barrera al Desarrollo
ABHAY Y RANI BANG
- 14 Kakamega, Kenia: Un Comienzo Promisorio Descarrillado
MIRIAM K. WERE
- 15 Los Apaches de White Mountain, Estados Unidos: Retornando a la Auto-Determinación

IV. Aplicaciones en Gran Escala

- 16 Agricultura Urbana: Una Maquina Poderosa para Ciudades Sostenibles
JAC SMIT
- 17 Perú: Comunidades y Gobierno Aprendiendo a Trabajar Conjuntamente
PATRICIA PAREDES Y CARL E. TAYLOR
- 18 Tibet, China: Integración de Conservación y Desarrollo
- 19 Los Condados Modelo de China: Extensión a Mayor Escala en Salud
CARL E. TAYLOR, ROBERT PARKER Y ZENG DONGLU

V. Manuales SEED-SCALE

- 20 Principios y Criterios de SEED-SCALE
- 21 Acción Basado en la Comunidad a Través de SEED
BETSY TAYLOR, DANIEL TAYLOR Y CARL E. TAYLOR
- 22 Como Extender a Mayor Escala

Conclusión: Patrones para la Acción

Notas

Reconocimientos

Autores y Participantes

Indice

P R E F A C I O

Los conceptos de SEED-SCALE presentados en este libro se publicaron por primera vez en *Community Based Sustainable Human Development* (New York UNICEF, 1995). Jim Grant escribió el prefacio de esa monografía, las últimas palabras que escribió antes de su fallecimiento. En memoria de Jim (y de su padre, John, cuyo trabajo seminal se menciona en el Capítulo 7), reimprimos un fragmento del ensayo de Jim.

Como se mencionó en el Informe sobre Desarrollo Mundial para 1993, la supervivencia infantil ha aumentado más en los últimos 50 años que en toda la historia previa de la humanidad. Una parte importante de esta mejoría ha sido consecuencia de intervenciones específicas promovidas por lo que UNICEF ha llamado la Revolución de la Supervivencia de los Niños ...

Hay gran preocupación por la sostenibilidad de estos logros.... La movilización debe iniciarse con los líderes nacionales pero su sostenibilidad depende de la participación continua de la comunidad. La demanda por servicios debe estimularse y mantenerse a nivel de la comunidad. Las intervenciones basadas en la ciencia deben simplificarse para que se puedan aplicar en los hogares ya sea por los miembros de la familia o por promotores de salud con fácil acceso en la periferia. La responsabilidad más importante respecto de la salud y de otros servicios es promover la capacidad de las familias y de las comunidades para resolver sus propios problemas dependiendo de sí mismas.

Los programas para áreas específicas suelen tener éxito en las áreas locales, pero ha habido problemas porque no ha sido posible “extenderlos a mayor escala”. Sin embargo, hay ejemplos exitosos de extensión... los Drs. Daniel Taylor-Ide y Carl E. Taylor han hecho un esfuerzo valioso para extraer importantes lecciones de dichos ejemplos y han propuesto un conjunto de medidas que podrían guiar los esfuerzos futuros... su proceso pone particular énfasis en la equidad, una meta permanente de la UNICEF de llegar a los que aún siguen marginados; la adaptación y la innovación de acuerdo con diversas condiciones locales; y el desarrollo de capacidades a través de la colaboración entre comunidades, funcionarios gubernamentales y agentes de cambio.

Quisiera agradecer a los Drs. Daniel Taylor-Ide y Carl E. Taylor por las importantes ideas que han sintetizado aquí de manera práctica y concisa.

JAMES P. GRANT

Director Ejecutivo, UNICEF 1980-1995

Cambio Justo y Duradero

PROLOGO

En 1914, los doctores Beth y John Taylor llegaron a las colinas del Himalaya como misioneros médicos del distrito. Al hacerlo, se inició una tradición familiar de observación y participación en el proceso de cambio de las comunidades. Casi sesenta años después, John describió esos primeros esfuerzos por ayudar: “Viajábamos en una carreta tirada por bueyes hacia las junglas, armábamos nuestra gran carpa de 3 habitaciones, carpas para el personal, carpa para el cocinero y carpa para la atención medica y acampábamos por una semana o 10 días cada vez ... las mañanas trascurrían distribuyendo medicinas. La gente de la aldea venía temprano, trayendo a sus enfermos. Poníamos una mesa plegable, a menudo bajo la sombra de un árbol de mango, apilábamos medicinas sobre la mesa y en las cajas de abajo. Beth ocupaba un lado de la mesa y trataba a las mujeres que esperaban en fila y yo trataba al otro lado a los hombres”.³

John conocía de primera mano la difícil vida que llevaban los campesinos. Había trabajado en Kansas labrando el suelo con un arado y luego amansando caballos salvajes para pagarse los estudios de la facultad de medicina. Antes y durante su educación en la facultad de medicina, Beth había enseñado costura a un grupo de mujeres de su iglesia. En esa época la India era un país solitario. Una carta a los Estados Unidos que salía a mitad de año, tal vez tendría respuesta en Navidad. Beth y John distribuían píldoras y emplastos durante el día. En las noches presentaban espectáculos de luz y sombra para impartir nuevos hábitos higiénicos, métodos agrícolas y los valores de la vida cristiana porque desde su punto de vista una vida mejor incluía aspectos tanto espirituales como físicos.

A medida que viajaban año tras año de aldea en aldea, primero en una carreta tirada por bueyes y luego en un Ford modelo T, comenzaron a integrar a los niños en su trabajo. Un amigo que había venido a sus campamentos por varios meses describió así una escena: “Una adolescente vino una mañana, una adolescente con un tumor en la ceja del tamaño de una nuez de achicoria. La paciente se puso de cuclillas en el suelo frente al médico que estaba sentado en un banco de campaña. El doctor Taylor le extrajo el tumor con un anestésico local; la chica no hizo ningún aspaviento ni gritó. La doctora Taylor asistía y Carl, de 13 años, sostenía la vasija”.⁴

Esta era una época en la que solamente había sólo unas cuantas cosas simples y sencillas para hacer que la vida fuera más segura y fácil: medicinas, jabón, nuevos tipos de verduras, mosquiteros para mantener los mosquitos a raya, arados tirados por bueyes con hojas de acero curvo. Pero para la mayor parte de la gente de la India de hace un siglo, incluso estas innovaciones eran demasiado caras. Mientras Beth y John daban atención médica en la mesa de su campamento, también repetían “lava una herida con jabón”, “come más verduras y toma leche para que alimentos al bebé que llevas dentro”, “no se pase al principio de la fila sólo porque es de una casta más alta, espere su turno”. Enseñaban a unas cuantas personas cada vez. Hoy, para la quinta parte de la población del planeta, esas mismas simples herramientas siguen siendo demasiado caras.

Por estos mismos años, Mahatma Gandhi movilizaba millones de indios. Su ejemplo mejoró de manera sencilla el modo de vida tradicional. Le enseñó a la gente a tener dignidad, a organizarse y lograr una vida mejor. Les enseñó que el cambio tiene sus raíces

¹John C. Taylor, Sr., *India: Dr. John Taylor Remembers* (Atlanta: World Presbyterian Missions, 1973), págs. 34, 85.

⁴ Carta de M. Feiber, citado en *ibid.*, p.4.

en la independencia y la mejora propia. Para Beth y John, como para muchos otros, la relación con Ghandi fue un reto que les enseñó a ampliar sus pensamientos y radio de acción.

Todos los hijos de Beth y de John continuaron la misión de la familia de manera diferente. Carl se graduó de la Facultad de Medicina de la Universidad de Harvard y luego de la segunda guerra mundial fue a la India con su esposa Mary y su pequeño hijo Daniel a trabajar en un hospital de la misión. En esos días, se consideraba que las instituciones eran el pilar del trabajo de extensión en las comunidades. La creación y el fortalecimiento de las instituciones se consideraba como una ruta paralela a la estrategia de Ghandi para movilizar a la población.

Pero el nacimiento de una nueva India fue violento. Con la independencia en 1947, el territorio se dividió en el Pakistán Musulmán y en la India dominada por los hindúes. Casi 20 millones personas escaparon a las comunidades de sus correligionarios, y la sangre corría al aparecer nuevos cismas. Beth y John, sus hijos y varios amigos crearon un grupo de socorro médico. En un informe de agosto de 1947, Carl escribió: “la matanza más común y la peor era cuando las pandillas... detenían trenes de refugiados cargados con 5 mil personas o más... la matanza se hacía con armas de mano: espadas, lanzas y hachas... nuestro equipo [recogía] a los sobrevivientes... y operábamos durante varios días en casos de emergencia. ¿qué hacía que hombres normalmente civilizados...mataran a los niños cuyos padres creían en otra religión?” Uno de los momentos más dolorosos en las operaciones de alivio fue cuando “sostenía en mis brazos el cuerpo de una preciosa niña sikh de 3 años de edad. Conté en su cabeza 6 cortes de espada profundos que llegaban al cerebro. ¿Qué fuerza psicológica poderosa podría desencadenar en un hombre a una ira tan fuerte que no podía dejar de atacarla a hachazos incluso cuando la bebita estaba evidentemente muerta?”⁵

La asistencia durante las luchas por la secesión se concentró en resolver necesidades individuales, pero los mismos enfrentamientos pusieron en evidencia la necesidad de solucionar problemas sistémicos. Carl dejó la atención médica directa y regresó a Harvard para obtener un doctorado en salud pública. En 1952, retornó a la India con Mary y sus hijos Daniel, Betsy y Henry. Con su trabajo en la Universidad Médica Cristiana de Ludhiana en el Punjab y con la experiencia de Mary como educadora, desarrollaron métodos prácticos para enseñar a los profesionales de la salud cómo entender las necesidades de la comunidad y definieron la salud como algo más que la atención clínica. Otras facultades de medicina de la India adoptaron este modelo, y desarrollaron centros comunitarios de capacitación en salud. Carl, Mary y otros establecieron un centro de investigación en Narangwal (Capítulo 10) que se concentró en las necesidades de salud de comunidades enteras. ¿Quiénes no venían a los hospitales y por qué? ¿Qué hacía más bien la gente?

En Narangwal los niños se integraron al trabajo. Cuando los datos de los cuestionarios revelaron que la mortalidad era mucho más alta entre las niñas que entre los niños, Betsy, de 8 años de edad, sugirió: “Quizás las niñas se están muriendo porque me he dado cuenta que ellas comen después de los niños y les dan las sobras”. Cada niño se empezó a interesar en algo diferente. La fascinación de Henry por los mamíferos pequeños se convirtió en interés en la salud de comunidades enteras. Betsy se concentró siempre en

⁵ Carl E. Taylor, “Care for Childhood Psychological Trauma in Wartime May Contribute to Peace,” *International Review of Psychiatry*, 10 (1998): 175/78.

los problemas de la inequidad entre culturas. El adolescente Daniel comenzó a buscar al abominable hombre de las nieves.

En 1961, la familia retornó a los Estados Unidos, en donde Carl organizó el Departamento de Salud Internacional de la Universidad Johns Hopkins. Las conversaciones a la hora de la cena continuaron relacionando lecciones que surgían del trabajo cotidiano. Mary, en su puesto de catedrática de la Universidad Estatal de Towson había comenzado a establecer programas para enseñar a leer a las personas de pocos recursos. Uno de estos programas se realizó en la Escuela Vocacional de Maryland para varones y una noche en la mesa nos contó acerca de tres niños a los que habían traído ese día a esta escuela pública. Tenían 8, 10 y 11 años. Habían robado un auto en Maryland y se dirigían a Florida pero la policía los había capturado en Georgia.

Henry tenía 11 años y estaba muy impresionado: “¿Cómo hacen eso unos chiquillos?” preguntó.

Mary explicó que “el robo fue la parte fácil. Tomaron un auto que tenía las llaves colgadas en el contacto. Para manejar, el más pequeño se sentaba en el suelo y empujaba los pedales siguiendo las indicaciones de los que estaban arriba. El más grande giraba el timón, y el tercero lo ayudaba con las palancas y los botones.”

Pero Henry tenía preocupaciones prácticas. “¿Cómo entraban a las estaciones de gasolina para llenar el tanque? Se necesita llenar el tanque varias veces para ir desde Maryland hasta Georgia”.

“Cuando trajeron a los chiquillos a la prisión hoy”, dijo Mary, “se ufanaban así: ‘¡casi lo logramos! Conseguíamos gasolina en latas, diciendo que nuestro papá estaba en la carretera y que ya no tenía gasolina. Pero en Georgia, de verdad se nos acabó la gasolina y la policía nos atrapó”.

Betsy, de 13 años, estaba emocionada con la historia. “¡Mami, si a esos chicos se les ocurrió cómo conducir un auto, les puedes enseñar a leer!”.

“Betsy, ¿qué te parece si tu les enseñas a leer? ¿Podrías hacer que algunos de tus amigos de la escuela trabajen con ellos?” Los programas de Mary para enseñar lectura- y su voluntad de incluir a sus propios hijos en su trabajo- nos ayudaron a aprender cómo recurrir a los voluntarios para resolver las necesidades sociales. Con buena capacitación, los miembros de la comunidad podían ser tan efectivos como los profesionales.

En 1969, Daniel terminó sus estudios universitarios y se unió a la campaña mundial para reducir el crecimiento demográfico. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional lo había enviado a Nepal a un proyecto que no obedecía a las realidades locales sino a prioridades políticas exteriores. El Congreso de los Estados Unidos, preocupado de que el crecimiento de la población estaba minando el potencial económico internacional y los recursos naturales de la tierra, ofrecía cientos de millones de dólares en condones, píldoras y vasectomías a otros gobiernos para resolver el problema. En 1972, Daniel se dio cuenta de que aunque el problema existía, la solución no parecía adecuada. El programa gozaba de gran cantidad de fondos pero no estaba respaldado por una investigación sólida basada en la población que mostrara que el enfoque iba funcionar. Para Daniel también había cuestiones éticas respecto de utilizar el dinero para lograr que la gente pobre aceptara colaborar en algo que otros habían decidido que era bueno para ellos. ¿Cómo se diferenciaba este enfoque de las prescripciones de los misioneros?

Daniel abandonó el enfoque vertical de arriba hacia abajo para ensayar con un enfoque de abajo hacia arriba. Con su esposa Jennifer se mudó a Virginia Occidental, un estado aislado y hermoso de los Estados Unidos y con otros asociados formaron un centro

para el aprendizaje mediante la acción, el Instituto de Montaña Woodlands. Durante 20 años, el instituto realizó experimentos en educación práctica, cursos para fortalecer las relaciones familiares, cursos para niños utilizando aulas al aire libre, programas para fomentar la responsabilidad en los jóvenes en problemas con la ley y capacitación de maestros en educación por la experiencia. Todos estos esfuerzos mejoraron nuestra comprensión sobre cómo enseñar cuando el aula es el mundo real.

Entre tanto, los estudiantes de Carl lanzaban proyectos y asociaciones en las comunidades en todo el mundo. Varios de sus éxitos (Jamkhed, Gadchiroli y Kakamega) se tratan en este libro. Los fracasos nos enseñaron que las buenas intenciones de un foráneo son generalmente un mal comienzo y que los éxitos de la comunidad tienden a evaporarse una vez que los gobiernos o los donantes toman el control.

Carl aplicó estas lecciones cuando en 1978 participó en la redacción de los documentos preparatorios para la conferencia mundial sobre atención primaria de salud en Alma Ata, en el Kazakistán soviético. En los documentos se concentró en “los tres pilares de la atención primaria de salud”: infraestructura para los servicios de salud periféricos, participación comunitaria y cooperación intersectorial. Desafortunadamente, en 6 años, los donantes internacionales abandonaron la estrategia de los 3 pilares, y reorientaron los fondos a programas que prometían soluciones más rápidas a problemas con objetivos más reducidos. Durante este período viajábamos mucho, observando el impacto negativo a nivel de la comunidad.

Como notaron que los líderes esforzados habían desempeñado un rol esencial en el éxito alcanzado en Jamkhed, Gadchiroli y Kakamega y muchos otros lugares, y que por mucho más de dos siglos la gente de Virginia Occidental no había podido salir de la pobreza, de la mala educación y de la mala salud a pesar de la enorme riqueza del estado en madera, carbón, gas natural y desarrollo industrial, en 1983, Jennifer y Daniel lanzaron un programa para desarrollar un conjunto de líderes en todo el estado. Todos los años, 100 alumnos de undécimo grado seleccionados por la Academia de Estudiantes de Virginia Occidental por su nivel de iniciativa y potencial académico o técnico, trabajaban personalmente con más de 5000 estudiantes de secundaria para hacer que más jóvenes pudiesen ingresar a la universidad. En 1983, Virginia Occidental ocupaba el cuadragésimo noveno lugar fuera de los 50 estados de la nación en el porcentaje de asistencia a la universidad. En 1986, ascendió al cuadragésimo-octavo lugar y 1990 al cuadragésimo-sexto. Pero el programa era financiado totalmente con fuentes externas y cuando cambiaron los donantes, desapareció el apoyo externo. Debido a la falta de liderazgo, se derrumbó un programa que estaba tratando de formar líderes.

En 1984, luego de 23 años de enseñanza y de trabajo de campo en 62 países, Carl se convirtió en profesor emérito en la Universidad Johns Hopkins y se le invitó a liderar un nuevo programa de UNICEF en China. Como vio que esa era una oportunidad única para integrar a escala nacional los enfoques de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, ayudó a lanzar el Proyecto de los Condados Modelo de China (Capítulo 18).

- En 1983, luego de 25 años de búsqueda, Daniel descubrió la realidad científica que estaba detrás de la antigua leyenda del abominable hombre de las nieves. Mientras él y su cuñado Nick escalaban montañas en un remoto valle en las alturas al este del Everest, Nick avistó huellas frescas que pertenecían a un gran animal de quizás 5 pies de alto. El abominable hombre de las nieves resultó siendo un oso, una adaptación asiática del oso negro, que vive principalmente en los árboles y que se sostiene en ellos mediante garras parecidas a las de un primate. Por eso, deja huellas parecidas a las de

los humanos cuando se desplaza en nieve húmeda y profunda. Para Daniel, que había crecido en los Himalaya y observado que las poblaciones humanas se duplicaban y las poblaciones animales caían, era claro que el futuro de este oso era negro. Daniel se unió a los gobiernos de Nepal y China para establecer parques nacionales en las laderas del Monte Everest. El plan era ayudar a la gente a mejorar su nivel de vida, proteger el medio ambiente y en último término a los osos. Con el tiempo, el parque nacional de Makalu-Barun en Nepal y la Reserva Natural Nacional Qomolangma en China desarrollaron soluciones integrales que unían el desarrollo con la conservación (Capítulo 16).

A medida que trabajamos para comprender el proceso de cambio de la comunidad internacional-y en algunos casos regional- continuaba el diálogo transgeneracional. Una cuarta generación - Jesse Oak, Christopher, Tara, Ruth, Luke, Caleb y Anna - han crecido caminando los senderos del Himalaya con nosotros y criticando nuestro enfoque. Aún no sabemos si ellos continuarán con la búsqueda, pero su participación ha dado forma en gran medida a los debates de este libro. En 1999, Luke corría con su red para mariposas en los senderos de Nepal comparando los conteos de mariposas con los que su abuelo había encontrado 50 años antes. En esta misma expedición de investigación, Ruth entrevistaba a las mujeres sobre sus necesidades de nutrición y Caleb tomaba nota sobre los juegos de los niños. Jesse Oak acaba de terminar un trabajo con cazadores locales para develar los misterios de la jungla donde viven en una remota zona de la India nororiental. Su artículo publicado en la edición de septiembre 2000 de National Geographic describe una fase de su compromiso de búsqueda:

Somos un grupo poco común: dos funcionarios encargados de la vida silvestre del Estado de Arunachal Pradesh. Ambos somos apatani nacidos y criados en la selva; los “chicos” son seis jóvenes cazadores apatani y yo, un estadounidense de 17 años criado en medio de expediciones al Himalaya. Hemos acampado a 7800 pies en una meseta en el corazón de la selva y bosque de nubes más inhóspitos que quedan en la Tierra. El bambú alfombra tupidamente el fondo del valle. En la noche, los pájaros-la lechuza de la montaña y el gavián cuckoo - llaman desde los árboles encima nuestro, mientras que en algún punto allá abajo, un felino cazador acecha su presa sin dejarse ver ni oír.

Hemos venido a convencer a la gente de Arunachal Pradesh y del otro lado de la frontera del Tibet para que mejoren la salud y educación de sus comunidades y para que manejen de manera sostenible sus bosques, la vida silvestre y otros recursos.

Nani Sha y yo también estábamos comprometidos en una búsqueda personal: capturar en película filmada al evasivo *Neofelis nebulosa*, el leopardo nublado. Este magnífico felino toma su nombre del bosque de nubes donde vive y de las marcas en forma de nube que le permiten camuflarse entre las cambiantes sombras de la frondosa jungla. Mi familia ha estado relacionada con estas selvas del Himalaya desde la época de mi bisabuelo John Taylor Sr. y su esposa Elizabeth allá por 1914....⁶

⁶Jesse Oak Taylor-Ide, “In Search of the Clouded Leopard,” *National Geographic*, Setiembre 2000.

INTRODUCCION

Hoy en día 6 mil millones de vecinos compartimos el planeta. Algunos viven en sociedades inmensamente ricas que se mueven muy rápido, pero 1300 millones de nosotros apenas consiguen subsistir con un dólar al día en circunstancias que no mejoran.¹ Nuestra diversidad es tan grande que la mayoría de descripciones de nuestros rasgos comunes nos parecen lejanas o trilladas. Las opciones crecen tan rápidamente que parece imposible coordinar tantas opciones, pero para los 1300 millones de pobres hay muy pocas alternativas.

Es posible reducir la brecha entre ricos y pobres. Las mega-fuerzas de la globalización pueden orientarse. El daño al medio ambiente se puede reducir enormemente. Las soluciones comunitarias son una manera rápida y económica de lograr estas metas. En todos los países, condiciones económicas y grupos étnicos podemos encontrar ejemplos positivos de comunidades que asumen el control de su futuro. Hoy la mayoría de la gente vive más tiempo y con mayor comodidad material que sus abuelos. La mayoría de niños crece con menos discapacidades físicas y mentales. La mayoría de ancianos disfrutan de atención y seguridad sin precedentes. La expansión de las telecomunicaciones está creando la perspectiva de un “solo mundo” y haciendo que mucha gente crea que su futuro mejorará sostenidamente.

Pero al mismo tiempo, el medio ambiente impone límites al progreso. Nuestras vidas están cada vez más sujetas a los caprichos de las corporaciones y otras grandes fuerzas controladas por determinantes tan lejanos que nos parecen tan arbitrarios como el clima. Millones de personas migran diariamente, moviéndose por su territorio como olas que se elevan y caen, buscando oportunidades en un mar de cambio global que de preferencia recompensa a los ricos. Aunque para las tres cuartas partes de nosotros se han incrementado las oportunidades, hay factores de discriminación genética y geográfica incluso dentro de este grupo privilegiado, haciendo que el ritmo de la mejora siga siendo desigual. Con las crecientes inequidades sociales y económicas, crece el enfrentamiento civil. Esta visión auspiciosa se enfrenta diariamente con la codicia, el individualismo, la crueldad, el racismo y la miopía.

Al ver la enormidad del reto, algunos nos angustiamos y lamentamos ante tanto que hacer. Pero otros sí están haciendo algo, en parejas, por decenas y millares, en comunidades y naciones. A medida que aprendemos juntos, las soluciones iniciales crecen. El progreso a menudo comienza en pequeño y no parece muy sofisticado, pero en estas comunidades cada año más y más personas ven oportunidades y comienzan a tratar de darle forma a su manera de vivir. Así, aunque en ciertos aspectos el cambio planetario parece crear incertidumbre, algunas comunidades están avanzando, igual que algunas comunidades avanzaron en el pasado.

Este libro identifica un patrón de nuestra historia colectiva que muestra cómo podemos reducir las brechas entre los que tienen, los que quieren tener y los que se han rendido. Describe cómo el proceso no puede sólo continuar sino que puede expandirse rápidamente para alcanzar una escala bastante significativa. El proceso es complejo y las

¹ Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (en adelante UNDP), *Human Development Report*, 1999 (Nueva York: Oxford University Press y United Nations Publications, 1999).

estrategias todavía se están desarrollando. El paradigma que se describe en las siguientes páginas sin duda será más útil y eficaz dentro de unos años. Pero ya entendemos bastante bien cómo debemos actuar individualmente.

Nuestra accionar debe ser sensible hacia el medio ambiente, las culturas y economías en que vive la gente. El éxito debe proliferar irradiándose de manera que cada replica alcance a un mayor número que los del esfuerzo previo. Se trata de un proceso orgánico, muy parecido al crecimiento de una población animal, con unidades familiares que se reproducen en cada vez más lugares y en el que cada unidad crece de acuerdo con las circunstancias que prevalecen en su medio específico.

La más crucial característica gerencial de este proceso es que las autoridades deben ceder el control suave y rápidamente, a pesar de cierta incomodidad propia, del mismo modo que un padre debe aprender a dar cada vez más responsabilidad a un niño a medida que crece. El aprendizaje es un proceso en que se cometen errores para luego aprender a partir de ellos. No todo debe comenzar desde el mismo punto de partida. Es difícil para los líderes y los agentes de cambio dejar el poder a la misma velocidad que las comunidades adquieren la capacidad de actuar por sí mismas. Pero cuando se identifica el proceso orgánico correcto, el cambio se puede irradiar rápidamente en toda una región, y es mejor aun cuando los elementos externos limitan su accionar permitiendo que ocurra el cambio, en vez de dar recetas sobre cómo debe producirse el mismo.

En los siguientes capítulos se presenta este proceso en una secuencia que se puede replicar en prácticamente cualquier comunidad o grupo de comunidades. Lo llamamos SEED-SCALE* y sintetiza muchas escuelas de pensamiento con respecto al desarrollo y la conservación, así como un amplia gama de métodos participativos. Aunque se apoya en, y hace avanzar, a las comunidades, parece trascender las barreras de las culturas y las economías.

Nuestras vidas como personas no se rigen por un tema único y ni siquiera siguen una estructura sistemática. Nuestras vidas fluyen, se repliegan, se inician y se acortan, se reforman. Sería equívoco sugerir que la construcción de un futuro mejor puede ser un proceso tan organizado como construir una fábrica. Al escribir este libro hemos tratado de reflejar esta complejidad y multiplicidad reiterativas. Por lo tanto, presentamos nuestras perspectivas sobre este proceso reiterativo antes de resumir los temas. Estos temas vuelven a surgir a lo largo de una serie de estudios de caso. Los capítulos finales establecen el proceso SEED-SCALE a manera de manuales.

SEED-SCALE es una forma de acción que los individuos pueden iniciar en sus comunidades y es un proceso que los gobiernos pueden proyectar a escala regional o nacional. SEED genera la base de datos a nivel local. Se podría entender como la determinación del ADN específico de cada comunidad, los códigos guías que le dicen a las unidades sociales cómo pueden evolucionar de acuerdo con sus ventajas comparativas. SCALE define el proceso de crecimiento en tanto gama de características que nutre la unión autónoma de las comunidades. Aunque la terminología es bastante nueva, los estudios de caso demuestran que el proceso ha estado vigente durante muchas

* N.T. : Siglas en inglés de “Self-evaluation for Effective Decisionmaking and Systems for Communication to Adapt Learning and Expand”: Auto-evaluación para la Toma de Decisiones Efectivas y Sistemas para que las Comunidades Adapten el Aprendizaje y Crezca. A su vez, SEED-SCALE es un juego de palabras que transmite la idea de “plantar semillas para crecer”.

generaciones. Las pruebas de campo en todo el mundo confirman que el proceso es efectivo en sistemas políticos y económicos muy diferentes.

Describimos el proceso SEED-SCALE por primera vez en dos monografías preparadas para la cumbre Mundial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social de 1995.² De todo el mundo vinieron muchas respuestas útiles a medida que la gente confrontaba las ideas con sus propias experiencias. En nuestra permanente investigación de campo nos referimos a iniciativas en varios países que sirvieron de estudios de caso prospectivos para comprobar este enfoque. Los casos de Narangwal, los Condados Modelo de China, el Tibet y los CLAS en el Perú, que figuran en este libro, son algunas de estas pruebas de campo. Otros estudios de caso en las secciones II, III y IV confirman que el proceso sí sirve. La retroalimentación continua y los ajustes indudablemente harán que el proceso sea aún más útil. Este volumen presenta el estado actual de los conocimientos para que otros puedan comprobar su utilidad.

Durante los 6 años que tomó escribir este libro, hemos compartido los borradores con nuestros colegas. Aquellos que lideran proyectos de campo querían más detalles operativos, que proporcionamos en los manuales en la sección V. Nuestros colegas académicos querían más datos y más elaboración de los métodos utilizados en los estudios de caso. Nuestros colegas activistas como Hafdan Mahler, el ex director general de la Organización Mundial de la Salud y fuente de gran inspiración nos dijo: “publiquen este libro para poder iniciar más pruebas de campo en el mundo y para que el ejemplo sea más claro. Eso es precisamente lo que hemos hecho y con mayor investigación y experimentación, se sigue refinando el proceso. En este texto se ha introducido pequeños cambios que traducen estos nuevos acontecimientos, principalmente el agregado de un cuarto principio en el Capítulo 2, y el cambio del término “experto” por el de “agente de cambio” cuando nos referimos al socio “afuera-hacia-adentro”. Los colegas que querían iniciar proyectos (desde los administradores de agencias donantes hasta los estudiantes de pos-grado) a veces descartaron los éxitos que se narran en los Capítulos 7-19 porque pensaban que dichos logros fueron resultado de situaciones especiales o que dependían del carisma de sus líderes o porque las circunstancias que los rodeaban imponían demasiadas restricciones para poder aplicar este tipo de enfoque. Aceptamos que algunas características particulares contribuyeron en efecto a muchos de los estudios de caso. Pero a medida que el enfoque se desarrolla, se vuelve cada vez más fácil de usar.⁷

Sin embargo, también aumenta la urgencia por actuar. En todo el mundo, la gente de las comunidades desea un proceso confiable y replicable para enfrentar las fuerzas externas que los empujan. Mientras que los privilegiados aumentan sus ventajas, los pobres tienen cada vez menos. Los procesos planetarios están al borde de entrar en un desequilibrio irreversible. La sociedad civil se tambalea. El cambio pende sobre nosotros más como una

² Daniel C. Taylor-Ide y Carl E. Taylor, *Community Based Sustainable Development: A Proposal for Going to Scale with Self/Reliant Social Development*, UNICEF Children, Environment, and Sustainable Development Series, no. 1 (Nueva York, 1995); Carl E. Taylor et al., *Partnerships for Social Development: A Casebook* (Franklin, W.Va.: Future Generations and Johns Hopkins University, Department of International Health, 1995).

⁷ Desde que se publicó este libro por primera vez, el proceso ha seguido evolucionando gracias a la investigación, experimentación y pruebas de campo. Y como consecuencia se ha hecho ligeras modificaciones al texto. El cambio más notable es la introducción de un cuarto principio en el Capítulo 2, referido a la necesidad de avanzar a partir de los éxitos logrados.

amenaza que como una promesa. Si bien se ha logrado mucho con los recursos y modelos existentes hoy en día, no bastan para promover un futuro justo y sostenible para todos, incluyendo esos 1300 millones de personas más pobres y para las generaciones por venir. Se necesita un nuevo paradigma que dé forma al cambio de modo positivo.

A la larga, la elección depende de si estamos dispuestos a actuar de manera colectiva e intencional para resolver el desafío y aprovechar las posibilidades positivas que se nos presentan. El enfoque que se describe en este libro es una síntesis de las lecciones dictadas por la experiencia, la reflexión y las observaciones en el mundo durante cuatro generaciones de trabajo de nuestra familia y de pruebas de campo en gran escala en las tres últimas décadas durante las cuales realizamos las pruebas y refinamos el método. Es un proceso que se basa en la asociación de socios, en datos objetivos y en planes de trabajo sistemáticos. Sus consecuencias pueden generalizarse.

El familiar lema “Piensa a nivel global, actúa a nivel local” sigue vigente porque expresa esperanza y nos da orientación. Parte del supuesto de que podemos darle forma a las fuerzas complejas y cambiantes de hoy en día para construir un futuro que tenga significado para nosotros mismos y para las generaciones que vendrán tras nosotros. Las palabras definen el alcance del problema pero no ofrecen una solución definida. A medida que pasamos de la promesa al pesimismo, este libro ofrece al mundo de hoy una vía práctica para actuar a nivel local a cualquier escala en que se pueden agrupar las comunidades locales. Si no tenemos en cuenta la necesidad de actuar a nivel local, enfrentamos un futuro de explotación. Y si no tenemos en cuenta que debemos pensar a escala global, también enfrentamos un futuro de explotación. Pero si escuchamos y actuamos a ambos niveles, podremos asegurar un futuro mejor tanto para nosotros como para nuestros vecinos de todo el mundo.

Al comienzo de este libro, es importante aclarar un concepto: la dimensionalidad del desarrollo. Generalmente se considera el cambio en una sola dimensión, pero en realidad comporta al menos tres dimensiones: las acciones de la gente, de abajo hacia arriba; las políticas del gobierno, de arriba hacia abajo; y la contribución de ideas y habilidades desde fuera hacia adentro. Estas categorías delimitan el espacio dentro del cual operan las comunidades, de la misma manera en que la latitud, la longitud y la elevación definen el espacio geográfico, o las dimensiones x , y , z definen el espacio matemático. Se necesita una nomenclatura similar para el desarrollo. ¿Cómo trabajan las comunidades con el gobierno, los agentes de cambio y los donantes?

Nuestra búsqueda bibliográfica sobre el desarrollo no descubrió un vocabulario multidimensional. Por eso creamos una terminología. SCALE Uno define el eje de cambio a nivel de la comunidad. SCALE al Cuadrado describe el eje que aporta mayor conocimiento y habilidades al primero. SCALE al Cubo es el entorno habilitador de las políticas y el financiamiento. Cada una de estas tres dimensiones describe *el lugar donde* ocurren las acciones. El actor de la acción puede variar. Por ejemplo, las acciones a nivel de la comunidad no se limitan a acciones realizadas por la comunidad y tampoco el aporte de conocimiento y habilidades es función que compete exclusivamente a los agentes de cambio.

Esta multiplicidad de perspectivas puede ser fuente inicial de confusión porque nuestras ideas sobre el cambio en las comunidades normalmente se desarrollan de manera lineal, concentrándonos en un aspecto y no en tres. Y como hemos pensado linealmente, a menudo proponemos soluciones simplistas. Se nos hace difícil apreciar el mérito de la posición de otra persona. Cada una de las partes adopta una perspectiva propia según su

posición: de arriba hacia abajo, si era un funcionario o burócrata internacional; de afuera hacia adentro, si era un donante o un académico internacional; de abajo hacia arriba, si era un miembro de la comunidad o un foráneo de inclinación progresista. Pero ahora con un vocabulario que se basa en las interconexiones, las discusiones y decisiones se puede mostrar a cada socio su rol en relación con los roles de los otros socios.

Igual que el mundo no es plano, el cambio social no es unidimensional. Cuando nuestra perspectiva consideraba que el planeta era plano, el mundo estaba formado por Europa, Asia y África, lo que ahora se conoce como el Viejo Mundo. Pero cuando nuestra búsqueda nos llevó más allá del horizonte en 1492, aprendimos que el mundo es una esfera. Lo que era el oeste se convirtió en el este. Lo plano se hizo redondo y se podía llegar al mismo lugar viajando en direcciones opuestas. Ver el mundo como una esfera también significa comprenderlo. El descubrimiento físico de América fue más que un hecho físico. Se descubrió un nuevo mundo. La era moderna comenzó cuando nos dimos cuenta de que la tierra era redonda.

Los vientos y corrientes de una nueva comprensión del cambio social nos llegan hoy desde distintos rincones de la Tierra; necesitamos maneras apropiadas de describirlos y tratarlos. SEED-SCALE es una técnica. Es diseñada específicamente para ayudar a cada comunidad a reconocerse a si misma dentro de una gama de opciones complejas – y entonces ayuda a la comunidad a avanzar paso a paso a lo largo de la curva de cambio deseado y factible para la comunidad. Para encontrar el punto de inicio, usamos el proceso de SEED. Para describir cada rol, usamos SCALE Uno, al Cuadrado y al Cubo. Y para encontrar las acciones para seguir avanzando el año siguiente, ofrecemos los siete pasos anuales.

PARTE I

¿QUÉ DECIMOS?

Es Posible Alcanzar Un Futuro Justo y Duradero

CAPÍTULO 1

Para Comenzar

El Cambio Positivo es Posible

El 17 de diciembre de 1903, Wilbert y Orville Wright lanzaron al aire un “montón de palos, telas y alambre” en una remota playa de los Estados Unidos. Ese día los hombres se liberaron del dominio de la gravedad del planeta pero durante 5 años la gente casi no se dio cuenta de que podía volar. Luego en 1908, Wilbert remontó el cielo de París en dos vuelos sucesivos. Las multitudes se lanzaban a las calles de la ciudad para ver un ser humano a bordo de una “nave aérea”.

Antes de que pasara un año, Louis Bleriot voló a través del Canal de la Mancha. Un año después, Alberto Santos-Dumont vendía paseos en avión. En 1913, al final de la primera década de la aviación, el metal estaba reemplazado a los palos y la tela. Igor Sikorsky volaba un enorme aparato de 4 motores en Rusia y más de 40 mil personas habían volado por lo menos en 39 países. En 1919 se realizó el primer vuelo a través del Atlántico y otro de Inglaterra a Australia. Ya en los años 20, la gente común y corriente subía a los aeroplanos en vuelos de placer. Volar se hizo accesible a todos los bolsillos. Por un dólar se podía volar encima del techo de la casa. Veinticinco años después de la demostración de París ya se había aviones comerciales para pasajeros. En los años 50 los aviones a reacción daban la vuelta la mundo y en 1969 unas cuantas personas incluso llegaron a la luna.

El crecimiento de los viajes aéreos no comenzó con el primer vuelo, sino que comenzó en 1908 con el primer vuelo que la gente *vio* verdaderamente. El vuelo de 1903 fue un avance técnico, pero la revolución que transformó nuestras vidas comienza cuando el común de las personas entendió que volar es posible. De manera similar, la clave para construir mejores vidas no son los avances técnicos sino el cambio de comportamiento a nivel de la comunidad. Este es un libro sobre cómo cambiar la manera en que nos comportamos. Hay tres principios clave para el cambio planificado e intencional de una comunidad, pero los tres se centran en el mismo objetivo: cambiar el comportamiento de la gente de modo que se adecúa a las circunstancias de la localidad. Para dicha transformación se necesita tener confianza en que es posible el cambio de formas y esta confianza debe tanto provenir de la creación de capacidades en las comunidades como contribuir a ellas. En estos procesos, la creación y continuidad de una verdadera asociación tri-partita entre los miembros de la comunidad, los agentes de cambio externos y los funcionarios del gobierno juegan un papel esencial.

Los intentos previos por definir las dinámicas del cambio social a menudo fracasaron porque se concentraron solamente en un tipo de liderazgo. La mayoría de enfoques de corte profesional enfatiza los sistemas prescriptivos, de arriba hacia abajo, que buscan dirigir a las personas más que ayudarlas a descubrir cómo dirigirse a sí mismas.

Otro grupo de enfoques fracasó porque enfatizó el empoderamiento de las personas sin tener en cuenta los sistemas de mayor envergadura y complejidad que se requieren para que la gente puede aprender a aprovechar de oportunidades.

El cambio efectivo crece desde la comunidad, pero el crecimiento de abajo hacia arriba no ocurre solo. El pasto provee una analogía. Para crecer desde las raíces, el pasto necesita nutrición de arriba hacia abajo, sol y lluvia (la ayuda del gobierno), y nutrición de afuera hacia adentro, del fertilizante y los micro-nutrientes (la ayuda de los agentes de cambio). Asimismo, el enfoque SEED-SCALE se construye a partir de lo que es evidente: por sí mismas, las comunidades difícilmente realizan cambios significativos. Si bastaran simples cambios a nivel de bases, cada vez más comunidades los habrían llevado a cabo hace tiempo en aras de su propio beneficio. Pero la movilización del crecimiento en las comunidades es un proceso complejo que requiere una asociación tripartita, de apoyo de arriba hacia abajo por parte del gobierno, de innovación de afuera hacia adentro gracias a los agentes de cambio, y mucho trabajo de abajo hacia arriba de la gente de la localidad.

Pero incluso una asociación tripartita enfrenta enormes desafíos. El cambio al nivel local está sujeto a dos factores globales cada vez más poderosos: el comercio internacional controlado por las corporaciones en su propio beneficio y el acelerado cambio del clima de todo el planeta. Estas dos mega-fuerzas hacen cada vez más difícil el cambio a nivel de la comunidad. Además de estas dificultades, se tiene la creciente presión en los sistemas sociales humanos debido al miedo, la violencia dentro de las comunidades y el quiebre de la estabilidad familiar y social.¹

El alcance creciente de las empresas globales, particularmente a través de la expansión en el comercio, sobrepasa cualquier otro factor que se pueda cuantificar. El comercio internacional creció de 31 mil millones de dólares en 1950 a 3,6 mil billones 40 años después (en dólares americanos de 1999), es decir un incremento de más de 11 veces, mientras que la producción mundial creció solamente 5 veces, de 3,8 mil billones de dólares a 28,9 mil billones de dólares.² La tendencia no solamente no disminuye, sino que escapa a la capacidad de regularla, incluso para los gobiernos más poderosos. Este crecimiento es apoyado por las mega-agencias (la Organización Mundial de Comercio, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y otras similares) que introducen sus propias condiciones para prestar su apoyo y reestructuran gobiernos presuntamente soberanos para que el comercio crezca más y más rápido. Parte de este comercio global beneficia a las comunidades y en parte las perjudica. Los aspectos benéficos del comercio internacional deben mantenerse pero, en muchos casos, readaptándolos.

El único contrapeso significativo para la globalización corporativa son las comunidades. No puede detenerse el impulso del comercio globalizado, pero puede ser redirigido. Las comunidades son suficientemente pequeñas como para darse cuenta de cuáles son sus propios intereses y suficientemente grandes para acceder a recursos y generar eficiencias de escala. Cuando las comunidades son débiles, inevitablemente son víctimas de la explotación. Para aprovechar el crecimiento corporativo y no ser sus

¹ Ver Tom Athanasiou, *Divided Planet: The Ecology of Rich and Poor* (Athens: University of Georgia Press, 1998).

² David C. Korten, *When Corporations Rule the World* (West Hartford: Kumarian and Barrett/Koehler, 1995), pág. 18.

víctimas, las comunidades del mundo deben fortalecerse rápidamente y aumentar su capacidad organizativa.

El deterioro del medio ambiente debilita aún más a la sociedad. En su informe de 1995 a las Naciones Unidas, el Panel Internacional sobre Cambio Climático reconoció que la actividad humana está cambiando el clima del planeta. La evidencia sigue aumentando desde entonces. El aumento de la temperatura mundial se ha asociado con el aumento del nivel del mar. Los patrones climáticos están cambiando junto con las corrientes atmosféricas y oceánicas. El aumento de la temperatura hace que nuestro hábitat sea menos saludable; un clima más cálido amplía la gama de enfermedades tropicales como la malaria, y la globalización amplía el rango de posibles epidemias hasta ahora localizadas, como los virus del Ebola y del Nilo Occidental. Es posible que se necesite un nuevo equilibrio entre diferentes estilos de vida, la economía internacional y la política mundial. Para responder a estos retos, necesitamos estrategias más efectivas. La manera más práctica y accesible de formar una respuesta colectiva es fomentar soluciones apropiadas a nivel de la comunidad donde se tomen en cuenta las grandes y complejas fuerzas que se ciernen sobre ellas.³

Comunidad, tal como usamos el término, es cualquier grupo que tiene algo en común y que en potencia puede actuar conjuntamente. Generalmente, las comunidades constan de personas que viven en una región geográfica e interactúan como una unidad social cohesiva.

Pero hay otras comunidades, como los sindicatos, grupos religiosos, alianzas étnicas y otros similares, que también pueden organizarse colectivamente para lograr el cambio. La mayoría de la gente pertenece a múltiples comunidades. Una característica que las define es que una comunidad funciona mejor si es suficientemente pequeña para que la gente se conozca entre sí o conozcan cosas los unos de los otros, y se puedan organizar para actuar conjuntamente.

La acción de la comunidad no tiene que limitarse a pequeña escala. Es posible construir sistemáticamente a partir de uno o varios proyectos específicos basados en la comunidad y, utilizándolos como centros de aprendizaje, “extender la escala” a toda una región o nación. Dicha expansión se produce en mejores condiciones cuando existe un marco de referencia mayor que durante todo el proceso refuerza las acciones a nivel de la comunidad. A medida que crece el alcance y la fuerza de la actividad comunal, las soluciones pueden reunirse a nivel de la región. SEED-SCALE es el nombre con que hemos bautizado la manera de manejar este proceso para que sea efectivo, rápido y eficiente. En contraste con enfoques que prescriben una solución universal para todos, como los dogmas religiosos, el marxismo, políticos interesados en ocupar cargos, incluso la publicidad en la sociedad global de consumo, SEED-SCALE ayuda a la gente a encontrar soluciones que sean adecuadas para a su propio momento y lugar. Con el tiempo, estas soluciones específicas para cada comunidad pueden amalgamarse en una fuerza agregada suficientemente fuerte que resista y reoriente las grandes fuerzas que actualmente amenazan a las sociedades y el medio ambiente del mundo. El proceso crece a través de la repetición en siete pasos cada año en forma iterativa.

³ Ver Harry C. Boyte y Nancy N. Kari, *Building America: The Democratic Promise of Public Work* (Philadelphia: Temple University Press, 1996)

Acción Anual Para Conseguir Soluciones Locales

Existen en la actualidad casos de éxitos evidentes, y demostrables, de aldeas o ciudades, e incluso casos en medio de la selva, que demuestran la posibilidad de modelar el futuro. En todos estos ejemplos de cambio con éxito, las actividades parecen agruparse en ciclos anuales de modo parecido a los años agrícolas o académicos en los que cada ciclo crea un punto de partida para la siguiente etapa. Para crear un ciclo de este tipo, sostenemos que cada año se debe repetir una serie de siete pasos sencillos. Si uno de los pasos es tan complicado que no se puede culminar en un año dado, no se podrá proseguir con los demás pasos. Cada año cada comunidad *tiene que* recorrer todo el ciclo de los pasos. No podemos enfatizar suficientemente la importancia de este punto. Un agricultor que pasa todo su tiempo arando nunca llegará a plantar...y menos aun a cosechar. Un estudiante perfeccionista que pasa demasiado tiempo realizando una tarea, no terminará bien el año escolar. Los siete pasos anuales (en tres grupos generales) son:

Desarrollar Capacidades

1. Crear o reconstituir un comité de coordinación y utilizarlo para movilizar a la comunidad y para relacionarse con agencias externas. Un individuo que trata de dirigir la acción de la comunidad tiende a quedar atrapado entre facciones o exigencias que compiten entre sí. Un comité de coordinación reúne a los grupos y distribuye responsabilidades entre quienes van a actuar.
2. Identificar éxitos pasados. Los éxitos previos de una comunidad son la base más probable del éxito futuro. Por sí misma, una comunidad tal vez no se dé cuenta de sus verdaderos éxitos y fortalezas. Los agentes de cambio pueden ayudarla a identificarlos y pueden ayudar a reorientar sus acciones para aumentar sus potencialidades.
3. Estudiar los casos de éxito y visitar otras comunidades. Buscar opciones que han funcionado para otros y adaptarlas a cada situación local. Enviar a estas visitas a las personas realmente dispuestas a trabajar (no sólo a los que detentan el poder) de modo que se capacite en la práctica a la verdadera columna vertebral de la comunidad.

Elegir una Visión: SEED (Auto- Evaluación para la Toma Efectiva de Decisiones)

4. Evaluar la situación objetivamente (auto-evaluación). Crear una base de datos específica de la comunidad en vez de trabajar solamente a partir de las opiniones de las personas. Conseguir información sobre problemas y recursos e identificar a los miembros de la comunidad que posean habilidades específicas o potenciales, y la habilidad de forjar acuerdos.
5. Discutir sobre las fuentes de los problemas, explorar soluciones posibles y decidir qué problemas son más urgentes (toma efectiva de decisiones). Una vez que las personas de la comunidad se han puesto de acuerdo sobre las prioridades, pueden trazar un plan de trabajo que asigne tareas y funciones a todos.

Actuar

6. Involucrar tantas personas de la comunidad como sea posible. Iniciar proyectos que sean populares porque responden a necesidades sentidas. Añadir actividades para unificar y multiplicar fuerzas.
7. Monitorear el impulso e identificar las carencias en la acción para hacer correcciones a mitad de la marcha sobre la manera real en que se está trabajando. Luego reasignar las tareas. Lograr acciones justo al principio es menos importante que probar acciones, adaptarlas y seguir mejorando.

El proceso permanente de cambio colectivo exige que trabajemos juntos. Hemos comenzado este capítulo describiendo cómo creció la tecnología aeronáutica. Sin embargo, para mejorar nuestras vidas y redefinir nuestro futuro no dependemos fundamentalmente de soluciones técnicas, de dinero, de nueva infraestructura y ni siquiera de administración. Esos son meros componentes del proceso. Moldear nuestro futuro de manera diferente tiene que ver con el cambio en nuestra forma de vivir y con resaltar la idea de que somos criaturas sensibles, capaces de responder a las circunstancias y convertirlas en una ventaja adaptativa. Cada cierto trecho de este libro, presentamos paralelos biológicos más que metáforas estáticas de la ingeniería o del comercio que los agentes de cambio o expertos suelen utilizar. En este caso, los pájaros nos dan lecciones de la naturaleza sobre cómo volar. ¿Cómo mueve la naturaleza toda una bandada de pájaros?

Consideren el caso de los gansos. La llamativa formación en V de una bandada en vuelo revela un número de lecciones naturales sobre cómo moverse colectivamente. Una bandada puede viajar hasta mil millas sin descansar mientras que un solo pájaro no puede avanzar mucho más que la mitad de esa distancia. La disciplina de su vuelo en V permite a los gansos utilizar la elevación que proviene de las puntas de las alas de cada uno de ellos de tal manera que la bandada logra un rango de vuelo 60 por ciento mayor que si cada pájaro volara solo. Debido a que el líder se cansa pero no se beneficia con la elevación de las alas de los otros, el rol de líder rota: el pájaro líder se queda detrás para ir en la retaguardia y otros se mueven hacia delante. Cuando un ganso se sale de la formación, la tracción incrementada en sus alas le recuerda que regresa a la posición para lograr la elevación colectiva. En un propósito común, el aliento ayuda, entonces cuando los gansos vuelan juntos, ellos graznan, apoyando e identificando su posición a aquellos con quienes comparten su esfuerzo. Si un pájaro se enferma, queda herido o extenuado cuando se desprende de la bandada, dos gansos más descienden para protegerlo. Se quedan juntos hasta que puedan volar en trío o unirse a otra bandada que pasa.

Los paralelos con nosotros son obvios. Uno que vale la pena enfatizar aquí es la importancia de la perspectiva de la bandada completa. La naturaleza apoya una posición de liderazgo dominante sólo cuando las necesidades organizativas son de corto plazo, como en el caso de protección contra amenazas directas a la vida y de los carnívoros en busca de comida. Cuando la tarea es moverse en distancias largas, las necesidades organizativas son diferentes; ningún individuo puede asumir solo el liderazgo sin debilitar el grupo, de tal manera que la naturaleza llama a una acción colectiva. El principio organizativo del desarrollo es la asociación-cooperación entre individuos y grupos para lograr elevarse, rotar el liderazgo, graznar para alentarse y proteger a los débiles incluso si ello significa abandonar temporalmente el vuelo.

Hace varios años trabajamos con la tribu Apache de White Mountain en el Sudeste de los Estados Unidos, ayudándolos a adaptar estos conceptos. Antes de su contacto con los europeos, los Apache cazaban, recolectaban frutos y cultivaban de acuerdo con su propio conjunto de valores. La nueva república de los Estados Unidos los confinó a un área más pequeña y les impuso un conjunto de valores y estilo de vida radicalmente diferente. En las conversaciones con los apaches sobre cómo organizar una visión orientada por la cultura apache, les preguntamos: “¿cómo describirían un futuro justo y sostenible?” Ellos respondieron: “toda nuestra comunidad que avanza caminando junta”. La afirmación de los Apache, como el vuelo de larga distancia de los gansos, reconoce la importancia crucial de la interdependencia colectiva durante los viajes prolongados.

Cuando una comunidad marcha junta a lo largo del sendero del cambio, no hay perdedores, excepto los que deciden no participar. Cada nuevo paso adelante es un paso en un territorio ignoto, en donde las opciones son inciertas y los peligros desconocidos. Una persona que camina sola en un territorio así puede perderse fácilmente o simplemente quedarse paralizada, por temor a seguir adelante. Pero si caminamos juntos y caminamos con sensatez, sentiremos cuando nos hemos salido del camino-como los gansos que sienten la tracción incrementada. No existe mapa detallado que muestre a cada comunidad la manera precisa de avanzar pero sí existe un proceso que dice cómo cada comunidad puede encontrar el siguiente paso correcto que debe dar. Al andar juntos el camino, vamos forjando las posibilidades de las generaciones venideras, de la misma manera que las generaciones pasadas construyeron el presente que hoy día disfrutamos.

Cuatro Ejemplos de Desarrollo con Impacto Mundial

Cuatro ejemplos de acción intencional sobre el pasado muestran cómo puede despegar el cambio en cualquier sociedad. Ninguno es perfecto; cada uno ha logrado menos de lo posible o deseable para reducir las inequidades entre ricos y pobres. Cada uno ha tenido consecuencias no planeadas y ninguno ofrece una garantía de beneficios continuos para las generaciones futuras. Pero sí muestran que la acción intencional puede lanzar el cambio en gran escala.

Expansión del Desarrollo en los Estados Unidos

De 1860 a 1960, los Estados Unidos desarrollaron un contexto que facilitó a las comunidades y con ello convirtió un país de campesinos que apenas arrancaban su sustento a la tierra, donde la diarrea era el asesino número uno, el analfabetismo era más común que el alfabetismo, y prevalecía el trueque como principal medio de transacción, en la nación más desarrollada de la tierra y con el comercio, educación, poder militar y medios de comunicación masiva populares más importantes del planeta. A mediados del siglo 19, otras partes del mundo también tenían gente calificada, tierras libres, capacidad de innovación, abundantes recursos naturales y cuantiosa inversión externa. ¿Por qué esta antigua colonia en particular pudo alcanzar tal preeminencia? Las acciones de dos presidentes en particular hicieron importantes contribuciones para este resultado.

Alrededor de 1850, los Estados Unidos estaban lejos de ser una potencia mundial en cualquier campo. Un indicador de esta condición fue que el gobierno británico pagaba una bonificación más alta por vida difícil a sus diplomáticos apostados en Washington D.C., un lugar lleno de lodo y malaria, que a sus diplomáticos en Calcuta. Pero en 1861 se lanzó un

grupo de iniciativas facilitadoras que creó vínculos que reforzaban mutuamente la capacidad de la comunidad. En muchos países de entonces se estaba llevando a cabo la revolución industrial, junto con la explotación de los recursos naturales y se disponía de mano de obra barata por la migración en gran escala. En los Estados Unidos, sin embargo, el gobierno se alió al mundo de los negocios y expertos para crear un entorno favorable a la movilización de recursos en gran escala, educar cientos de miles de ciudadanos y apoyar la investigación y experimentación.⁴ Como resultado, esta sociedad alcanzó a Inglaterra, Francia y China, las que de maneras diferentes estaban por delante desde el punto de vista del desarrollo en esta época, y superó a Canadá, Brasil, Rusia, Japón y Australia que también estaban iniciando una acción de desarrollo intencional y que tenían grandes posibilidades de expandir sus economías. En los Estados Unidos, la educación obligatoria financiada por el gobierno aceleró y creó las capacidades básicas. Los caminos, canales y ferrocarriles crearon vínculos de transporte en toda la nación. Los pobres pudieron adquirir tierras e iniciar una gran expansión agrícola. Las políticas permitieron que la iniciativa individual creciera, convirtiéndose en iniciativa comunal, especialmente fomentando el sentido empresarial. Una masa crítica de cambios individuales se acumuló para promover el cambio social.⁵

Abraham Lincoln desempeñó un papel crucial en el lanzamiento de este contexto facilitador.⁶ Mientras que la guerra civil y la salida del esclavismo absorbieron la mayor parte de la atención de Lincoln- y ha absorbido por cierto la mayor parte de la atención de los historiadores- durante su gestión, el gobierno de los Estados Unidos redirigió la manera en que apoyaban a los estadounidenses. Muchos de los cambios se justificaron por la extensión de la crisis nacional haciendo que los funcionarios establecieran con gran rapidez nuevos marcos de referencia para poder actuar. La Guerra Civil impulsó la maquinaria industrial de los Estados Unidos, transformando su capacidad de manufactura, pero también fue de igual importancia que Lincoln usara la guerra para impulsar el motor social de los Estados Unidos.

Lincoln comprendió la importancia del flujo de información. Durante su gobierno pasó más tiempo en la oficina de telégrafos frente a la Casa Blanca que en cualquier otro lugar fuera de la Casa Blanca. A menudo cruzaba la calle tres veces al día. Atravesaba el jardín con un chal de lana gris de cuadrados sobre los hombros y se sentaba en una silla cuan largo era para leer la pila de mensajes que lo esperaban. Fue mientras estaba sentado en esa oficina de telégrafos, esperando otros mensajes, que Lincoln redactó la Proclamación de la Emancipación.⁷ Cuando se dio cuenta del papel que la información podría desempeñar en las vidas de las personas, Lincoln adoptó la nueva tecnología de la información. Cuando tomó su cargo, se consideraba al Pony Express como una innovación. Pero el romántico Pony Express beneficiaba sólo a unos cuantos y no cambiaba el flujo de la información. Lincoln presionó para expandir los servicios de comunicación al público. En 1861, a meses

⁴ Ver Lester C. Thurow, *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape the World* (Nueva York: William Morrow, 1996), págs. 245—6.

⁵ Ver Boyte y Kari, *Building America*.

⁶ La discusión sobre la administración Lincoln proviene de Carl Sandberg, *Abraham Lincoln: The War Years*, vols. 1 y 3 (Nueva York: Harcourt Brace, 1939); J.N. Kane, *Facts about the Presidents*, 6th ed. (New York: H.W. Wilson, 1993); y L.W. Levy y L. Fisher, *Encyclopedia of the American Presidency*, vol. 3 (Nueva York: Simon & Schuster, 1994).

⁷ D.H. Bates, *Lincoln in the Telegraph Office* (New York: Century, 1907), págs. 2—5.

de iniciado su gobierno, se culminó la primera línea telegráfica transcontinental, suplantando al Pony Express. El mismo año, Lincoln presionó para la promulgación la Ley del Ferrocarril del Pacífico y apoyó activamente la construcción de un cable telegráfico trasatlántico. Pero el cambio que más afectó la vida de la gente fue la inauguración de un servicio postal rápido y confiable con tres clases de correo, la introducción de las postales y la distribución gratuita a los hogares en las ciudades. La distribución se hizo más rápida a medida que los empleados clasificaban el correo en vagones postales especiales en los trenes, recogían sacos postales vacíos colgados en ganchos y los tiraban llenos desde los trenes mientras se corrían por las estaciones.

Lincoln también lanzó iniciativas educativas importantes. En 1862, la Ley de Creación de Universidades Subsidiadas (Land Grant Universities) abrió oportunidades para la educación superior de las personas de todos los niveles económicos en todos los estados, ya sea que provinieran de granjas rurales o de centros manufactureros industriales. En esta época, la educación superior era un privilegio de los ricos. Pasarían dos generaciones más antes de que la mayor parte de países europeos dispusiera la educación superior a bajos costos.

El gobierno de Lincoln reestructuró el movimiento y la administración del dinero y al hacerlo hizo que sirviera mejor a la gente común y corriente. Hay tres iniciativas que destacar: un sistema nacional de banca, una moneda estándar (el “billete verde”) y el giro postal de dinero. Mientras que el sistema nacional de banca y la moneda estándar ayudaron a mantener solvente al gobierno de Lincoln a medida que las deudas de guerra se elevaban, el giro postal ayudó a gente común y corriente directamente. En un área en la que la mayor parte de las comunidades no tenían un banco, las oficinas de correo fueron autorizadas para emitir giros monetarios, ayudando a la transferencia segura de pequeñas sumas. Los giros les dieron a las personas comunes y corrientes una moneda segura que les permitía actuar económicamente en otra comunidad. Este movimiento ayudó especialmente a las personas en el ámbito rural en una época cuando el trueque era todavía común.

El gobierno de Lincoln inició una serie de políticas para dar seguridad financiera, incluyendo varias que apoyaban el crecimiento de las corporaciones (a diferencia de los negocios familiares) y proteger a los accionistas individuales ante la posibilidad de tener que asumir responsabilidad legal directa. Estas medidas diversificaron la inversión, la toma de riesgos comerciales y la experimentación, pero como las medidas adicionales a lo largo de las siguientes décadas protegieron a las corporaciones cada vez más, lo que había comenzado como un beneficio para el desarrollo, se convirtió en un problema cada vez más intratable, contribuyendo a crear grandes inequidades en los Estados Unidos.⁸

Como había sido criado en una finca, Lincoln comprendía el apoyo que necesitaban los agricultores y actuó rápidamente con varias iniciativas agrícolas. En marzo de 1862, su gobierno creó el Departamento (Ministerio) de Agricultura, y la dación de la Ley de Tierras en mayo 1862 proporcionó tierra gratuitamente a los agricultores. El gobierno de Lincoln también apoyó a The Grange una organización no gubernamental que proporcionaba ayuda experta a los agricultores a nivel comunal.

Finalmente, Lincoln puso en riesgo a la nación misma para presionar por la equidad a través de la abolición de la esclavitud. Sus iniciativas fortalecieron al país no por la acción gubernamental directa sino por el uso del gobierno para crear un entorno facilitador que apoyara la acción de la comunidad.

⁸ Ver Korten, *When Corporations Rule the World*.

Otra figura importante en la promoción de un entorno facilitador para la equidad fue Theodore Roosevelt que buscó paralelamente dar prioridad al populismo de la era progresista y la acción medioambiental.⁹ En su esfuerzo por controlar a los monopolios que se habían convertido en fuerzas económicas delictivas, creó la Oficina de las Corporaciones para obtener datos sobre los monopolios y con esa información rompió más de 40, incluyendo la Standard Oil de John D. Rockefeller. En 1905, con la Ley Hepburn debilitó la influencia de los ferrocarriles mediante el control de los pasajes. Para equilibrar la ingerencia de los intereses empresariales en la Casa Blanca, Roosevelt se dirigió a las crecientes comunidades de trabajadores, incluyendo los sindicatos, e intervino en varios plantones, el más importante de los cuales involucró a los trabajadores de las minas. Su gobierno también investigó las condiciones de los trabajadores de las fábricas y comenzó a hacer pruebas a los productos de consumo. Con la Ley de Inspección de la Carne creó la Administración de Alimentos y Medicinas (FDA) en 1906.

Roosevelt hizo de la acción medioambiental una prioridad para el gobierno nacional. Su gobierno inició el Servicio Forestal Nacional que protegía 150 millones de acres de cuencas. A través del Departamento del Interior, creó cinco Parques Nacionales, 18 monumentos nacionales y 51 reservas federales de pájaros. Muchas de las medidas de Roosevelt, tales como la Ley de Reclamación de 1902, integraron a la población en la protección de la tierra. En sus discursos reiteraba sus preocupaciones por el medioambiente, incluso aquellos que no se referían directamente a la acción medioambiental, mostrando preocupación por las cuencas, sensibilidad hacia la dinámica del ecosistema y su temprana conciencia de la importancia de las personas dentro de esos sistemas.

Roosevelt se concentró no solamente en asuntos de equidad populista sino también en las fuerzas retoñantes de la globalización. Su activa promoción del Canal de Panamá es bien conocida. Hoy se recuerdan menos su papel clave para mantener a Alemania fuera de Venezuela en 1902, su mediación en la guerra Ruso-Japonesa de 1904 a 1905 y su labor de pacificación en la crisis Marroquí de 1906. Este activismo global no dejó de ser notado; Teddy Roosevelt fue el primer estadounidense en ganar el Premio Nobel de la Paz.

Tanto Lincoln como Roosevelt tenían sus lados de mal gusto (por ejemplo, las bromas de “negros” de Lincoln y sus planes de enviar a los negros de regreso al Africa, así como el elitismo de Roosevelt y su afición por matar animales raros); pero estos líderes promovieron el cambio positivo en el contexto de asociaciones mayores. Hubo personas remarcables en sus gobiernos que ayudaron a lanzar sus programas visionarios. Ambos presidentes vieron el gobierno como un medio de dar posibilidades a las personas comunes y corrientes. Ninguno trató de decirle a las comunidades cuál debía ser su solución. Más bien trabajaron para crear un entorno en el cual las comunidades pudieran desarrollar sus propias soluciones.

En la década de 1960, este siglo único de desarrollo llegó a su fin. Los entornos facilitadores nacionales comenzaron a erosionarse a medida que los intereses creados tenían mayor acceso a los funcionarios y se excluía cada vez más a grandes grupos de la población. La política nacional comenzó a concentrarse en la regulación y la exigibilidad en vez de los incentivos y el empoderamiento. Como consecuencia se reforzó los comportamientos de confrontación más que la colaboración. Aún así, este esbozo muestra

⁹ La discusión sobre la administración Roosevelt proviene de Kane, *Facts about the Presidents*; y Levy y Fisher, *Encyclopedia of the American Presidency*, vol. 3.

vividamente los procesos para llevar el desarrollo a escala nacional mediante la creación de una red de políticas que cree un entorno facilitador para la comunidad.

La Revolución Verde

A lo largo de las últimas cuatro décadas del siglo 20, varios avances científicos conocidos en conjunto como la Revolución Verde incrementaron la producción de alimentos en el mundo tanto que las hambrunas, que habían estado convirtiéndose en una amenaza mundial en los 40 y 50, virtualmente desaparecieron. Hoy en día aunque el hambre persiste en todo el mundo, y la distribución de alimentos sigue siendo inequitativa hay mayor seguridad alimentaria en todos los países a pesar del hecho de que se debe alimentar al doble de personas.¹⁰ Esta revolución tuvo también importantes efectos negativos concomitantes: la comercialización de la actividad alimentaria, la consolidación de la agricultura en manos de agricultores ricos, la enorme presión ecológica sobre la tierra y el agua y la pérdida de diversidad genética. Pero la Revolución Verde fue una de las primeras iniciativas de desarrollo planificadas con éxito a escala global; más que duplicó la producción mundial de alimentos, en gran medida adaptando el progreso agrícola a las condiciones locales.

La Revolución Verde se expandió en tres fases. Primero, los científicos en muchas partes del mundo desarrollaron paquetes de intervenciones técnicas para cada uno de los cereales principales. Luego, los investigadores en centros agrícolas adaptaron los paquetes al medio ambiente, culturas y economías regionales, monitoreando el nitrógeno y otros nutrientes para crear los fertilizantes más productivos; promovieron la irrigación para acelerar el crecimiento y prolongar las estaciones productivas, cruzaron de manera selectiva semillas de gran rendimiento y defendieron el uso de maquinaria motorizada. En la segunda fase, las fincas de demostración en cada subregión modificaron aún más los paquetes de innovaciones y alentaron a los agricultores a visitarlas para ver los resultados. En tercer lugar, los gobiernos abrieron nuevas tierras, crearon nuevos mecanismos financieros, mejoraron el almacenamiento de alimentos, construyeron fábricas para hacer la maquinaria, y apoyaron una distribución de alimentos más eficiente. A todo lo largo de este proceso, los agricultores recibieron incentivos de donantes internacionales y amplios subsidios de los gobiernos nacionales para adoptar y continuar implementando los paquetes de intervención.

La Revolución de la Supervivencia Infantil

Durante la segunda mitad del siglo XX, la Revolución de la Supervivencia Infantil redujo la mortalidad infantil en todo el mundo más que en toda la historia anterior de la humanidad. Los centros de investigación en el mundo en desarrollo (véase más información en los Capítulos 6 y 10) lograron avances técnicos sencillos que permitieron a los padres diagnosticar y tratar las causas más importantes de la mortalidad infantil y a las comunidades a desarrollar y ampliar el suministro de agua potable, educación en salud pública, planificación familiar, inmunización, lactancia materna y nutrición de los infantes y niños. Sin embargo, lo más importante no fue la intervención médica o científica, sino la educación generalizada de las niñas. Colectivamente los cambios llenaron brechas en los servicios existentes de salud; su simplicidad promovió el cambio rápido en los

¹⁰ Ver Vaclav Smil, *Cycles of Life: Civilization and the Biosphere* (New York: W. H. Freeman, 1997).

comportamientos de los hogares y comunidades. Como resultado se salvó millones de vidas.¹¹ Una de las consecuencias más benéficas e importantes fue el descubrimiento de que los promotores de salud más importantes del mundo no son los médicos ni los cirujanos sino las madres.

Como en el caso de la Revolución Verde, también se presentaron consecuencias negativas en la Revolución de la Supervivencia Infantil. El fuerte impulso por proporcionar servicios específicos y alcanzar metas creó programas verticales insostenibles que fracturaban los sistemas de atención primaria de salud de muchos países pobres. Las contribuciones financieras masivas de los donantes internacionales ayudaron a los países a lograr sus metas, pero también los hicieron dependientes de los fondos externos. Aún así, la velocidad y efectividad de un movimiento que alcanzó gran escala lo hacen un ejemplo útil de movilización social y cambio de comportamiento.

La Revolución del Transporte

A lo largo de las cuatro décadas anteriores la Revolución del Transporte ha incrementado los viajes en autobuses y aviones en todos los países del mundo con incrementos continuos en el ahorro de costos. Cada año, los viajes de larga distancia se hacen más accesibles y disponibles así como menos caros para mayor número de personas. Además, esta revolución ha potencializado otros sectores, incrementando la actividad económica, el acceso a la información y comunicación entre comunidades. Pero también ha contribuido a la contaminación del aire, al calentamiento de la atmósfera, altas tasas de accidentes y el agotamiento de recursos no renovables.

El catalista en la revolución del transporte ha sido una asociación entre el gobierno y la empresa: los gobiernos crearon políticas facilitadoras y marcos de referencia financieros, y las empresas implementaron los servicios. Hoy en día, compañías grandes y pequeñas responden a las necesidades locales consiguiendo continuamente datos sobre los destinos de sus clientes, sus finanzas y sus preferencias para hacer los servicios más efectivos.

¿Quién Necesita Desarrollarse?

Mucha gente hoy en día siente que tiene poco margen de maniobra y que si son cuidadosos les irá mejor. Cambian solamente si el cambio implica bajo riesgo o altos retornos potenciales. El cambio integral de la comunidad se siente como demasiado ambicioso y las comunidades ricas probablemente tendrán aún menor ánimo de arriesgarse que las pobres.

Aún así, entre las comunidades ricas como entre las comunidades pobres se necesita un nuevo marco de desarrollo, ya que enfrentan los mismo peligros. Para los ricos de la misma manera que para los pobres, la expansión del comercio, los cambios en el medio ambiente de la Tierra y el desprendimiento de los sistemas sociales hacen el futuro incierto. Incluso las sociedades ricas tienen cada vez menor capacidad de atender a su creciente número de pobres, jóvenes alienados, adultos olvidados, madres marginalizadas, vagabundos hostiles y minorías explotadas. En muchos sentidos, las sociedades ricas tienen más que perder y la necesidad de un cambio formal en valores y comportamientos es

¹¹ Ver Banco Mundial, *World Development Report, 1993: Investing in Health* (Oxford: Oxford University Press, 1993).

incluso más urgente. Parece que incluso aquellos que tienen gran riqueza no han llegado al desarrollo, sino, como los pobres, todavía se están “desarrollando”.

Para lograr un futuro más justo y duradero debemos actualizar continuamente nuestra definición de desarrollo. Podemos avanzar con más confianza y efectividad en este territorio desconocido, extrayendo lecciones de éxitos pasados- y de fracasos pasados- y dando forma a soluciones para cada comunidad respecto de sus esperanzas específicas, capacidades y recursos. El enfoque que describimos en el capítulo siguiente alinea los procesos anteriores y más lentos con los beneficios que hoy disfrutamos y ofrece una manera de construir un proceso continuo de progreso para todos.

CAPÍTULO 2

Sinopsis de SEED-SCALE

SEED (Auto evaluación para la Toma de Decisiones Efectiva) + SCALE (Sistema para que las Comunidades Adapten el Aprendizaje y se Expandan) = SEED-SCALE

Las conversaciones que a la larga terminaron en este libro se iniciaron en el Punjab del norte de la India durante los años cincuenta. En ese entonces este equipo padre-hijo conducía cada semana a través del alto pasto *sarkanda* que se extendía tan lejos como nuestra vista podía alcanzar. Nos dirigíamos a aldeas aisladas para administrar clínicas médicas. El padre conducía el jeep y el hijo de 10 años iba orgulosamente a su lado. Una generación antes, el padre había sido el hijo, viajando en una zona a 200 millas hacia el este al pie de los Himalayas en una carreta tirada por bueyes junto a sus padres, misioneros médicos, dando tumbos en trochas selváticas surcadas cuando esa generación también se dirigía a administrar las clínicas.

Cada año durante nuestros viajes nos hacíamos cada vez más concientes de que había menos animales. El progreso humano estaba haciendo desaparecer el pasto *sarkanda*. Durante el día trabajábamos en una clínica de la aldea, donde el padre, Carl, veía a los pacientes, muchos de los cuales habían esperado horas para recibir atención. Daba golpecitos hasta que el paciente gemía y ahí preguntaba ¿dónde le duele? Luego del diagnóstico los pacientes caminaban hacia la mesa donde estaba sentado el joven Danny. Leía la letra enredada del padre, contaba el número correcto de píldoras de la botella de la derecha, las envolvía en un papel y los pacientes retornaban a sus campos dispersos entre los altos pastizales.

Luego de atender al último paciente, cerrábamos las puertas y nos dedicábamos a buscar alimentos. La tarde hacía brillar el pasto de rojo; conducíamos a lo largo del río Sutlej y la tierra cerca del río estaba surcada con vías de agua, casi completamente secas durante varios meses del año excepto durante el monzón. A la vera había ojos de agua donde venían jabalís, antílopes azules, zorros y ocasionalmente leopardos. Buscábamos particularmente ciervos negros que a veces corrían en manadas de cientos a través del pasto alto. Ellos, junto con el antílope azul o el jabalí salvaje, proporcionaban carne para compartir con nuestros vecinos que no podían comprar pollos o cabras en los mercados.

Hoy el ciervo negro es un animal en peligro de extinción y las sabanas por las que conducíamos son ahora interminables campos de trigo. Como en los Estados Unidos, cuyas praderas y manadas de bisontes han desaparecido hace mucho tiempo, la India ha sacrificado su medio ambiente natural por lograr la meta de la auto-suficiencia en la producción de alimentos. La producción de la India, como la de los Estados Unidos, ha crecido enormemente y también las expectativas de su pueblo. Con distintos senderos de desarrollo, ambas naciones han sacrificado la ecología por la economía. Tanto la India como los Estados Unidos han logrado sus metas de desarrollo; la vida en ambos países es mejor hoy para la mayoría de la gente que en los años 50. Pero en el impulso hacia el desarrollo se ha perdido mucho del valioso medio ambiente y el beneficio ha sido

inequitativo para la población. Durante generaciones nos hemos preguntado y hemos preguntado a otros: ¿cómo podríamos hacer que el desarrollo sea más justo y sostenible?

Hoy la búsqueda transgeneracional de nuestra familia para mejorar las vidas de las personas en mayor necesidad se ha extendido a un cuarto nivel, hasta los hijos de ese hijo de 10 años. Pero sabemos que somos cifras diminutas en una vasta cabalgata que se remonta hasta el origen de nuestra especie. El desafío particular puede haber sido alguna vez cómo hacer fuego y mantenerse caliente, pero aunque los desafíos técnicos son inmensamente diferentes, el proceso sigue siendo el mismo: encendemos un pequeño fuego exitoso para avivar más y mayores fuegos que puedan calentar a más personas. Pero esto lo podemos lograr solamente trabajando en asociación, recolectando datos sobre nuestras circunstancias y luego distribuyendo la carga de trabajo.

Un número manejable de personas con intereses comunes y potencial para la acción --los llamamos comunidad --logran un éxito y adaptan algunas ideas, trabajan en conjunto y logran otro éxito. El cambio justo y duradero en una comunidad se construye a partir de éxitos acumulativos. El desarrollo surge de la esperanza. El proceso de desarrollo de la comunidad es paralelo al proceso de criar hijos: un niño debe estar convencido de su propia capacidad y construir sobre sus fortalezas. Las comunidades que son escépticas de su potencial pueden soportar, acomodarse, o disimular, pero nunca se desarrollarán. El punto de partida y los recursos que se utilice no son tan importantes como la convicción positiva sobre el futuro. El fundamento del desarrollo es la visión que comparte la comunidad, la convicción de que el futuro común serán mejor.

Una vez se moviliza una esperanza como esa, el desafío es encontrar maneras concretas de construir la capacidad de la comunidad. Para lograr éxitos, las comunidades deben asociarse con foráneos, funcionarios y agentes de cambio, pero la infusión de recursos externos (como dinero, capacitación y tecnología) no garantiza una vida mejor. Los recursos externos pueden crear empleo, mejorar los indicadores de salud, enviar a los niños a la escuela y construir carreteras, pero no necesariamente movilizan la energía de la comunidad. En efecto, a menudo agotan la confianza propia y crean dependencia en la comunidad.

Estamos a favor de los patrones flexibles que dan continuidad al crecimiento basados en los estilos de vida de las comunidades y sus familias. El desarrollo cambia las relaciones en la comunidad. A medida que cambian las prioridades en respuesta a problemas cotidianos crónicos y a medida que se identifica las metas y se redefinen anualmente las necesidades, cultura y ecología específicas de la comunidad, las actividades múltiples generan nuevas relaciones, alimentando la energía comunal. Cuando los participantes ven que las actividades conjuntas están resolviendo sus necesidades, adaptan soluciones para llenar sus propios nichos locales y la energía se replica y se expande.

No se puede comprar ni coactar la energía de la comunidad. Es interna. Los foráneos y los recursos externos son cruciales, pero su papel es estimular el compromiso y las alternativas prácticas, no hacer el verdadero trabajo. La tecnología, la capacitación, los incentivos y las regulaciones amplían las posibilidades; el éxito de ventas estimula la curiosidad y cuando surgen los éxitos, otras comunidades pueden aprender de ellos y lograr su propio éxito. Para que ocurra esta irradiación, el gobierno debe crear un entorno habilitador, los agentes de cambio deben ayudar proporcionando los avances técnicos existentes y proporcionando educación, y tanto el gobierno como los agentes de cambio deben ceder el control a medida que crezca la capacidad de varias comunidades. Al

proporcionar orientación se nutre la esperanza, adaptando, utilizando y compartiendo los beneficios.

Cuatro Principios Básicos para la Acción Comunitaria⁸

Primer Principio: Construir a Partir del Exito

Las comunidades deben progresar y construir a partir de su propio éxito. El éxito da energía a las comunidades. Los éxitos dan inicio a un circuito de retroalimentación que alimenta mayores éxitos. No es importante cuál sea el sector específico donde busquemos alcanzar éxito. Ya sea que se trate de la salud, educación, agricultura, un programa para mujeres o de pequeñas empresas, todos pueden ser igualmente buenos para comenzar. Lo importante es empezar poniendo énfasis en las maneras en que las comunidades han alcanzado el éxito. Este éxito servirá de orientación para determinar nuevas áreas de acción donde hay garantía de éxito. Si el primer intento de acción falla, la población podrá perder interés. Pensarán que el proceso de cambio en sí tiene pocas probabilidades de éxito. Si la comunidad asume un curso de acción muy simple y alcanza éxito, ya se habrá iniciado un proceso de cambio. Allí es donde debe empezar el cambio -- no a partir de un punto de partida externo que llega en forma de documento, o como una prioridad exógena forzada por el financiamiento externo, o por la bien intencionada idea de algún dirigente de la comunidad o experto externo, sino como un éxito que realmente es propio a la comunidad y reconocido como tal por ella. Cuando sea así, la comunidad aportará la energía que se necesita para llevar adelante el proceso. Lo que se necesita es una inyección de energía de la comunidad para que el cambio realmente sea sostenible.

Existe un segundo atributo de este principio que también es de vital importancia. A menudo se considera que el éxito es el punto de llegada. Se suele pensar que si se ha alcanzado el éxito, no hay que hacer más esfuerzo. Nada podría estar más lejos de la verdad. Si más bien ponemos el éxito como punto de partida, ponemos énfasis en que todo éxito es parcial y que pueden servir de cimiento para lograr aún más cambios. De eso se trata en gran medida el concepto medular del proceso SEED-SCALE. El objetivo no es alcanzar la tierra prometida donde todos nos echaremos a descansar contentándonos con la etiqueta de “desarrollados” o “modernos” o con cualquier otro equívoco nombre. Más bien se trata de iniciar un proceso mediante el cual seamos “desarrollados pero siempre estemos desarrollándonos”. Nuestro accionar empieza por reconocer el éxito pero ese reconocimiento no sirve como justificación para la inacción sino como una obligación de seguir actuando.

Principio Dos: Asociación de Tres Partes

La energía de la comunidad rara vez se moviliza por sí misma. Las comunidades necesitan ayuda de los funcionarios que pueden amoldar las políticas y las normas, facilitar la

⁸ En la versión original de este texto, sólo se mencionaba tres principios. El aspecto de “construir a partir de los éxitos logrados” se discutió en términos generales. La continuidad de las experiencias y la reflexión acerca del proceso nos han demostrado que el “construir a partir de los éxitos logrados” y el carácter parcial de cada experiencia exitosa de hecho merecen ocupar su propio lugar entre los principios centrales del proceso de cambio SEED-SCALE.

cooperación entre facciones, y canalizar recursos esenciales. Las comunidades también necesitan ayuda de los agentes de cambio quienes pueden construir capacidad y habilidades mediante la capacitación, introducir nuevas ideas y técnicas, y ayudar a monitorear el cambio, en el mejor de los casos aportando perspectivas múltiples -académicas, de negocios y no gubernamentales- al proceso.⁹ El progreso viene de la actividad de abajo hacia arriba (comunidad), de arriba hacia abajo (funcionarios de gobierno) y de afuera hacia adentro (agentes de cambio) sin que ningún sector decida por sí solo ser exclusivamente “responsable”.

La relación entre los socios debe cambiar a lo largo de todo el proceso. Al principio es importante el liderazgo empresarial tanto en la comunidad como entre funcionarios. En las etapas intermedias, los agentes de cambio pueden dirigir la capacitación, monitoreo y experimentación, ayudando a las comunidades a hacer correcciones en el camino. Luego se necesitan sistemas para ayudar a las comunidades a compartir su visión y su capacidad y los funcionarios y agentes de cambio deben ceder cada vez más control para apoyar la auto-dependencia de la comunidad.

El principio de la asociación tripartita niega que sea fundamental contar con un líder carismático con una visión y la capacidad de movilizar y organizar a la gente para que lo siga. Los líderes carismáticos son difíciles de conseguir e incluso más difíciles de reemplazar. Los líderes carismáticos a menudo toman el liderazgo pero se atrasan cuando nadie observa sus errores; luego, se vuelven arrogantes. En las complejas situaciones del desarrollo comunal, un líder único no reúne suficiente diversidad de perspectivas. La asociación de tres impide estos errores. Puede recurrir a un líder carismático si existe, pero debe evitar que asuma el control. Hay excepciones a esta regla: en emergencias, proyectos de construcción e ingeniería, certificación profesional y otros trabajos de desarrollo concentrado, un líder único es la mejor solución y la más eficiente.

Principio Tres: Acción Basada en Datos Localmente Específicos

La acción debe basarse en datos locales objetivos. En ausencia de dichos datos, los participantes tomarán decisiones basadas en cambios transitorios de opinión, influenciados por quien hable más convincentemente o sea más poderoso en el momento. Las decisiones que no se basan en datos locales con frecuencia están aisladas de las personas; las hacen funcionarios que desconocen la situación y circunstancias del momento, y los grandes informes de los agentes de cambio se basan en estudios previos realizados en otros lugares y en inferencias teóricas. Al concentrarse en datos locales, los miembros de la comunidad, con la guía de funcionarios y agentes de cambio, pueden combinar realidades locales prácticas con el mejor conocimiento mundial.

Las ventajas del trabajo a partir de datos verdaderamente locales se hace evidente tan pronto se inician los esfuerzos de la comunidad. Esperar que los habitantes de la localidad tengan el tiempo, recursos y experiencia requeridos para recolectar datos modernos y científicos es muy poco realista y poco práctico en la mayor parte de circunstancias. Pero cuando los tres socios comparten el esfuerzo, combinan sus habilidades separadas: los agentes de cambio diseñan un proceso fácil de hacer, los funcionarios crean un contexto facilitador y la gente local hace el trabajo de campo. La recolección colectiva de datos aumenta la aceptación de los resultados y crea una coalición

⁹ Grace L. Boggs, “A Question of Place,” *Monthly Review* 52 (Junio 2000): 18-20.

para una acción posterior. Cuando toda la comunidad invierte tiempo en recolectar e interpretar los datos, los datos científicos no pertenecen sólo a los agentes de cambio sino que son propiedad de todos. Tener hechos objetivos permite hacer comparaciones entre el pasado y el presente y también entre las comunidades. La recolección paralela de datos desde múltiples fuentes permite a las personas combinar la ciencia con la sabiduría popular.²

Ya se cuenta con algunos métodos bien establecidos para obtener datos específicos de la comunidad y recolectados por ella. Se trata de los Procedimientos de Evaluación Rápida (RAP, por sus siglas en inglés), las Evaluaciones Rurales Participativas (PRA, por sus siglas en inglés) y Planificación, Aprendizaje y Acción (PLA, por sus siglas en inglés). Nuestro método integral de recolección, llamado SEED (Auto-evaluación para la Toma Efectiva de Decisiones en inglés) que se presenta en el Capítulo 21, combina métodos previos de recolección de datos participativa con la recolección y análisis científicos de datos.

Principio Cuatro: Cambios en el Comportamiento de la Comunidad

Las personas se reúnen en asociaciones y pueden ponerse de acuerdo en datos objetivos, pero para alcanzar resultados duraderos también deben cambiar su comportamiento; la mayoría de miembros de la comunidad puede empezar simplemente adquiriendo nuevas habilidades. Los que detentan el poder —líderes de la comunidad, funcionarios o agentes de cambio— tienen que aprender a compartir el poder. Esto significa perder el control exclusivo, cambiar hacia una orientación que empodera en vez de fomentar la dependencia. Este cambio es difícil, pero cuando los funcionarios y agentes de cambio demuestran humildad, el entusiasmo de la comunidad se hace contagioso. Este círculo de retroalimentación establece nuevas expectativas y estándares para todos. A medida que un cambio apoya a otro, se construye una presión social y aquellos que no cooperan pueden ser sobrepasados o pasados por alto por el movimiento.

La llamada a realizar un genuino cambio en el comportamiento puede parecer tan práctica como la propuesta de un despertar religioso. Los comportamientos están incorporados en las normas de la comunidad. Las tradiciones arraigadas no cambian fácilmente. Pero los comportamientos sí cambian cuando los individuos y las familias ven, uno por uno, que un cambio en particular es por su propio interés. Las ideas que ofrecen beneficio obvio se convierten en puntos de entrada para combinar las interpretaciones tradicionales con los hallazgos científicos modernos. Entonces, el proceso puede extenderse

² Varios sitios en Internet pueden ser de utilidad al respecto:

www.future.org: Future Generations, una organización no-gubernamental que promueve conceptos y proyectos descritos en este libro, con información relevante continuamente actualizada.

www.sustainablemeasures.com: Medidas Sostenibles, una firma consultora que desarrolla indicadores para medir progreso hacia una sociedad, economía y medio ambiente sostenible.

www.rprogress.org/progrsum/cip/cip—main.html: Redefiniendo el Progreso, una organización de políticas públicas balanceando la economía, medioambiente, equidad social e incluyendo a un grupo de comunidades de los Estados Unidos buscando indicadores para monitorear el cambio.

<http://iisd1.iisd.ca/ca/measure.compindex.asp>: Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, manteniendo un compendio internacional de iniciativas e indicadores de desarrollo sostenible.

www.loka.org: Loka Institute, una base de información sobre como usar la ciencia y tecnología para la acción de base comunal.

rápidamente como un movimiento de masas, aunque con más frecuencia se introduce gradualmente, cambiando así la sociedad.

Un reciente cambio en el comportamiento de las masas particularmente remarcable es el cambio mundial en la planificación familiar. Durante el principio de los años 60, el cambio en el comportamiento sexual parecía ser uno de los desafíos más difíciles de la sociedad civil, debido a que tiene bases genéticas, se apoya en dogmas religiosos y lo protegen estrictas normas de privacidad. No obstante, durante los últimos 40 años hemos visto un cambio mundial a medida que cada vez más personas se daban cuenta de que a las familias más pequeñas les va mejor económicamente y que las comunidades que crecen más lentamente pueden lograr una mayor calidad de servicios y nivel de vida.

Las Tres Dimensiones de SCALE

A medida que se disemina en un grupo de comunidades (o incluso en una región o nación), el desarrollo ocupa múltiples dimensiones. Hemos agrupado el proceso de desarrollo en tres dimensiones:

- SCALE Uno que selecciona, aprende y promueve proyectos comunitarios con éxito - Cambio Exitoso como Experiencias de Aprendizaje (*Successful Change as Learning Experiences*)
- SCALE al Cuadrado que transforma los proyectos de demostración en centros de aprendizaje para otros - Centros de Auto-ayuda para el Aprendizaje de la Acción y la experimentación (*Self-help Centers for Action Learning and Experimentation*).
- SCALE al Cubo que promueve la extensión sistemática en las regiones y sociedades - Sistema para la Colaboración, Aprendizaje Adaptativo y Extensión (*Systems for Collaboration, Adaptive Learning, and Extension*).

Cuando se aplica para referirse a las tres dimensiones, la sigla SCALE significa los Sistemas para que las Comunidades Adapten el Aprendizaje y Crezcan (*System for Communities to Adapt Learning and Expand*). Esta sigla que en inglés tiene múltiples significados* (y que probablemente parece demasiado adornada y reduccionista para los hablantes de inglés del mundo desarrollado) proporciona una fórmula estándar útil cuando el proceso se enseña en el campo en otros idiomas.

A veces SCALE Uno viene primero, especialmente cuando el cambio es espontáneo. Una o más comunidades ven el potencial y hacen cambios que luego se expanden a otros vecindarios. En otros momentos el proceso empieza con SCALE al Cuadrado, particularmente cuando los agentes de cambio inician demostraciones en centros de capacitación y promueven la extensión. SCALE al Cubo, que es el más conocido, inicia la secuencia cuando el gobierno crea un entorno de facilitación e introduce demostraciones importantes. Luego arranca la innovación en muchos lugares y se refina a través de la adaptación y capacitación.

SCALE Uno encuentra o, si es necesario, proporciona ejemplos a las comunidades para convencerlas y para otorgarles un sentido creciente de empoderamiento. Algunas

* “SCALE” significa en inglés escala, tamaño, pesa, balanza, entre otros, y como verbo, escalar, aumentar o reducir a escala, incrementar, ampliar, agrandar. (Oxford SuperLex, Oxford University Press, 1994-1995).

comunidades ya son innovadoras: incluso en áreas muy tradicionales ciertos grupos están probando constantemente cosas nuevas. Incluso en áreas urbano-marginales inestables donde hay mucha violencia puede haber un lado innovador. Se puede encontrar éxitos en cualquier lugar: una organización no gubernamental puede haber pasado una o más décadas desarrollando un proyecto comunitario. Un grupo de empresarios puede haber transformado a una comunidad para que asuma riesgos. Su proyecto exitoso puede ser una clínica de salud, un esfuerzo de conservación, un programa de empleo o una carretera. La actividad importa mucho menos que la manera en que se escoge y realiza el trabajo. Lo crucial es encontrar una actividad que impulse el cambio sumando un éxito tras otro. Cuando la gente se da cuenta de que se pueden beneficiar con el cambio, crecen su concepto de sí mismos, su capacidad y su convicción.

Para que el cambio no parezca ser el mero resultado de la buena suerte, las comunidades necesitan ejemplos y capacitación. Estos se formalizan en un centro SCALE al Cuadrado, un lugar determinado al que pueden acudir otras comunidades. Alternativamente, un conjunto de comunidades con el potencial para el cambio puede convertirse en un centro SCALE al Cuadrado. En estos centros, como sea que se les defina, las personas deben ser capaces de ver cambios que puedan utilizar. La dimensión SCALE al Cuadrado tiene dos funciones paralelas importantes. Una es ofrecer lecciones de aprendizaje de acción y experimentación. La otra es promover la cooperación entre comunidades en una región, movilizándolas más allá de la preocupación por su propio desarrollo y haciendo que compartan y apoyen el cambio en otras comunidades.

En el papel de aprendizaje de acción y experimentación, el centro SCALE al Cuadrado promueve que las personas de otras comunidades vean cómo pueden ayudarse a sí mismas. Se alienta a los visitantes a hacer preguntas y a participar en talleres o en capacitación formal a medida que comienzan a creer que el cambio es posible para personas como ellos. Además, pueden intentar maneras para mejorar sus propias circunstancias, hacer que correspondan a las necesidades locales, modificarlas y ajustar sus componentes para que encajen con sus recursos.

La dimensión de SCALE al Cubo implica ampliar el desarrollo a todas las comunidades de una región. La experiencia muestra que las comunidades que dependen sólo de sus propios recursos no extienden consistentemente su experiencia a otros. Por ejemplo, desde 1930 hasta 1950 la Fundación Rockefeller estableció centros modelos de atención primaria de salud en muchos países. Los beneficios fueron evidentes en muchas situaciones locales pero no crecieron en escala. La expansión regional completa ocurrió (por ejemplo, en Sri Lanka y Kerala, en India) solamente cuando los sistemas promovieron la capacitación y los gobiernos diseñaron políticas facilitadoras.

La dimensión SCALE al Cubo se construye en tres sistemas que son esenciales para la creación de este entorno facilitador. Estos sistemas utilizan estímulos externos tales como una reasignación profesional de roles, capacitación, cambio en las políticas e incentivos financieros. Se concentran en los nuevos valores, influencias locales y globales; en los programas integrales y no limitados; en la sostenibilidad y no en los resultados inmediatos, y en una preocupación por toda la población y no sólo en el progreso de los líderes y la élite. Cuando se cuenta con todos los sistemas, el desarrollo puede avanzar exponencialmente.

Sistema para la colaboración sostenible. Se necesita varias estructuras y actividades para promover la colaboración entre comunidades, funcionarios y agentes de cambio. Se

necesita contar con un entorno más amplio para unificar procesos de desarrollo locales de manera que cada comunidad cree las condiciones propias que requiere. Necesitan un marco de apoyo para ayudarlos en los ámbitos siguientes:

Cambios en las políticas, normas, infraestructura administrativa, financiamiento y sistemas de información. Además, pueden requerir ajustes la propiedad, transporte, comercialización y las comunicaciones.

“Donaciones de inicio” (*seed grants*) para potenciar el financiamiento de la comunidad y movilizar los recursos internos.

Comunicación entre comunidades para enterarse de lo que hacen otros en la promoción de innovaciones de los centros SCALE al Cuadrado y críticas objetivas por parte de otras comunidades.

Oportunidades de asistir a eventos regionales especiales como ferias, competencias, conciertos, talleres y festivales para que se sientan parte de un movimiento mayor en expansión.

Sistemas para el aprendizaje adaptativo. Cada año se debe dar otro paso de crecimiento y esa evolución acumulativa requiere un sistema de aprendizaje. Tradicionalmente las comunidades aprenden por un proceso de tanteo. Podían escoger una buena iniciativa una vez pero no tener tanta suerte la siguiente vez. Las visitas y los talleres en el centro SCALE al Cuadrado para aprender nuevas ideas y habilidades son parte del crecimiento en escala. Pero las nuevas ideas y habilidades no se adaptan automáticamente a cada comunidad. Las comunidades necesitan apoyo de los centros para adaptar y probar nuevas ideas.

SEED proporciona una base de datos regular que apoya eficientemente la innovación auto-dependiente. SEED tiene dos componentes: auto-evaluación, o recolección objetiva de datos en la cual las comunidades evalúan los cambios de sus circunstancias y establecen prioridades, y la toma de decisiones efectiva, en donde comunidades, agentes de cambio y a veces también los funcionarios se reúnen para analizar las causas de los problemas locales, determinar sus prioridades, analizar los funciones que deben realizarse, asignar roles, distribuir la responsabilidad común y asegurar una justa rendición de cuentas.

Sistema de extensión. Una autoridad central no puede orquestar los detalles del desarrollo comunitario de una gran región. Las burocracias gubernamentales y sus profesionales bien remunerados normalmente han mostrado su arrogante incompetencia cuando trataron de difundir el desarrollo a control remoto. Como cada comunidad es diferente, las soluciones locales deben ser diferentes, y como el cambio se hace más complejo, debe cederse o compartirse el control externo que antes estaba concentrado en las manos de unas cuantas personas. Unas cuantas actividades -como el control de calidad y la promoción de la equidad- siempre deben seguir siendo funciones de arriba hacia abajo. Sin embargo, como este papel externo esencial también tiende a crear dependencia en vez de construir auto-dependencia, su función de control debe reducirse (pero nunca cederse totalmente) a medida que las comunidades se hacen cada vez más seguras de si mismas y capaces. Para desarrollarse, las comunidades necesitan un entorno que las nutra y habilite. Debido a que las comunidades no pueden hacer todos los ajustes por su cuenta, los cambios

estructurales a nivel gubernamental pueden apoyar dicha extensión, creando un sistema para la colaboración que ayude a las comunidades, funcionarios y agentes de cambio a trabajar en asociación.

Deben ocurrir tres cambios básicos. Primero, se debe cambiar las políticas, y con ellas las leyes, los cuerpos normativos y la infraestructura administrativa. Estas políticas afectan el comercio, el transporte, la asistencia para la comercialización, el acceso a la información, muchos tipos de capacitación y la propiedad de recursos comunes como la tierra o el agua. Segundo, se debe cambiar los mecanismos financieros. Normalmente, los mecanismos de préstamos y ahorro tienden a favorecer a los acreedores más que a los prestatarios. Sin embargo, el bienestar de una sociedad depende de que las instituciones financieras hagan que el capital para el desarrollo sea una prioridad permanente. En general, las sociedades avanzan cuando incorporan a su sector menos favorecido. De otro modo, el avance sigue siendo fragmentario. Cuando esta visión más amplia y de más largo plazo se expande y reestructura continuamente, las instituciones financieras prosperan porque la salud de la comunidad en general mejora. En tercer lugar, debe cambiar el marco de referencia administrativo para fomentar la ampliación del personal de salud, agricultura, educación, asuntos públicos y otros sectores. Las entidades de estos sectores generalmente se concentran en resolver los problemas de su jurisdicción y en consecuencia se quejan de que la cooperación intersectorial es difícil. En SCALE al Cubo pueden aprender a colaborar ayudando a las personas y comunidades a aprovechar las respuestas más apropiadas para sus preguntas prácticas. Normalmente es esencial re-entrenar a los profesionales del desarrollo para reorientarlos hacia el desempeño de nuevos roles.

Las tres dimensiones requieren diferentes habilidades de liderazgo entre los tres socios. SCALE Uno requiere iniciativa y capacidad para nutrir el cambio, para ver oportunidades incluso en circunstancias difíciles, y para actuar con imaginación. A los empresarios les va bien así. SCALE al Cuadrado requiere investigación y desarrollo más deliberados, junto con habilidades, iniciativas prácticas y creatividad para la experimentación. Aquí se necesita académicos con sentido práctico. La implementación y la generación de nuevos sistemas que se produce en mayor escala en SCALE al Cubo requieren gestión y políticas que no traten de dirigir los trabajos por sí mismos sino que faciliten la colaboración entre los demás. Para este propósito, los buenos burócratas son muy útiles. La gente puede tener éxito en una dimensión pero fracasar en otra, salvo que cambien sus actitudes y habilidades. Cada dimensión asigna diferentes roles a todos pero un rol diferente a cada socio.

Seis Criterios para Probar la Acción

Hay seis criterios que ayudan a los participantes en los esfuerzos de la comunidad para monitorear si determinados cambios y eventos son positivos o crearán problemas más tarde. Estas pruebas no son tangibles ni están tan establecidas como los tres principios descritos anteriormente. Las comunidades tienen que adaptar sus propias definiciones y usos de estos criterios a la situación local. Por ejemplo, se medirá la equidad de manera diferente en los Estados Unidos y en la República Checa, China o el Chad. Imponer definiciones externas causaría resentimiento e impediría la cooperación.

1. *Colaboración.* Una comunidad se desarrolla eficientemente cuando las personas en grupo aceptan en qué dirección quieren marchar. Cuando la visión de las personas

se basa en una comprensión de lo que consideran realista, esas personas desarrollan un sentido general de cooperación que se difunde internamente en toda la comunidad. El término *colaboración* tal como lo utilizamos en la comunidad difiere de asociación, que se relaciona con la acción cooperativa entre los tres socios principales, es decir, la comunidad, los funcionarios y los agentes de cambio. La colaboración surge del acuerdo dentro de la comunidad de colaborar todos juntos, no de los discursos ni de las arengas. Se construye en base al pragmatismo que actúa en contra de las visiones no realistas alimentadas por iniciativas comerciales, los funcionarios de la banca de crédito y las aspiraciones personales. La colaboración crea una estructura de apoyo mutuo que alienta el cambio de comportamientos. Los indicadores del grado en que se comparte una visión pueden ser quiénes asisten a las reuniones de la comunidad, quiénes hablan, quiénes deciden, quiénes se ofrece como voluntarios para cada tipo de trabajo, quiénes busca crédito y cómo se distribuyen los beneficios.³

2. *Equidad*. Con demasiada frecuencia los grupos que pueden correr riesgos aprovechan las ventajas que aparecen mientras que los menos educados, los pobres y las minorías étnicas y religiosas se quedan rezagadas. Cuando las alternativas socialistas estaban más difundidas, había una mayor aceptación de la necesidad de equidad. Pero en realidad la meta de la equidad se justifica más que por razones morales. Un organismo no puede ser saludable cuando ciertos órganos están enfermos y una comunidad no puede ser saludable cuando los grupos dentro de ella están marginados. Pero la equidad en la comunidad no surgirá por sí misma, porque en la mayoría de sociedades los patrones locales de discriminación están profundamente arraigados. Se necesitan controles para asegurar que al crecer la marea, los que poseen botes más grandes no abrumen a quienes tienen botes más pequeños y se produzcan fugas. Solamente la presión externa para conseguir la equidad proporcionada por un entorno facilitador liderado por el gobierno convencerá a las élites locales de que su propio futuro mejorará cuando todos se beneficien.⁴
3. *Sostenibilidad*. Asegurar la sostenibilidad del medio ambiente, la economía y la cultura ayuda a quienes toman las decisiones a reconocer en qué momento el desarrollo está produciendo resultados de corto plazo pero no beneficios duraderos. ¿El desarrollo agota el agua, los bosques y los recursos energéticos o incrementa la contaminación del aire, tierra y agua? ¿Se está incurriendo en deudas que no se pueden pagar? Es aún más importante que la sostenibilidad conserve su rostro humano. Entonces, ¿el cambio puede estar socavando la transmisión de valores culturales a la siguiente generación?⁵

El desarrollo siempre exige tomar opciones: se consumirá recursos, se elevarán los costos económicos y las culturas se verán forzadas a adaptarse. El cambio hacia lo nuevo siempre involucra sacrificar algo anterior. La tecnología, la

³ Ver Harry C. Boyte y Nancy N. Kari, *Building America: The Democratic Promise of Public Work* (Filadelfia: Temple University Press, 1996).

⁴ Ver Carl E. Taylor, "Surveillance for Equity in Primary Health Care: Policy Implications from International Experience," *International Journal of Epidemiology* 21 (1992): 1043-9.

⁵ Ver Tom Athanasiou, *Divided Planet: The Ecology of Rich and Poor* (Athens, Georgia: University of Georgia Press, 1998).

capacitación y la invención se encuentran a la búsqueda constante de un desarrollo más eficiente pero nunca pueden lograr la eficiencia total, de manera que, cuando se acercan nuevas oportunidades, cada comunidad debe preguntarse: ¿Los beneficios superan el costo? A veces, las comunidades pueden concluir que no quieren un desarrollo en particular, ya que los cambios no representan progreso de acuerdo con su visión del futuro.

4. *Interdependencia, pero no dependencia.* La antítesis del desarrollo es la dependencia. La acción para el desarrollo justo y duradero mejora la interdependencia dentro y entre comunidades y reduce la vulnerabilidad ante la posibilidad de crear víctimas que con tanta frecuencia acompaña la dependencia. El desarrollo interdependiente no sostiene que las comunidades deban tratar de valerse por sí mismas sino que deben crear vínculos que fomenten una gran fuerza acumulativa.

No se puede comprar un futuro más justo y duradero. Los donantes, que buscan resultados más rápidos, pueden ofrecerse a pagar los costos de algún servicio. Los funcionarios gubernamentales que buscan votos pueden prometer servicios populares. A principio, puede parecer que la nueva asistencia externa mejorará las condiciones, pero la capacidad de la comunidad se desvanece cuando la población se aferra a expectativas irrealistas de ayuda externa. Los donantes que creyeron que estaban promoviendo el desarrollo encuentran que en vez de eso han instigado la dependencia. Por cierto, se necesitan recursos externos, pero sólo se deben aceptar si no quitan el control de las manos de la comunidad.

5. *Acción holística.* Muchos esfuerzos de desarrollo han tendido a ver a la gente como pacientes, estudiantes, pasajeros de autobús, consumidores o estadísticas, pero esta no es la manera en la que se ven las personas a sí mismas. Las personas son seres completos, individuos con necesidades únicas. Fragmentar el desarrollo en programas sectoriales tales como salud, educación y transporte no tiene en cuenta los múltiples aspectos del bienestar. En contraste, una orientación que se dirige a conjuntos de necesidades promueve interacciones sinérgicas y saltos cuánticos, especialmente cuando un cambio específico de comportamiento resuelve más de un problema. La acción en un área estimula el progreso en otras áreas, y juntas fortalecen el tejido de la comunidad y la vida familiar, y hacen crecer la marea.
6. *Acción iterativa.* El desarrollo madura y alcanza el éxito mediante el aprendizaje secuencial y los ajustes en relaciones complejas. Se intenta una idea. En el siguiente intento la implementación mejora ligeramente. En una tercera vez, los resultados son incluso más útiles. La acción iterativa no es sólo simplemente repetir interminablemente un trabajo de la misma manera como una máquina. En el desarrollo, las tareas y las prácticas deben reajustarse con cada intento. Como en la investigación de operaciones, la iteración es específica según la situación y al momento. Si de una docena de variables algunas no funcionan, el sistema completo puede estar en peligro. Con métodos como una investigación SEED anual es posible identificar cabos sueltos y determinar cuáles atar y cuáles cortar.

En muchos lugares opera la ley del todo o nada. Aquí, la iteración ayuda a las comunidades a encontrar un equilibrio. Una comunidad puede estar ganando dinero y expandiendo servicios. Pero si no se está encargando de cambios clave o de los grupos excluidos, podría no estar logrando un verdadero desarrollo. La acción iterativa identifica problemas y monitorea los efectos del cambio de modo ecológico, con atención a los lazos

entre los elementos en el sistema. El desarrollo cobra vida cuando las nuevas asociaciones, datos y comportamientos encajan entre sí. Y a medida que cada iteración aumenta la precisión, las piezas se acomodan cada vez mejor.

El Ciclo Acumulativo para Dar Forma al Futuro

La población de las comunidades no piensa naturalmente en términos de planes de trabajo sino en términos de ciclos anuales como un año agrícola, fiscal o académico. El año de desarrollo se puede prever de modo similar, con estaciones para la creación de capacidades, determinación de orientaciones y para la acción. Este enfoque estacional se difundió a partir de una experiencia de UNICEF en su Programa de Nutrición Mundial, que fue el Proceso “Triple A” de Apreciación, Análisis y Acción para desagregar las actividades del programa en una secuencia reiterada para hacer que las acciones se nutran de la realidad local y la mayor experiencia adquirida.

Construcción de Capacidades

Cada año, se debe establecer un momento, quizás coincidente con el inicio del año escolar, para que la comunidad expanda sistemáticamente la visión y las habilidades de su población. Hay tres actividades útiles que desarrollan a las personas:

- Promover la evolución del liderazgo. El liderazgo en desarrollo probablemente será más efectivo si no se limita a una sola persona. Las comunidades se refuerzan cuando sienten que están llegando a un terreno común. Un comité de coordinación local es útil para crear asociaciones, alentar la planificación sobre la base de información local, conseguir la cooperación entre facciones antiguas y nuevas, y fomentar el cambio de los comportamientos. El comité inicial de voluntarios se reconstituye al pasar por fases de rotación de sus miembros.
- Determinar lo que ya ha funcionado. Los planes para el futuro parecerán más alcanzables si surgen de éxitos anteriores. La acción que aprovecha la experiencia, evita el movimiento pendular abrupto hacia nuevas tareas que requieren habilidades poco familiares y ayuda tanto a crear coaliciones como con los esfuerzos prácticos.
- Instigar al mayor número de miembros a que visiten otros proyectos y hablen con otras personas que están haciendo cambios. Cuando la gente ve un estanque para peces y aprende como se construye y mantiene, es más probable que prueben la opción del estanque de peces y que traten con otras opciones.

Elección de una Orientación

Cada comunidad debe decidir cuánto de su desarrollo futuro permitirá que sea orientado por fuerzas externas y cuánta responsabilidad desea y es capaz de asumir para encontrar la orientación que prefiere la comunidad. Cada año, la comunidad se hace más fuerte si examina sus necesidades y orientación (auto-evaluación), identifica fuentes de problemas y produce un análisis funcional que asigna tareas a todos (toma de decisiones efectiva). La

auto-evaluación incluye una evaluación anual de todos los hogares y de las condiciones medioambientales usando indicadores clave para que las evaluaciones sean cada vez más complejas. Dichas evaluaciones se hacen mejor mediante asociaciones de mujeres, estudiantes, grupos de usuarios hombres y agentes de cambio de un centro SCALE al Cuadrado. La toma de decisiones efectivas involucra el análisis de datos para determinar las causas de los problemas y para crear un plan anual de trabajo práctico. Un análisis funcional que involucra a todos los socios equilibra las necesidades y el uso del tiempo, las finanzas, los servicios gubernamentales y los recursos naturales para determinar las tareas que la gente realizará al año siguiente. Los foráneos trabajan con el comité de coordinación local para administrar el proceso de maneras adecuadas a la localidad.

Tomando Acción

Aunque el trabajo continúa a lo largo del año, en algunos períodos requieren mayores esfuerzos, pero el cambio en toda la comunidad depende sobre todo de la acción voluntaria porque pocas veces se puede contratar personas de fuera. En la vida real las actividades para lograr que se realice el trabajo y monitorear el impacto sobre las prioridades identificadas deben programarse de manera que puedan hacerlas las personas que tienen muchos otros compromisos.

Una vez que las personas han asumido una prioridad factible, se debe iniciar el seguimiento con la acción mientras el interés se mantenga alto. Los beneficios deben dar usualmente al menos algunos resultados rápidos. Aquellos que están tomando el riesgo de probar nuevos métodos necesitan apoyo y reconocimiento del comité de coordinación. Los fracasos serán frecuentes. Un fracaso en dichas situaciones es una oportunidad para el aprendizaje. Lograr que la acción salga bien desde la primera vez no es tan importante como hacer que la acción se realice, permitiendo descubrir cualquier falla y luego haciendo que la acción continúe mientras se resuelven las razones de dicha falla. Aceptar los errores es parte del aprendizaje y estimula la creatividad.

A medida que las comunidades avanzan, también deben mirar constantemente su entorno y su pasado inmediato para monitorear los resultados y enfrentar las inevitables especulaciones y rumores respecto del éxito del esfuerzo. Esta perspectiva de 360 grados permitirá los ajustes de las metas, finanzas, capacitación, regulaciones, vigilancia para la equidad y sostenibilidad de los programas. Todas las actividades son recursivas. Se mueven hacia delante, retroceden, miran alrededor en un proceso que crece con acciones paralelas y avance en ciclos repetidos. La gestión mejora con cada evaluación anual y un mayor afinamiento.

La clave es mantener la acción avanzando y, una vez que comienza a construirse el éxito, mantener la acción bajo el control del Comité de Coordinación Local. Siempre se necesitará paciencia para evitar que los foráneos (presionados por el tiempo y que están bajo la autoridad de otros foráneos con otras prioridades) asuman el cargo. Se requerirá disciplina para evitar que sus ofrecimientos de asistencia desequilibren a la asociación local. A la larga, el éxito real a nivel local es mejor para los intereses de los foráneos así como de las personas que deben vivir con los resultados.

CAPÍTULO 3

Impacto Grande y Duradero

Desde octubre hasta diciembre de 1949 Carl E. Taylor fue miembro de la primera expedición científica para ingresar a Nepal Occidental y como miembro de esa expedición condujo la primera encuesta de salud de esa nación. El 28 de octubre de 1999, cincuenta años después de la primera visita de Carl, su nieto Luke Taylor-Ide de 12 años, miembro del cuarto nivel de este debate trans-generacional, recorría por el mismo camino agitando el aire con su red para mariposas. Y con un quiebre de su red, capturó a 1 decimotercera especie de mariposa de ese día.

Tres generaciones de nuestra familia caminaban ese día a través de la columna vertebral del Himalaya, desde las llanuras de la India al altiplano tibetano. Pasamos un mes investigando las mismas aldeas que visitó la expedición de 1949 para determinar los patrones de evolución del desarrollo de Nepal. En 1949 Nepal fue cerrado a casi todos los extranjeros. Pero para nuestra época, grandes cambios habían alcanzado incluso a esta remota parte de la Tierra. En 1999, 67,000 personas usaron el sendero que se había abierto en 1949 y algunos de los nepaleses de las aldeas eran ahora tan ricos que podían ir a los bancos y viajar a Hong Kong para sus tratamientos médicos.

Cincuenta años antes, Carl también había lanzado una red para mariposas sobre los arbustos de lantana en este lugar al lado del Río Kali Gandaki, capturando mariposas en su camino de una aldea a la siguiente para hacer evaluaciones de salud. Las mariposas son sensibles al hábitat y se pueden utilizar como una especie indicadora de nichos ecológicos. Carl había llamado a este lugar en particular el “paraíso de las mariposas” y había encontrado más especies aquí que en cualquier otra parte de su viaje. Cincuenta años después, a medida que Luke recorría este camino repitiendo su investigación, este sitio en particular estaba todavía repleto de muchas especies.

¿Por qué, luego de medio siglo, en que Nepal había experimentado tantos cambios, habían tantas mariposas en este lugar? La respuesta provino de Bob Fleming Jr., el hijo ecologista del líder de la expedición de 1949 que acompañaba esta expedición de seguimiento de 50 años. Las mariposas estaban aquí debido a la lantana, un arbusto que llegó después de que una avalancha barrió la ladera al pie del río Kali Gandaki. Sin embargo, la lantana es una planta de México, desconocida antes de que las primeras personas del Nuevo Mundo hubieran caminado por este sendero. Este arbusto floreciente de México había llegado y se había establecido firmemente en esta ladera. Las personas habían causado su mayor impacto en el medio ambiente no en los últimos 50 años, cuando pensamos que Nepal se estaba abriendo por primera vez, sino durante los cien años previos. Un siglo antes, se habían eliminado los árboles de las colinas y se había excavado para crear miles de terrazas en las laderas de las montañas. Este inicio de cambio medioambiental coincidió con el inicio del crecimiento de la población de Nepal y no con la apertura del país al desarrollo.

Además, ni el paso de 67000 turistas al año ni la demanda de leña de cientos de nuevos albergues y restaurantes habían destruido los bosques. La pérdida de árboles y de especies biológicas era mayor en el área más abajo en el valle donde iban pocos turistas, pero no era el turismo el que había fomentando la preservación medioambiental. Una asociación entre comunidades, agentes de cambio y gobiernos había catalizado la movilización a gran escala necesaria para restaurar el medio ambiente así como para

utilizar el turismo para ganar dinero para la región. La asociación la dirigía una agencia no gubernamental nacional que en 1985 había organizado las comunidades en la región para crear el proyecto del Área de Conservación del Annapurna. Un sinnúmero de proyectos estaban en marcha y cada año tenían más efectividad. Si las condiciones medioambientales empeoraban valle abajo, donde no había respuesta organizada, a elevaciones más altas, donde el medio ambiente era más frágil y mayor el potencial de un impacto destructivo, las condiciones medioambientales estaban mejorando

Esta asociación permitió que surgieran los albergues para turistas de propiedad local en respuesta al turismo extranjero y así el número de turistas aumentó cada año en la medida en que descubrían que existía capacidad local para alojarlos. Se expandieron las áreas forestadas a esta gran altura, una región ambientalmente sensible. Ahora regresaban a los desfiladeros del Himalaya las grandes cabras montañasas doradas *thar* que habían estado ausentes en 1949. También se paseaban los leopardos por las aldeas en la noche. Igual que la Reserva Natural Nacional de Qomolangma (Monte Everest) en el Tibet (ver Capítulo 18), el proyecto de Área de Conservación del Annapurna había involucrado a las personas de la localidad en la protección de la tierra.

La contribución del proyecto de Área de Conservación del Annapurna fue significativa, pero su papel en el desarrollo siguió siendo catalítico, reforzado por el gobierno, los donantes y las iniciativas privadas. Ahora la gente usaba ropa hecha a máquina, sus pies estaban protegidos por zapatos, su piel estaba limpia y sus hogares tenían ventanas de vidrio y en muchos casos electricidad y agua corriente también. Había edificios escolares en todos los pueblos. La mayor parte de hogares tenía jardines con al menos media docena de vegetales que no había en 1949. Incluso las comunidades que no formaban parte del programa de conservación formal trataban de proteger sus árboles y las laderas cubiertas de arbustos.

Por fuera parecía que ocurría un cambio generalizado. Había un esfuerzo colectivo fuerte para crear un futuro mejor, pero las personas carecían de un marco de referencia de apoyo sistemático. Una mirada a los datos mostraba que 50 años de cambio habían beneficiado aproximadamente al 80 por ciento de la población local. Para cuatro quintos de la gente, quienes habían comenzado con una pequeña parcela de tierra, un negocio principal, un poco de educación o la capacidad de irse de la aldea como soldado o cargador por un trabajo que pagaba salarios, la llegada de tecnologías modernas había abierto nuevas oportunidades y creado una marea que los hacía progresar. Pero nuestros datos también mostraron que el progreso había dejado detrás al 20 por ciento más pobre. Las clínicas de salud y las escuelas requerían pagos que estas personas no podían costear. Si no se tenía un terreno a la vera de los senderos por los que caminaban los turistas era imposible abrir siquiera un diminuto salón de té. Todavía existía demanda de cargadores para llevar carga, pero la población de Nepal se había triplicado en estos 50 años, de modo que para 1999 había una larga fila de ansiosos solicitantes incluso para estos empleos. Conseguir un lugar al principio de esa fila requería generalmente un soborno al contratista de cargadores y los cargadores que se aparecían vestidos de harapos en la parada de bus donde bajaban los turistas eran pasados por alto prefiriéndose a los cargadores pobres que vestían ropa de montaña y que hablaban unas cuantas palabras de inglés. Cuando los procesos de cambio se dejan al tira y afloje del mercado que favorece a aquellos que tienen una ventaja inicial, aunque sea pequeña, el cambio socio-económico no beneficia a los pobres absolutos.

En 1949 había un terreno más parejo. Se practicaba el trueque, un agricultor podía comerciar sus productos a cambio de la mano de obra de una persona más pobre. En una

economía de trueque casi todas las personas tenían algo que comerciar. Pero en 1999, el mercado requería dinero. No era posible pararse ante una tienda de arroz y ofrecer un pollo a cambio, o llevar al propio hijo a la escuela o subir a un bus o pagar una llamada telefónica (y proponer el pago a cambio de cargar bultos). El mercado en 1999 impedía a quienes no tenían dinero, por lo menos en pequeñas cantidades, que cosecharán los beneficios de desarrollo. En Nepal, mientras que las oportunidades para la mayoría de la gente se incrementan, las cargas sociales de aquellos a quienes se ha dejado detrás también se incrementan. Como resultado, toda la sociedad nepalesa sufre. El cambio que deja al 20 por ciento de los más pobres rezagados crea comunidades sesgadas, fragmentadas. A medida que crecen las disparidades entre quienes tienen y quienes no tienen, el progreso sigue siendo sólo parcial. Los cambios modernos todavía no han penetrado al nivel en donde se necesita más el cambio. Nepal sigue siendo uno de los lugares más sorprendentemente hermosos del mundo, con gente de lo más encantadora, pero cada año amenaza una crisis. Nepal no necesita más asistencia para el desarrollo. Ha recibido ya una cantidad desproporcionada de ayuda. La solución reside en un proceso sistemático basado en la comunidad que cree soluciones localmente apropiadas.

La experiencia de Nepal no es única. El patrón mundial es el mismo. Los ricos se están haciendo más ricos, se está dejando atrás a los pobres y aunque el medio ambiente está soportando muy bien las severas presiones, surge un peligro potencial para todos. La seguridad de todas las personas se encuentra en peligro. El miedo crece junto con la conciencia de nuestras obligaciones prácticas y morales hacia los desesperadamente pobres. Ya ninguna parte del mundo está aislada de otra. Los sistemas planetarios están más estrechamente interrelacionados que hace 50 años y la huella que dejan los hombres en el planeta es mucho más profunda. Al aumentar nuestra conciencia de la unidad del mundo y de nuestro impacto en él, se hace creciente la necesidad de actuar.

El último medio siglo ha sido testigo de una multiplicación explosiva de proyectos que buscan aumentar el bienestar humano y proteger un medio ambiente cada vez más amenazado. Estos proyectos han probado muchas maneras de ampliar los servicios. Cada proyecto tiene sus éxitos y sus defensores tratan de convencer a otros para que repliquen sus metodologías. Sin embargo, en medio de los éxitos, hay una profusión de fracasos y una razón de estos fracasos es que estos proyectos usaron el enfoque equivocado de extensión para los objetivos previstos.

Uno de los desafíos más frustrantes para quienes planifican el desarrollo ha sido cómo apoyar un éxito que ocurría en una comunidad para llevar esa innovación a escala a través de la región. Al menos cuatro filosofías distintas de crecimiento a escala se usan hoy en los programas mundiales.¹ La mayoría han sido orientadas hacia el control externo. Unas cuantas reflejan el enfoque habilitador que propugna este libro. Cada una se ha referido parcialmente al aumento a escala en ciertas aplicaciones. El enfoque SEED-SCALE puede no ser apropiado para todos los programas de desarrollo de gran escala. La elección de

¹ Para otras discusiones sobre cómo alcanzar mayor escala, ver David C. Korten, "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach," *Public Administration Review*, Septiembre/Octubre 1990, págs 480-511; Robert Myers, *The Twelve Who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World* (Londres: Routledge y UNESCO, 1992); Samuel Paul, *Managing Development Programs: The Lessons of Success* (Boulder: Westview 1982); y David Pyle, *Life after Project: A Multi-Dimensional Analysis of Implementing Social Development Program at the Community Level* (Boston: John Snow, 1984).

cómo se utilizará estos cuatro enfoques en un esfuerzo de escalamiento en particular depende de cuánta acción basada en la comunidad sea necesaria para cada conjunto específicos de problemas y de cómo éstos difieren según las diferentes condiciones culturales y ecológicas y en la determinación del momento de la oportunidad.

El Enfoque del Mapa

El método más común utilizado en los programas de desarrollo masivo es un enfoque de “mapa”. Para crecer a escala hasta alcanzar las grandes necesidades sociales, se crea un “esquema” y luego se diseña un mapa para replicar este esquema. El proceso tiende a imitar la ingeniería social de arriba hacia abajo. La economía de planificación central del antiguo bloque soviético intentó este enfoque. El Cuerpo de Paz lo utilizó para distribuir súper pollos en miles de aldeas en los países en desarrollo. Los bancos de desarrollo internacionales utilizan este enfoque para promover una extensión rápida del micro crédito para las mujeres. Los conservacionistas han estandarizado la concepción una reserva natural ideal. Luego estos mapas se adaptan para que sean “localmente apropiados” en todo el mundo.

Los mapas se han hecho a la vez más sofisticados y más sensibles a las realidades locales, con especificaciones sobre las evaluaciones de impacto ambiental, planeamiento participativo, administración de la calidad total y varios otros enfoques “humanizantes”. Pero el proceso sigue siendo impulsado por agentes de cambio. Los agentes de cambio se fijan en las necesidades locales, mencionan los éxitos en otros lugares, desarrollan un diseño ajustado a las circunstancias locales y recetan un paquete de intervenciones para que sea administrado a través de las autoridades del gobierno o de agencias no gubernamentales. La solución proviene de arriba o de afuera y las comunidades pueden comentar sobre cómo será la implementación (pero no sobre su contenido). El estilo parece apropiado para quienes lo hacen, ya que continúa aplicando técnicas formales de control gubernamental, producción industrial y administración de empresas. A menudo se asocia con el término *enfoque profesional*.

Este enfoque es sumamente útil cuando las tareas son mecánicas, directas y no requieren modificación según el lugar, cuando la solución no tiene que tomar forma gracias a la sabiduría popular. Los proyectos de construcción de infraestructura son candidatos posibles (la construcción de una red de escuelas, puentes, sistemas telefónicos o proyectos de suministro de agua). Los mapas a menudo son efectivos en las actividades iniciales de desarrollo cuando las comunidades tienen pocas habilidades técnicas y cuando los vacíos técnicos son muy evidentes.

Pero aunque los agentes de cambio pueden hablar el dialecto local y socializar en los momentos oportunos, el enfoque de mapa sigue siendo una solución externa. Es difícil dibujar un mapa tan claro desde el punto de vista de los seres humanos como para cambiar eficazmente los comportamientos de las personas. Por lo tanto, a menudo estos mapas crean incentivos o desincentivos. Por supuesto, las personas harán lo que se les diga si se les asusta, paga o coacciona adecuadamente. Pero cuando la codicia o el miedo son la motivación primaria, las personas actúan por una razón externa. El cambio en el comportamiento puede ocurrir por razones externas cuando la gente esté convencida de que vale la pena cambiar para mejorar su propia condición y los proyectos de desarrollo de largo plazo tienen más éxito cuando logran cambiar el comportamiento.

Los diseñadores externos pocas veces tienen información local adecuada o suficiente conocimiento sobre factores fuera de sus campos de experiencia para hacer las adaptaciones necesarias según cada lugar. En el mejor de los casos, las opiniones de la comunidad se incorporan superficialmente en el mapa. Pocas veces son la fuente misma de inspiración. Puede parecer que los mapas funcionen en el corto plazo, pero al final del ciclo de financiamiento, cuando se terminan los incentivos y desincentivos, los beneficiarios a los que se apuntaba no adoptan permanentemente los nuevos comportamientos que se necesitan para un progreso sostenido.

El Enfoque de la Explosión

El enfoque de la explosión ha podido resolver eficazmente las necesidades de gran escala, temporales y específicas como la reparación de caminos y telecomunicaciones luego de una inundación, las vacunaciones en respuesta a una epidemia o a esfuerzos de erradicación global, o el suministro de alimentos en tiempos de hambrunas. A los líderes gubernamentales les gusta visitar las áreas de desastre en helicóptero y hacer muestra de solidaridad. Los donantes estarán satisfechos y sacan crédito si producen beneficios rápidos y obvios. Dichas intervenciones encajan bien dentro de los ciclos cortos de financiación preferidos por las agencias gubernamentales o de donantes y proporcionan indicadores mensurables del éxito. Se puede proporcionar esta asistencia rápidamente y luego de un rescate heroico los donantes pueden seguir adelante. Este enfoque evita los errores de la dependencia.

El enfoque de explosión es bueno para resolver un problema masivo de un momento concreto. No es bueno para cambiar los sistemas sociales o naturales que pueden contribuir a los problemas. En el Capítulo 6, describimos cómo las crisis (que a menudo requieren un enfoque de explosión) pueden abrir oportunidades para un cambio de más largo plazo (lo que usualmente requiere uno de los siguientes enfoques).

Existe la tentación de recurrir a este enfoque por su velocidad y eficiencia para situaciones complejas para las que sin embargo no es apropiado. Por ejemplo, sobre la base del éxito para proteger de la malaria a los soldados luego de la segunda guerra mundial, se lanzó un programa mundial para erradicar la malaria rociando las áreas endémicas con DDT. Las muertes a causa de la malaria cayeron a niveles sorprendentemente bajos pero los mosquitos desarrollaron resistencia genética al DDT y se cerró la ventana de oportunidad que existía cuando los mosquitos eran susceptibles así que la erradicación total se hizo imposible. Se necesitaba un enfoque biológico integral.

Por otro lado, superponer el enfoque de explosión a los enfoques de mapa anteriores tuvo un éxito espectacular en la campaña mundial para erradicar la viruela. En vez de enviar simplemente equipos para inocular a todos con la vacuna de la viruela, la Organización Mundial de la Salud y las entidades gubernamentales primero lograron reducir la viruela sustancialmente utilizando los servicios locales de salud primaria para alcanzar una amplia cobertura de la vacunación. Luego la vigilancia sistemática en todos los países identificó los brotes subyacentes y localizados. En la segunda fase, la acción se concentró en las áreas problemáticas identificadas, utilizando el modelo de explosión para eliminar el virus en campañas de estilo militar.

Los que contemplan un enfoque de explosión deben primero resolver cuestiones como si los retornos realmente justifican los costos de dejar de lado toda otra acción y qué ocurre luego de que se inalcanza el objetivo de la campaña para mantener los beneficios

alcanzados. Por ejemplo, una campaña de inmunización que dedica todo el personal y el transporte para las vacunaciones en el campo, usualmente saca recursos de los servicios de rutina de atención básica. Dependiendo de cómo se haga un redespliegue masivo de este tipo se puede fortalecer o debilitar el sistema. Se podrá dar así un nivel primario de inmunizaciones pero se debilita el sistema primario de atención de salud, se hace difícil seguir con las inmunizaciones y tampoco se cubrirá otras necesidades de salud.

El enfoque de explosión a menudo es efectivo para introducir un servicio, pero el sostener los beneficios requiere integrar la nueva actividad en los servicios de rutina y fortalecerlos. Los que planean la integración también deben reconocer las dificultades potenciales de hacer ingresar gradualmente intervenciones con fondos especiales a menudo tecnológicamente sofisticadas a los servicios en donde las habilidades técnicas y los recursos son modestos y que son mantenidos con financiación local aún más modesta. Si el apoyo externo no puede moverse hacia el auto-mantenimiento interno, luego de que la explosión haga su impacto, el problema probablemente regresará como fue el caso de la malaria.

El Enfoque Aditivo

Quienes proponen el desarrollo de abajo hacia arriba usan típicamente un enfoque aditivo. En su forma pura, se concentra en adaptar programas a las condiciones locales haciendo que la población local utilice recursos para resolver problemas locales. Los proyectos que adoptan el enfoque aditivo son populares porque quienes los realizan usualmente son apasionados fervorosos que estimulan un trabajo de alta calidad.

El término aditivo se refiere a la manera de replicación a medida que se añade los proyecto uno a uno. Normalmente se invierte 10 o más años en desarrollar una actividad en un grupo de aldea. El desarrollo va creciendo vecindario por vecindario (a diferencia de los enfoques de mapa y explosión, que crecen mucho más rápido), la reclutación es lenta y sigue una progresión aritmética. A medida que se añaden áreas, los proyectos se juntan a la larga. A medida que maduran los líderes locales, a medida que la gente transforma los materiales locales utilizando tecnología moderna, a medida que los valores locales se respetan y quizás se caracterizan, dichos proyectos asumen a menudo estatus de modelos.

En el mundo, el enfoque aditivo ha sido indudablemente efectivo. Las organizaciones no gubernamentales lo favorecen mucho así como los grupos de misiones religiosas. Estas agencias se comprometen con un lugar, aprenden las condiciones locales, capacitan a las personas, adaptan intervenciones y desarrollan financiación específica para el lugar. Usualmente prestan mucha atención a la creación de capacidades y se concentran en la movilización de las bases, pero en muchos de estos proyectos la organización se aferra al rol de liderazgo y se pasa el control a las personas locales con cierta resistencia.

Aunque dichos proyectos funcionan maravillosamente en un sitio, inevitablemente enfrentan desafíos de largo plazo precisamente porque han sido nutridos con tanto cuidado y de manera tan personal. Los responsables de dichos proyectos deben preguntarse: ¿Qué ocurre cuando el apoyo externo gradualmente desaparece? ¿Puede el proyecto sostenerse por sí mismo utilizando recursos locales? ¿Cómo cambiará el proyecto cuando se pase el liderazgo hacia el control local? ¿Cómo puede la comunidad pagar a personas clave que habían sido financiadas desde el exterior y que están acostumbradas a salarios a nivel de foráneos? Externamente la agencia auspiciadora también enfrenta preguntas, fundamentalmente: ¿El éxito inicial provino simplemente del liderazgo local, de recursos

especiales o de alguna otra característica? ¿El donante tiene suficiente dinero para pagar nuevo personal y capital semilla para iniciar nuevos proyectos? ¿El donante tiene la paciencia de pasar nuevamente por las lentas etapas iniciales?

Las organizaciones que usan el enfoque aditivo a menudo afirman que están creando ejemplos y que otros (el gobierno) deben resolver los problemas mayores. Usualmente desean ser pioneros y prefieren ser independientes, pero rara vez dedican tiempo y energía a hacer corresponder su trabajo con el trabajo de otros. Usualmente buscan un área virgen para mostrar más nítidamente que sus métodos o modelos funcionan. La mayoría de agencias grandes, cuyo mandato no es ser pioneros sino lograr una diferencia para mucha gente, creen que el enfoque aditivo es simplemente demasiado lento. Si el objetivo es hacer investigación o probar un punto conceptual, entonces el enfoque aditivo tiene sentido. De modo similar tiene sentido si el área de interés son solamente unas cuantas comunidades, algún lugar en donde el grupo externo quiere concentrarse por alguna razón, como lograr apoyo comunal para un programa de conservación de la naturaleza. Pero si el objetivo es aumentar a escala y crear impulso interactivo, esta no es la manera.

El Acertijo del Control

Cada uno de los tres enfoques descritos hasta ahora muestran que, si se las deja por su cuenta, será poco probable que las comunidades inicien el cambio, salvo que suceda que tienen un líder ilustrado y motivado; quizás alguien que salió de la comunidad, recibió capacitación o aprendió a hablar de otra manera y luego retornó con mayor credibilidad y autoridad. En el estudio de caso de Curitiba descrito en el Capítulo 11, un alcalde visionario desempeñó este tipo de papel crucial. Es más común que sean foráneos (ya sea agentes de cambio, funcionarios o un donante) quienes lleguen e inicien un proceso de transformación. Recomiendan un diseño, usualmente endulzando su propuesta con incentivos, o motivan a la comunidad describiendo los peligros que la gente no conocía, pero aunque los foráneos a menudo construyen sólidas relaciones de trabajo a través de la participación de la comunidad, mantienen el control y sus proyectos generalmente no logran crear la capacidad de la comunidad ni hacerlos dueños del proyecto. Cuando los foráneos introducen y administran un proyecto, el gran peligro es que se vuelvan dependientes en lugar de comprometer a la comunidad.

Como los enfoques de mapa, explosión y aditivo están bien demasiado orientados de arriba abajo o son propugnados por foráneos, todos enfrentan el desafío de tener que ceder el control tarde o temprano. Estos proyectos pueden cambiar y expandirse, pero crearán capacidad comunal solamente si los socios externos renuncian al control. El concepto es fácil de entender, pero la transferencia es difícil. Con tiempo y preparación, las comunidades pueden asumir la iniciativa que lanzó una agencia fundadora y asumir deliberadamente el control a medida que se capacita a cada vez más gente de la localidad. Como en la crianza de los niños, sin embargo, el control debe cederse usualmente más rápido que lo que el socio “padre” está dispuesto a aceptar.

Es posible otro enfoque: compartir el sentido de propiedad del control desde el principio. En dicho modelo, el control cambia de manera flexible y la propiedad siempre es dinámica. Idealmente esto es lo que ocurre en el enfoque biológico descrito más abajo y utilizado por SEED-SCALE. Repetir los siete pasos cada año proporciona una manera regular e gradual de ajustar y reasignar responsabilidades.

El Enfoque Biológico

El enfoque biológico explora una unidad demográfica y experimenta en ella para encontrar una mezcla de acciones adecuada a circunstancias locales y luego proporcionar un entorno habilitador para un crecimiento y extensión rápidos. Consideremos el paralelo con la naturaleza. Una nueva especie evoluciona lentamente dentro de un nicho ecológico en donde la evolución es óptima. Luego de hacer ajustes evolucionarios adicionales, esa especie se replica rápidamente en todo el nicho. El enfoque biológico combina las ventajas del enfoque aditivo -comenzar lentamente y adaptarse a la situación local- con el potencial de los otros dos modelos para lograr la expansión rápida. Tres características definen el enfoque biológico: el potencial para la expansión exponencial, las relaciones saludables e integradas y la tensegridad.

Crecimiento Exponencial

Una característica única de la replicación en los seres complejos es que el crecimiento ocurre a través de la expansión simultánea de sus sistemas múltiples en todo el cuerpo y no en una unidad primera, seguida de la producción de muchas unidades similares como ocurriría en la construcción de máquinas o edificios. El modelo mecánico usualmente da como resultado una progresión aritmética, en el mejor de los casos del estilo 10, 20, 30, 40, 50, ... Sin embargo, el crecimiento biológico sigue una curva exponencial : 1, 2, 4, 8, 16,.... 128, 256.... La reproducción comienza más lentamente, usualmente sin un mapa; los principios y procedimientos son adaptados y probados, pero a medida que se establece el patrón, la trayectoria del crecimiento se acelera (256, 512, 1024, 2048...). Cada unidad mantiene autonomía de tal modo que puede reproducir nodos para la extensión y con estas múltiples fuentes de crecimiento el impulso se acelera rápidamente. La extensión no continúa para siempre, por supuesto. Cuando se alcanzan los límites del entorno facilitador, el crecimiento llega a una meseta. El crecimiento exponencial de las unidades sociales en el pasado se ha producido de maneras no estructuradas, pero a medida que el crecimiento se entiende mejor, particularmente su rol para crear entornos verdaderamente facilitadores de capacitación e ideas practicables, entonces es posible dirigir intencionalmente la curva exponencial de la expansión.

Relaciones Saludables

El desarrollo se describe usualmente en términos económicos o mecánicos y la ejecución de proyectos de desarrollo a menudo viene detrás del pensamiento de negocios o de ingeniería. Como vemos el desarrollo de la comunidad más como un organismo vivo que como una máquina o un negocio, preferimos terminología y metáforas arraigadas en la salud y en los organismos vivos.

La salud se evaluó alguna vez principalmente en términos de enfermedad. Ahora se comprende que refleja la interacción de sistemas complejos, incluyendo nivel nutricional, nivel espiritual, niveles de estrés, acceso a los servicios, nivel educativo, influencias medioambientales, una historia de infecciones anteriores, genética y otros parecidos. La promoción de la buena salud requiere atención a múltiples influencias a muchos niveles: la célula, el órgano, el organismo entero (tal como un cuerpo humano), la familia, la

comunidad, la nación y cada vez más el planeta. Un crecimiento físico excesivo no es necesariamente un signo de salud. La obesidad misma puede convertirse en un riesgo para la salud y el crecimiento económico excesivo tiende a crear sociedades desequilibradas. El crecimiento descontrolado en una parte de un organismo puede contraer cáncer y poner en peligro al organismo completo.

Una segunda característica del crecimiento saludable es que todos los órganos dentro del organismo se ajustan a medida que el organismo crece: sus piernas, los pulmones y los procesos de la vida se adaptan. El crecimiento no es un ensamblaje lineal de unidades de desarrollo artificial. Es simultáneo, múltiple, se reajusta activamente a medida que todo el organismo cambia. Una comunidad saludable es aquella que administra el desarrollo apropiadamente y actúa de acuerdo con las etapas de vida y puede sobrevivir durante miles de años ajustando sus partes entre sí. Una plantación de álamos es un organismo único. Por encima del suelo parece ser un grupo de árboles que se sostienen de pie independientemente, donde unos mueren mientras que otros producen nuevos retoños, pero por debajo está interconectado y son interdependientes. Otro ejemplo, que es una demostración notable de progreso duradero, es la ciudad de Roma que ha ajustado su desarrollo con flexibilidad remarcable a lo largo de 2,500 años. De manera similar, Tailandia ha florecido por más de dos mil años ajustando su desarrollo a las fuerzas del mundo exterior. El crecimiento biológico saludable recrea el organismo, preparándolo para las nuevas etapas de la vida.

Un tercer paralelo entre la salud y el desarrollo es el proceso de que la prevención es mejor que la cura. Los ahorros con la prevención escalan con la sofisticación del desarrollo. Cuando un aparato altamente desarrollado funciona mal se hace cada vez más caro arreglarlo, así es que la prevención se hace cada vez más valiosa. Así por ejemplo, los costos de tratar a las personas en los hospitales son mucho más altos que los costos de eliminar las causas de la enfermedad a través de la prevención en la comunidad.

Si se ve el desarrollo como comunidades saludables y nutrientes a través de una asociación tripartita, se fomenta una perspectiva política, dependiente del tiempo y condicionada por el medio ambiente. La administración del desarrollo de acuerdo con paradigmas de salud cambia el enfoque de una manipulación externa (salvo que nos aferremos todavía a la visión atrasada de que la salud depende de los médicos más que del comportamiento de las personas) a la aceptación de que el desarrollo es posible gracias al empoderamiento de las comunidades con el apoyo de las habilidades técnicas de los agentes de cambio y el entorno facilitador de los funcionarios.

Tensegridad

La tensegridad es la forma biológica de construir. Funciona equilibrando sistemas en homeostasis flexible más que construyendo de manera mecánica uniendo componentes de manera rígida. Consideremos el cuerpo humano. El peso hace presión sobre los huesos rígidos del esqueleto. Pero los huesos no se sostienen por sí solos como la estructura de una casa. Los huesos están sueltos, ni siquiera se tocan entre sí. La posición la mantienen mediante adaptación el tejido blando en tensión, los músculos y los tendones, y se regula con otros tejidos blandos como los sistemas circulatorio y óseo. Los huesos empujan hacia fuera y la piel y los músculos empujan hacia adentro y mantienen los huesos juntos reajustando constantemente su forma a través de la libre tensión y compresión.

Como lector usted puede experimentar esta arquitectura dinámica si estira el brazo. Experimentará una sensación de solidez. La considerable estabilidad física de la mano extendida no se logra con un brazo rígido soldado a su hombro como una viga en la construcción de una casa. Todo el brazo está firme gracias a la tensión interna de los músculos interiores que jalan de manera compresiva hacia adentro sobre una fuerza compresiva hacia afuera de los huesos. Nada está encerrojado. Se puede romper la ligazón simplemente flexionando su brazo. Este patrón de organización a nivel del organismo se repite a nivel celular con los microtúbulos y los filamentos y en una pequeña escala con los cuerpos moleculares.²

El sistema de construcción biológica de la naturaleza de la tensegridad tiene muchas ventajas similares para las comunidades. Es muy diferente del pensamiento mecánico o militar. Primero, el principio de equilibrio en la tensegridad permite que las formas cambien de forma y se muevan. Si se empuja la pared de una célula, lo que sigue es un acomodamiento a través del citoplasma. De manera similar, la flexibilidad es importante para toda sociedad. La trama social total (no solamente el alcalde o el presupuesto) debe responder al cambio que bombardea las comunidades. En este contexto sorprende que aunque la planificación central de la ex-Unión Soviética podía construir siderúrgicas, hospitales y escuelas, no pudo sostener un desarrollo social complejo que requiere flexibilidad. La economía de control era demasiado prescriptiva y rígida.

Segundo, el crecimiento ocurre según patrones específicos locales de acuerdo con las condiciones internas. El desarrollo sigue patrones, que se replican simultáneamente, inter-dependientemente y de manera diferente de acuerdo con un patrón organizativo adaptado localmente a los sistemas mayores. Considérese la formación geométrica de cristales, la interacción de los elementos constructivos carbono-nitrógeno-oxígeno para las moléculas orgánicas, el equilibrio dinámico del doble hélice del ADN o quizás los patrones más complejos pero repetidos de las reglas internas que enlazan los niveles de vida de un ecosistema. Este patrón de auto-construcción es también la fuerza dinámica del desarrollo social. El verdadero desarrollo en una comunidad no lo impulsa el plan de alguna oficina central. En vez de eso, el orden y la organización parecen evolucionar casi simultáneamente a través del sistema una vez que están funcionando, surgiendo aquí y allá de manera parecida a los patrones biológicos. Este proceso de auto-ensamblaje parece ser una versión más precisa de lo que Adam Smith llamó “la mano invisible” cuando explicó cómo el orden aparecía naturalmente en el mercado económico. Para que ocurra el auto-ensamblaje, es extremadamente importante que exista un entorno habilitador para lo que parece ser crecimiento basado localmente pero que en realidad es crecimiento local que está ocurriendo debido a que se ha creado un nicho conductor en el entorno.

Una tercera característica de la tensegridad es que el todo adopta una forma diferente a las partes miembro. Un cuerpo humano tiene poco parecido con su macabro esqueleto y es considerablemente más alto que su musculatura. Además, aunque todos los componentes de las estructuras de tensegridad pueden ser similares, son únicos tanto la apariencia visible como la vida interna de cada organismo o estructura. Asimismo, la energía, la definición local y la movilización de recursos que distinguen a cada comunidad, no pueden surgir simplemente de un plano. Ya existen dentro del organismo y continúan adaptándose a los cambios en las circunstancias.

² Donald E. Ingber, “The Architecture of Life,” *Scientific American* 278 (Enero 1998).

Una cuarta característica de la tensesguridad es la retroalimentación de la información. Esta retroalimentación no ocurre en círculos diferenciados como ocurre en los enfoques formales de gestión de arriba hacia abajo. Lo que hace más bien es fluir en múltiples niveles a través del sistema. En una sociedad, como en el cuerpo, la presión en un punto, en la distribución dinámica del equilibrio, irradia información a todo el organismo para producir ajustes adaptativos. Considérese la rapidez con que se expanden las noticias a través de las comunicaciones espontáneas en un pueblo pequeño. Una retroalimentación así es central para los procesos de la comunidad.

Una quinta ventaja de la tensesguridad es la eficiencia en la construcción. Todos los componentes soportan el esfuerzo, pero debido a que la carga se distribuye entre todos ellos, los componentes individuales no necesitan estar sobre-construidos. De la misma manera en que el cable equilibra los esfuerzos hacia afuera en el silo de agricultor, en las “yurts” (carpas) mongólicas tradicionales y en los arcos del diseñador Eero Saarinen, de tal modo que las paredes se vuelven estructuras soportantes y requieren sólo la mitad de la masa de material utilizada en los edificios convencionales, cuando las comunidades se organizan sobre el principio de la burocracia mutua requieren burocracias mucho más ligeras. El equilibrio de responsabilidades en las asociaciones crea controles internos y facilita una organización no jerárquica, la delegación de la acción y de la autoridad, y evita los tradicionales cuellos de botella. Evita las burocracias de arriba hacia abajo cada vez más frecuentes que se tienen que crear para asegurar la rendición de cuentas, además de beneficiarse de la interdependencia que crea más eficiencia (en vez de redundancia), dichos sistemas de tensesguridad pueden operar con costos significativamente menores.

Finalmente la interdependencia de la tensesguridad reduce la necesidad de rendir cuentas. Cada componente tiene responsabilidades: si no cumplen, surge el desequilibrio. La rendición de cuentas es diferente del control. Cuando los sistemas sociales operan sin tensesguridad, el desarrollo continúa creando burocracias gigantes y redundantes que no sólo se inmiscuyen sino que, peor aún, crean una estructura que conduce por caminos divergentes. En la tensesguridad, cada miembro confía que el otro hará su trabajo. Cuando esto no ocurre, el vacío que se genera se hace evidente inmediatamente. Las personas que no pagan sus cuentas no reciben crédito. Las personas que no aparecen a la hora programada deben afrontar las consecuencias.

La tensesguridad es el proceso organizativo natural que ya está operando en las comunidades, especialmente aquellas que “se sienten” ricas. Implementarla en los esfuerzos formales de desarrollo no requerirá una revolución social en las comunidades. Sólo requerirá que las organizaciones de desarrollo tradicional adopten una nueva perspectiva. Las comunidades no necesitan volverse burocráticas para desarrollarse. Más bien las burocracias deben hacerse sensibles a las complejas interdependencias de las comunidades y aprender a usarlas para la eficiencia, flexibilidad y rapidez de servicios.

Los cuatro enfoques descritos anteriormente-mapa, explosión, aditivo y biológico-tienen aplicación en el desarrollo dependiendo de las necesidades particulares. Durante una inundación o una epidemia, el enfoque de explosión proporciona movilización rápida con una intervención específicamente dirigida. Para las necesidades específicas pero que afectan todo, tales como la construcción de infraestructura de comunicaciones, un mapa es probablemente la mejor respuesta. Para una necesidad social específica que requiere un nuevo modelo, haciendo que múltiples actores queden libres para explorar soluciones, el enfoque aditivo es probablemente la mejor estrategia, como ocurrió en la búsqueda de avances importantes para la Revolución de Supervivencia Infantil (descrita en el Capítulo

10). Sin embargo, desde nuestra perspectiva, el enfoque biológico ha traído el efecto más duradero a las comunidades y a regiones enteras. El enfoque biológico no solamente busca soluciones adaptadas a las realidades culturales, económicas y ecológicas, sino que las apoya para que se expandan rápidamente. Sin embargo, sí requiere cambios que son atípicos para la mayoría de funcionarios, agentes de cambio y donantes y el empoderamiento intencional de la comunidad para que las personas puedan estar a la altura de sus nuevas oportunidades.

CAPÍTULO 4

Cómo Evolucionan Nuestro Entendimiento del Cambio en las Comunidades

Hoy en día, las comunidades están dando forma a su futuro de manera justa y duradera mucho más predeciblemente. Pero aunque se ha aprendido mucho en el siglo y medio desde la época de Lincoln, el esfuerzo de Lincoln por reforzar la capacidad de la gente aún ofrece lecciones valiosas con las que se puede comenzar esta revisión del pensamiento sobre el desarrollo.

Confrontado con desafíos enormes y atemorizantes, elegido por una minoría de votantes, con el país fragmentado y con posibilidades de derrumbarse aún más, Lincoln respondió tratando de consolidar su propia posición sino empoderando a los que lo rodeaban para que asumieran roles mayores y más eficaces. Como comandante en jefe podría haberle dicho a su primer grupo de generales incompetentes qué debían hacer, trasladando con ello el control de la guerra a la Casa Blanca. En vez, los apoyó tanto como lo permitieron sus derrotas. Cuando los miembros de su gabinete se encontraban atrapados por la miopía administrativa de sus ministerios, Lincoln los alimentó con información recogida de sus contactos a nivel de las comunidades, amplió su visión y comprometió su creatividad, alentándolos a fortalecer a las comunidades y no a sus oficinas; y también trabajó para fomentar las iniciativas de las personas comunes y corrientes. Para empoderar a los soldados de la Unión, ignoró la jerarquía militar y viajó a menudo a los campamentos, caminando entre los hombres y compartiendo anécdotas, buscando fortalecer tanto su confianza en sus propios roles como el aprecio que sentía por su sacrificio.¹

Poca gente enfrentará desafíos similares. Pero incluso para la mayoría que desempeña papeles menos importantes en comunidades pequeñas, el estilo de liderazgo de Lincoln da un ejemplo: confrontado con la calamidad, buscó soluciones fortaleciendo a sus colegas y compatriotas. En nuestros prosaicos lugares de trabajo, si nuestro objetivo es crear comunidades más fuertes, también debemos empoderar a nuestros socios.

La Voz del Pueblo

En todo el mundo actual, las aldeas y ciudades se están organizando y creando su capacidad para el cambio positivo. Los ciudadanos comunes y corrientes se dejan oír en la mayor parte de reuniones internacionales. El activista que lideró este cambio fue el brasileño Paulo Freire.

En 1970, Freire salió de América Central para ocupar una cátedra de profesor visitante en la Universidad de Harvard. Un día de abril, el día en el que el presidente Nixon había autorizado los bombardeos emprendidos por las fuerzas estadounidenses, varios de nosotros nos quedamos luego de su seminario alrededor del dispensador de agua caliente para hacer café instantáneo. Muchos de nosotros estábamos molestos. Nuestra conversación destilaba un sentido de extrema urgencia.

El profesor visitante Paulo Freire movía su café con una cuchara plástica en una taza plástica: “rasquen donde le pica a la gente si quieren movilizar a esa comunidad”, dijo. La respuesta para el cambio positivo reside en el pueblo. Cada comunidad debe comenzar con

¹ Donald T. Phillips, *Lincoln on Leadership* (Nueva York: Warner, 1992).

las necesidades que más siente. Entonces se puede crear la confianza. Comiencen con la picazón, las cuestiones que irritan...Vayan a las aldeas y ensúciense las manos... A lo máximo sean una partera del proceso; nunca sean el padre, porque así el proceso se hace bastardo. El pueblo nunca puede elevarse solo. Necesita ayuda. El rol del foráneo es darse cuenta de las cuestiones que son sólo de ellos. Sólo porque ustedes conocen una comunidad no asuman que conocen a la otra. Las preocupaciones de cada comunidad son únicas”.

Freire sostenía muy firmemente que lo importante no eran los planes, presupuesto, asistencia técnica, insumos/productos ni cualquier forma de “marco lógico”. Las conferencias mundiales pocas veces cambiaban las cosas a nivel de la comunidad. La contribución de Freire era inculcar que las cuestiones que el pueblo sentía tienen la máxima prioridad, y para eso todo lo que necesitaba eran palabras, las palabras apropiadas. Freire bautizó esta idea con el horrible nombre de “concientización”.²

Freire era adepto a buscar las cuestiones que movilizarían al pueblo. Se sentaba en los bares, en los hogares y en los sitios de reunión y escuchaba. Cuando oía las preocupaciones que se mencionaban más a menudo, le enseñaba a la gente a escribir y leer las palabras clave. Pintaba las palabras en grandes letras en las paredes y sacaba boletines mimeografiados. A través de acciones de alfabetización, Freire movilizaba a comunidades enteras. Estaba convencido de que una vez que el pueblo pudiera funcionar en el mundo de la escritura y el papel, podría organizarse y que al organizarse alcanzaría la fuerza. Creía que el pueblo organizado y con esperanza podría actuar en los asuntos que eran importantes en sus vidas.

Un programa de alfabetización podía comenzar con una sola persona y luego cada quien podía enseñar a alguien más. Con sus propias palabras delante de ellos, las palabras que consideraban importantes, la gente podía actuar colectivamente. No fue necesario que pasara mucho tiempo antes de que los poderosos se dieran cuenta de que esta acción amenazaba sus intereses financieros y de otro tipo. Cada vez que las campañas de alfabetización desataban esta energía en una región, Freire y sus seguidores eran normalmente expulsados. Varias veces nos sentamos con los activistas de Freire en América Central a discutir cuánto tiempo pasaría hasta que los agentes de cambio extranjeros salieran del país y comenzaran a movilizar a gente en otro lugar. Una vez que hubiese cobrado conciencia, la gente que se quedaba en su país tendría que luchar por salir adelante, normalmente empleando respuestas sencillas para problemas profundos.

A pesar de que esta idea está relacionada con el cambio revolucionario, los profesionales y funcionarios del desarrollo aceptan ahora casi universalmente y sin importar sus puntos de vista políticos, es decir la tesis de Freire de que el desarrollo debe comenzar con las prioridades del pueblo.³ Pero casi también universalmente, a pesar de que se reconoce este axioma verbalmente, pocas veces se actúa de acuerdo al precepto. El cambio político era lo que quería Freire, convencido como estaba de que no habría espacio para aplicar nuevas políticas que respondan al pueblo hasta que se expulsara a los líderes corruptos. Darse cuenta del punto de partida fue lo que hizo su impacto tan significativo.

² Ver Paolo Freire, *Pedagogy of the Oppressed* (Nueva York: Seabury Press, 1970) y *Education for Critical Consciousness* (Londres: Sheed and Ward, 1974).

³ Robert Chambers, *Whose Reality Counts? Putting the First Last* (Londres: Intermediate Technology, 1997), pág. 106.

Pero la historia del cambio social muestra que los llamados a la revolución rara vez conducen al progreso social sostenido a menos que los cambios de liderazgo vayan acompañados de cambios dentro de las comunidades. Expulsar a las autoridades normalmente sólo trae nuevas formas de autoritarismo ya que los buenos para desmembrar sistemas pocas veces tienen la habilidad de construir otros nuevos. El cambio sostenido requiere la transformación de toda la sociedad, basándose en las principales preocupaciones de cada comunidad.

El Debate a Nivel Global

Luego de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo social internacional dejó de ser conducido principalmente por misiones religiosas y fundaciones filantrópicas. Surgió la conciencia de que la acción por parte del gobierno podía mejorar efectivamente las vidas de los ciudadanos. También se reconoció que mejorar las condiciones sociales también mejoraba la seguridad nacional, tanto interna como internacionalmente. Por lo tanto, los gobiernos que habían dejado previamente el desarrollo social a otras instituciones iniciaron programas importantes.

El éxito del Plan Marshall para contribuir a la reconstrucción de Europa creó la confianza de que con enormes inyecciones de ayuda financiera con un objetivo dado, los países no desarrollados independientes podían unirse rápidamente a las filas de los países prósperos. En apoyo de esta idea, los Estados Unidos crearon rápidamente un grupo de agencias de desarrollo. Los Estados Unidos expandieron su programa de ayuda exterior en todo el mundo y el Banco Mundial y se crearon los bancos regionales. A medida que Europa se fortalecía, se unió al esfuerzo. Las organizaciones no gubernamentales y filantrópicas también expandieron sus actividades. Para la década de los 50 se lanzaron cientos de programas de desarrollo en todo el mundo. Algunos países (Costa Rica, Tailandia, Brasil, Grecia, Singapur) comenzaron a dar señales de progreso.

Pronto, los académicos empezaron a analizar estos esfuerzos para determinar la dinámica que provocaba el cambio transformador. Walt Rostow sugirió que se trataba de una mezcla—como los elementos en una reacción química—que creaban la capacidad de “despegue” de una sociedad.⁴ Ilustró la manera en que las sociedades avanzaban lentamente al principio para luego expandirse a ritmo exponencial. Su análisis se basó en el enfoque capitalista, en contraste con afirmaciones cada vez más difundidas del enfoque marxista, era un modelo global universal demostrado para lograr el aumento a escala del cambio equitativo. La factibilidad del crecimiento exponencial quedaba claramente demostrada por la sorprendente velocidad con que se habían expandido la banca, la industria y el transporte en todo el mundo en la primera mitad del siglo 20. Tomó unas cuantas décadas más darse cuenta de que ese cambio no ocurre de manera permanente o lineal. El desarrollo involucra muchos falsos inicios, comienzos reales y ajustes que sintetizan continuamente las innovaciones y luego producen explosiones de progreso. El proceso nos recuerda los cambios que ocurren en la física y la biología. Un electrón energizado no se desliza gradualmente de una órbita a otra, sino que salta a la nueva órbita. En la biología evolutiva, aunque ocurren constantemente mutaciones genéticas sistemáticas, ocurre un cambio más significativo cuando los equilibrios están pautados por muchas mutaciones casi

⁴ Walt W. Rostow, *Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Nueva York: Cambridge University Press, 1960).

simultáneas, o cuando los sistemas cruzan un umbral negativo y entonces las especies se extinguen en masa.⁵

La conciencia global continuó expandiéndose a medida que una gama de pensadores visionarios como Rene Dubos, Gunnar Myrdal, Chou Enlai, Barbara Ward, Julius Nyerere, Rachel Carson, Ivan Illich, Pete Seeger y Buckminster Fuller, comenzaron a ubicar el desarrollo dentro de contextos mayores. Desde sus diferentes perspectivas, enfatizaron un tema que hasta entonces había sido dejado de lado: la ínter conectividad. Quizás por coincidencia, en esos mismos años los seres humanos dejaron la Tierra por primera vez en una nave espacial y pudieron ver todo el planeta a la vez.

Desde los años 70, una serie de importantes propuestas se han concentrado nuevamente en la dimensión humana con una visión específica pero dentro de enlaces complejos. Un puñado de estudios modificó el paradigma, como por ejemplo: *Lo Pequeño es Hermoso* de Alan Schumacher; los *Informes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas* preparados anualmente por Mahbub ul Huq; los *Informes Anuales sobre la Situación de la Niñez del Mundo* preparados por Jim Grant de UNICEF; *Nuestro Futuro Común* de Gro Harlem Brundtland; los *Informes Anuales sobre el Estado del Mundo* de Lester Brown; el libro de David Corton *Cuando las Corporaciones Gobiernan el Mundo*; el libro de Robert Chambers *¿La realidad de quién cuenta? Poniendo a los primeros al fin*; el libro de Richard Jolly, *El Desarrollo con un Rostro Humano*; y el de Amartya Sen *La Democracia como Libertad*.

Hoy se ve el desarrollo de una nueva manera, es decir como una condición humana que puede la gente puede alcanzar si actúa como debe. Se han incrementado las expectativas de la gente que se ha movilizado para hacerlas realidad pero concentrándose en los resultados individuales y migrando hacia lugares que ofrecen mayores oportunidades personales. A medida que el desarrollo se hace cada vez más sinónimo de prosperidad, las ciudades del mundo crecen con un espíritu empresarial.

Las preocupaciones han aumentado junto con esta expansión. ¿El futuro que estamos creando tiene valor duradero? Estas preocupaciones se debaten en muchas y variadas reuniones: conferencias religiosas mundiales, cumbres internacionales y convenciones de negocios, intercambios deportivos, mega-conciertos de rock y casi toda reunión transcultural de personas. Los especialistas y funcionarios asisten a las discusiones globales y logran un consenso remarcable. Paralelamente, las más recientes cumbres internacionales de importancia ponen sobre el tapete los temas que van apareciendo en la agenda internacional.

En 1972, la Conferencia Mundial de Estocolmo sobre el medio ambiente declaró que toda la humanidad “tiene el derecho fundamental a la libertad, equidad y adecuadas condiciones de vida, en un entorno de calidad que permita una vida con dignidad y bienestar”.⁶ Desde entonces, este reconocimiento formal de la creciente crisis del medio ambiente del planeta atraviesa la planificación y la acción sobre desarrollo social y económico.

En 1978, la Conferencia Mundial sobre Atención Primaria de Salud en Alma Ata, en Kazajstán Soviético, bajo el liderazgo de Halfdan Mahler de la Organización Mundial de

⁵ Lester C. Thurow, *The Future of Capitalism: How Today's Economic Forces Shape the World* (New York: Morrow, 1996), págs. 6—8.

⁶ Naciones Unidas, *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*, Document A/Conf.48/14/Revision 1 (Nueva York, 1972), preámbulo, cláusula 1.

la Salud, no habló de las esperadas propuestas de contar con más médicos y hospitales, servicios que beneficiaban sobre todo a los más ricos, sino de los preceptos que ayudarían a la gente a tener salud en todas partes, suministrando atención de salud formal tan cerca de los hogares como fuera posible, con participación de la comunidad e participación intersectorial. El impacto fue extraordinario ya que se reconoció el potencial para actuar de la gente común y corriente. La redacción conjunta del documento básico de la conferencia con evidencia de todo el mundo y la emoción de los delegados al comprender las posibilidades que se abrían ante ellos reforzaron nuestro entendimiento de que el potencial del cambio comienza en los hogares de la gente.⁷ La conclusión era obvia ¿pero cómo hacerla realidad?

El mundo ha madurado rápidamente su comprensión de este hecho y se están aclarando muchas piezas del proceso. Las conferencias y cumbres mundiales sobre otros problemas sociales—el medio ambiente (en Río), el desarrollo social (en Copenhague), las mujeres (en Beijing), la población (en Cairo), la vivienda (en Estambul) y el comercio (en muchos lugares) —han emitido una serie de protocolos internacionales. El aporte de las agencias no gubernamentales ha mostrado que se puede hacer mucho en los hogares y comunidades prácticamente en cada sector de desarrollo.

Durante todo este tiempo, los académicos han estado contándonos lo que ocurre cuando un proyecto tiene éxito.⁸ Junto con estas evaluaciones formales ha emergido, al retintín de miles de millones de dólares, una plétora casi incompresiblemente grande de evaluaciones de proyectos por parte de profesionales contratados por las agencias donantes y las organizaciones no gubernamentales. En efecto, evaluar la experiencia de desarrollo mundial se ha convertido en una enorme industria. Los profesionales parecen ser capaces de justificar virtualmente cualquier filosofía que sus clientes prefieran, o al revés, usar sus habilidades para cortarles las alas a un proyecto.

El cinismo ha crecido junto con la experiencia de campo y las evaluaciones de proyectos. Se ha centrado en la fuerza que dinamiza el desarrollo: el crecimiento económico. Lo que se veía con aura positiva de creciente prosperidad que pondría a flote la nave del cambio social, ahora se ve frecuentemente como una creciente marea global donde ocultos intereses corporativos permiten a las grandes naves navegar en alta mar pero le hacen la vida difícil a las embarcaciones pequeñas que hacen agua. La inmunidad de las corporaciones ante las normas pone en peligro las posibilidades del pueblo de orientar la acción (a través de los gobiernos o comunidades) hacia las áreas de mayor necesidad.⁹ En este debate crecientemente polarizado, es triste ver cómo se desgastan las voces sinceras y débiles que levantan objeciones.

En la continúa búsqueda de respuestas, quizás más urgentemente que nunca antes, se ha descartado la mayor parte de las teorías previas. Seis décadas de experimentos

⁷ WHO/UNICEF, *Primary Health Care: A Joint Report by the Director General of the World Health Organization and the Executive Director of the United Nations Children's Fund*; International Conference on Primary Health (Alma Ata, U.R.S.S., 1978).

⁸ Santosh Mehrota y Richard Jolly, *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth* (Oxford: Clarendon Press, 1997); John Rohde, Monica Chatterjee y David Morley, *Reaching Health for All* (Nueva Dehli: Oxford University Press, 1993); Robert Myers, *The Twelve Who Survive: Strengthening Programmes of Early Childhood Development in the Third World* (Londres: Routledge y UNESCO, 1992).

⁹ David C. Korten, *When Corporations Rule the World* (West Hartford: Kumarian Press; San Francisco: Berrett-Koehler, 1995).

socialistas han sido condenadas por ser demasiado rígidas. Se ha mostrado que los movimientos religiosos que se basaron únicamente en la moral son idealistas y que los que se basaron en dogmas son demasiado estrechos. No se ha demostrado la noción que defienden algunas ONG en el sentido de que el desarrollo rápido y específico para cada lugar podría crecer fuera de las estructuras gubernamentales. El capitalismo es el sistema teórico que sigue en pie desde el siglo pasado. Pero las fallas del capitalismo—creciente inequidad, destrucción del medio ambiente y economías no sostenibles—también se hacen cada vez más obvias.¹⁰

En este contexto, la acción comunitaria es la esperanza principal. Algunos ejemplos de éxito a gran escala han estado madurando por más de un siglo. La acción basada en la comunidad no reside en la noción simplista e inocente de la movilización de abajo hacia arriba, ya que las comunidades que están abajo no pueden crecer por sí mismas contra todas las fuerzas que buscan aprovecharse de ellas. El éxito en la acción exige comunidades que se comprometan pro activamente con las fuerzas de la globalización, con la misma apertura hacia las oportunidades globales que han aprovechado los intereses de las corporaciones. También las comunidades pueden trascender a sus vecinos inmediatos para forjar relaciones sinérgicas con entidades afines más lejanas. Si aprenden los unos de los otros y se movilizan de manera interdependiente a través del auto convocación, pueden soportar, y en muchos casos utilizar, las fuerzas globales que de otro modo las avasallarían.

En esta búsqueda serán frecuentes los errores que no deben ser vistos como fracasos, sino como oportunidades de aprendizaje independiente. No hay que dejar de buscar porque el futuro no se detiene. Incluso en un momento de aparente fracaso, hay que hacerse el propósito de actuar, especialmente cuando tenemos socios que nos apoyan.

¹⁰ Thurow, *The Future of Capitalism*, págs. 43-64.

CAPÍTULO 5

Asegurar la Rendición de Cuentas Mediante Mejor Documentación

En general pensamos en los documentos de trámites como formularios que llenamos sin propósito alguno y, en efecto, este es un tipo de trámite. Pero otro tipo de trámites de documentos asegura la rendición de cuentas y dirige y protege los procesos del cambio de la comunidad. Un episodio en que estuvo involucrada nuestra propia familia, nos enseñó que incluso una evidencia básica en papel puede servir como un mapa para guiar las discusiones cuando se pierde el control y puede proteger de las malas interpretaciones un trabajo que ha costado grandes esfuerzos.

A las 7 de la mañana en el Día de San Valentín sonó el teléfono en nuestra casa de la zona rural de Virginia Occidental. Una amiga en la capital del país nos preguntó: “¿Han visto el *Washington Post* de esta mañana?”

Daniel rezongó: “¿Hoy de verdad el periódico está tan interesante?”

“Bueno, su historia es toda la primera plana de la segunda sección”, dijo. “Escucha”.

A medida que se extendía la noticia desde la tienda de la esquina hasta el mostrador de armas del IGA y la iglesia bautista de North Fork, se desataba la más reciente batalla en este viejo terreno de la Guerra de Secesión... Cuando se les presentó una propuesta para obtener fondos del estado y del gobierno federal que eran muy necesarios mediante cambios “revolucionarios” en la única escuela secundaria de la comunidad, un torrente de 700 vecinos bajó de la montaña para oponerse...

Concientes de los problemas financieros de la escuela... la familia Taylor-Ide dijo que había redactado una propuesta “revolucionaria” que era lo que el Presidente George Bush había pedido en su discurso sobre el Estado de la Unión...

La familia Taylor-Ide enfatiza que no se trata de una propuesta completa, sino más bien unas “notas para la discusión” de un programa escolar alternativo.

No obstante, luego de que se difundió la versión de que el gobernador Gastón Caperton le había dado su rápida aprobación después de una reunión informal con Daniel Taylor-Ide, se caldearon tanto los temores y ánimos que se alertó a los encargados de los alguaciles y a las tropas estatales en varias millas a la redonda sobre posibles hechos de violencia el 21 de enero [en la reunión del consejo directivo de la escuela]. Esa noche, cientos de luces de autos que bajaban al valle alumbraban los ventosos caminos de la montaña, camino a la reunión en el gimnasio de Circleville.¹

En la reunión, con rumores por aquí y por allá y cientos de personas haciendo preguntas, fue imposible llevar a cabo la discusión visionaria que se necesitaba para planificar seriamente cómo cambiar la escuela. El *Washington Post* no fue el único en recoger esta historia, sino que un investigador de la Universidad de Harvard escribió al

¹ Mary Jordan, “School Reform: Promise or Threat?” *Washington Post*, February 14, 1993.

respecto en tanto ejemplo de cómo hasta los agentes de cambio bien intencionados pueden quemarse.²

Una lección clave para quienes quedamos atrapados en medio del hecho fue que habíamos confundido nuestros papeles, mezclando nuestras posiciones de miembros de la comunidad con nuestro conocimiento de experto de lo que a nivel mundial tenía éxito como manera de mejorar las escuelas. Sin que se nos pidiera nuestra participación como agentes de cambio, habíamos tomado la iniciativa de proponer cambios significativos al sistema escolar y un funcionario recién instalado, el superintendente de las escuelas, había visto esa acción como una invasión de su territorio. Otra lección crucial fue que aunque habíamos hablado con muchas personas clave de la comunidad, y con funcionarios del condado y el estado, lo habíamos hecho en reuniones privadas. Cuando empezaron a circular los rumores, la mayoría de esas personas permaneció en silencio. No había registro escrito de las conversaciones con el superintendente anterior de la escuela, el presidente de la Junta Escolar u otros funcionarios, y no habían reuniones verdaderamente públicas a las cuales referirse. Como considerábamos que las discusiones eran exploratorias, no las habíamos puesto por escrito, por miedo a bloquear las energías creativas.

Y luego, como ocurre a menudo, un error trajo problemas adicionales: el trabajo esforzado fue mal interpretado, las buenas intenciones se vieron como sospechosas y se perdió el control de las palabras. Con mucha frecuencia el efecto en cascada de las malas interpretaciones ocurre cuando la gente se sale de sus papeles. Pero una buena documentación podría haber contenido la crisis. En esta instancia, el nuevo superintendente no sabía nada de las discusiones anteriores. El registro escrito de las comunicaciones con su predecesor y del plan que se estaba explorando habría rebatido las afirmaciones falsas.

Mantener buenos registros documentales constituye una tarea particularmente difícil para las comunidades porque los sistemas de información y gestión utilizados por los gobiernos y las grandes instituciones de donantes no están diseñados de acuerdo con las habilidades de la mayor parte de ciudadanos comunes y corrientes. Esos sistemas parecen ser un laberinto de senderos de papel que crean un mundo que sólo esas instituciones comprenden. Más aún, mediante esos sistemas, los foráneos se yerguen en guardianes y árbitros, imponiendo controles de arriba hacia abajo sobre la dirección y la acción de las comunidades. Para trabajar exitosamente con estos sistemas foráneos, las comunidades necesitan capacitación y un proceso sistemático que les permita satisfacer sus propias necesidades. Y esas estrategias exigen conocer los tipos de documentación que deben enfrentar.

Documentación que Causa Problemas

Como método de trasladar decisiones, los archivos sirven para unir las partes del proceso de toma de decisiones. Pero cuando ese impacto se irradia más allá de las burocracias que deben servir, pueden dar una nueva forma al futuro de una comunidad sin que ésta lo sepa. Los archivos de documentos no suelen estar abiertos a quienes no forman parte de la institución. Los administran funcionarios pero en realidad los manejan sobre todo oficinistas que no rinden cuentas a nadie. Los que están dentro de la burocracia añaden sus

² Sean Reardon y Katherine Merseth, *Augusta County—Beech Mountain Institute, MacDougall Case Studies* (Cambridge, Mass.: Harvard Graduate School of Education, 1993).

opiniones al archivo. Los que están fuera e ignoran qué se dice sobre asuntos vitales para sus intereses no tienen oportunidad de rebatir los comentarios. Los archivos son probablemente lugares necesarios para mantener un registro de diversas perspectivas, pero las asociaciones genuinas necesitan compartir abiertamente la información. Si no es así, la colaboración se hace imposible. Los medios electrónicos ofrecen un gran posibilidad de abrir fácilmente el acceso a los registros gracias a que permiten una distribución muy amplia y proporcionan información de manera más plenamente participativa. A la larga, los archivos electrónicos pueden ser más útiles a los socios del desarrollo más que sus escleróticas contrapartes de papel.

Los *presupuestos externos* ponen orden en la asignación de fondos, pero la manera de prepararlos e implementarlos a menudo subordina los intereses de la comunidad a los intereses de los donantes. Si se usan para cooptar la cooperación de la comunidad, los presupuestos se convierten en un contrato por objetivos.

Los presupuestos simplifican de manera conveniente las situaciones, objetivos y cronogramas complicados redactándolos en la taquigrafía del dinero. Pero con demasiada frecuencia la primera pregunta que le hacen las comunidades a los posibles donantes es: “¿Cuánto dinero tienen para gastar?”. Así los dólares, en lugar del aporte de organización y tiempo de la comunidad, se convierten en el bien esencial para el cambio comunal. La estructura de los presupuestos también atrofia la acción. Aunque la explicación que acompaña todo presupuesto siempre especifica la meta del proyecto, esa meta puede quedar ensombrecida por la preocupación de asignaciones presupuestales para salarios, equipos, alquiler de oficinas y otros. Y, por supuesto, la promesa del dinero externo siempre genera el riesgo de corrupción.

El remedio no está en aumentar la documentación—la respuesta normal cuando se encuentra una nueva forma de corrupción—sino en darle a la comunidad el control del dinero y luego esperar los resultados.

Hay más probabilidad de éxito si las comunidades dejan de lado las cuestiones de dinero hasta el final de la planificación. Hay que dejar que el proceso de participación se construya a medida que los miembros de la comunidad debaten sobre sus necesidades y sólo entonces se puede examinar cuánta financiación externa se necesita. De hecho, esta secuencia permite llevar a la realidad el plan de trabajo anual (que se discute más adelante).

Los donantes utilizan frecuentemente solicitudes de propuestas para obtener ideas para proyectos de apoyo, pero así socavan uniformemente las capacidades de las comunidades. Las solicitudes de propuestas llevan a los solicitantes a tratar de dar la respuesta “correcta” para lo que quieren los donantes en lugar de propiciar el consenso interno de la comunidad sobre sus necesidades y prioridades. Las solicitudes de propuestas suscitan expectativas no realistas al crear dependencia en la financiación que de hecho no estará siempre disponible. Crean competencia por una cantidad limitada de dinero entre entidades que normalmente deberían ser socias en la búsqueda del bien social común. Las solicitudes de propuestas comercializan el desarrollo como si fuera un producto en venta. Crean una dependencia psicológica basada en la orientación impuesta por los donantes, y finalmente, atribuyen todo éxito a la generosidad de los donantes y no a la acción de la comunidad.

Por lo general, los donantes internacionales (y cada vez más, también los gobiernos) crean planes de foráneos con equipos de agentes de cambio en “misiones de planeamiento” para preparar programas que se adapten a las condiciones locales. Estos esfuerzos tienden a consumir enormes sumas de dinero (mucho más de lo que se gastaría en un proceso SEED-

SCALE), y casi siempre paralizan a la comunidad. Los agentes de cambio llegan y reúnen a la comunidad e inmediatamente dejan bien sentado que ellos ejercen el control. Debido a que estas misiones se realizan una sola vez, la comunidad nunca tiene la oportunidad de entrar en una asociación equilibrada.

Un problema mayor es que el equipo se concentra en el resultado, en lograr que el plan se lleve a cabo. Este enfoque obvia el proceso comunitario destinado a definir una visión y el planeamiento como medio para crear puentes entre facciones. Para terminar los trámites a tiempo, a menudo el equipo manipula los aportes y recomendaciones, y se llega a utilizar cualquier datos las encuestas y foros de la comunidad para llegar a conclusiones que casi nunca se comparten con la comunidad. El plan se usa para establecer la dirección y metas del proyecto pero el control sigue localizado fuera de la comunidad y estrechamente ligado a las decisiones que toman otros.

Las *propuestas aprobadas* también socavan el verdadero desarrollo. Estos documentos tienen muchos nombres, tales como documentos del proyecto o acuerdos de la donación. Comparten muchos de los problemas de las solicitudes de propuestas y los planes preparados por los equipos de la “misión”. Y, en esta etapa final, la entidad externa establece nuevamente su control y las soluciones para la comunidad al prescribir tanto la implementación como los resultados. El donante queda protegido por cláusulas que responsabilizan a la comunidad si no se logran los objetivos. Como resultado nunca se da poder a la comunidad y el proyecto permanece como una iniciativa externa.

Un Mejor Sistema de Documentación

En contraste con los sistemas de documentación antes descritos, proponemos una alternativa que se concentra en la comunidad, creando una mayor igualdad entre socios y liberando a la comunidad de su posición de mendigo. Este sistema no elimina la necesidad de cumplir con los requisitos de documentación de los gobiernos o sus agencias -las comunidades que buscan ayuda externa de una u otra manera siempre tienen que vérselas con ellos- pero incorpora esa documentación en un marco de referencia mayor centrado en la comunidad. Ese sistema consiste de un documento primario único y dos de apoyo.

El *plan de trabajo anual* es el documento de base. Se construye a partir de las necesidades de la comunidad pero incorpora aportes del gobierno, de los agentes de cambio y de los donantes. Se concentra en las tareas que deben cumplirse ese año en la comunidad. Los planes tradicionales pasan a través de múltiples niveles de objetivos, análisis situacionales, aportes, resultados y métodos de control. En contraste, el plan de trabajo anual simplemente asigna responsabilidades, tareas y plazos.

El plan de trabajo anual reúne a todos los socios, pero no reemplaza los reglamentos de los funcionarios, los informes de los agentes de cambio ni el presupuesto nacional. En vez de ello, les da a éstos fundamentos sobre las circunstancias locales para que su formulación sea más auténtica. Coloca a la base de los documentos gubernamentales y de los agentes de cambio un documento de fundamento que expresa las prioridades y logros del pueblo. El gobierno y los agentes de cambio los utilizan como cimiento para seguir construyendo porque también formaron parte de su creación. En vez de que la documentación sea controlada desde fuera, el aporte externo apoya la creación de una base local sobre la cual se pueda anclar todas las acciones.

Debido a su naturaleza independiente y específica para cada localidad, los planes de trabajo anuales también fomentan la auto-convocatoria y el escalamiento por parte de las comunidades en toda una región, cosa que un enfoque de mapa rara vez logra.

El *contrato* es parte del plan de trabajo anual. Especifica las expectativas y obligaciones recíprocas de la comunidad y cada socio externo. El toma y da transparente del contrato nivela las negociaciones de manera más efectiva que los archivos, los presupuestos externos, los planes, las solicitudes de propuestas y las propuesta aprobadas, que ponen el control fuera de la comunidad. La gente entiende los acuerdos y esto es fundamentalmente lo que es un contrato. No siempre un contrato puede ser equilibrado. Incluso una de las partes puede dictar los términos, pero no se pretende lo contrario. Más bien el contrato hace que el desequilibrio sea claro.

Los contratos pueden ayudar a evitar una mala administración del dinero, fuente frecuente de problemas para las comunidades. Normalmente las comunidades enfrentan ciertos problemas para manejar su propio dinero porque los miembros que poseen participación individual en las tareas de la comunidad insisten en la transparencia. Este mismo tipo de transparencia puede lograrse con contratos que involucren fondos externos. El dinero externo es útil para lanzar iniciativas que de otra manera se iniciarían lentamente y para subsanar desequilibrios de prioridad en las tareas que son de baja prioridad para una comunidad pero de alta prioridad para los socios externos.

Un *presupuesto inclusivo* difiere de un presupuesto externo en que el primero contiene todos los recursos requeridos para un plan de trabajo mientras que el último se refiere solamente a las fuentes monetarias. Los presupuestos externos no son acertados cuando se refieren a la acción porque tienen que ver con las prioridades de los foráneos y no con los problemas en cuestión. Todo presupuesto, ya sea inclusivo o de otro tipo, debe especificar la manera de gastar el dinero. Pero quizás sea más importante relacionar los fondos a las tareas que se tienen que cumplir (y a la manera de medir el cumplimiento de las tareas) que establecer los rubros y niveles a los que se asigna el dinero. El presupuesto inclusivo ocupa el segundo lugar en importancia detrás del plan anual pues su rol es muy parecido al de la lista de equipos de un proyecto de construcción que establece los insumos necesarios para que se organice el trabajo.

El dinero es sólo un componente del presupuesto. El tiempo es otro componente igualmente importante. Se trata de un recurso sostenible. El tiempo es la moneda que todos los socios poseen y con la que puede contribuir. Los presupuestos normales clasifican las inversiones en tiempo como “participación en los costos”, “capital de trabajo, o “contribuciones de los socios”, sugiriendo que estas contribuciones son menos significativas que el dinero. Restar importancia al valor de la inversión de tiempo no tiene en cuenta el valor del controlar el insumo más importante de un proyecto. Para darle al tiempo la prominencia que le corresponde, el plan de trabajo especifica inicialmente las acciones que se debe realizar. Luego para dar más claridad al proceso, el presupuesto especifica las tareas a realizarse. Aquí el orden es importante: primero determinar las funciones y luego hacer una lista de los insumos y las obligaciones contractuales de los socios clave.

La Búsqueda de la Exigibilidad o Rendición de Cuentas

Una advertencia importante en esta discusión es que los objetivos regionales, nacionales e incluso internacionales a veces trascienden los objetivos de la comunidad. Por ejemplo, una prioridad de conservación puede demandar que las comunidades no se desarrollen del modo

que desean. Las prioridades de la defensa nacional pueden obligar a las comunidades a cambiar sus decisiones iniciales, o la amenaza de desastres -naturales o causados por el hombre- puede exigir que las comunidades incrementen sus niveles de protección. El sistema SEED-SCALE se concentra en el nivel de la comunidad y simultáneamente permite una contribución de nivel más alto en el plan de trabajo y, a través de los documentos de sustento como son los contratos y presupuestos, proporciona el medio de ir obteniendo soluciones de compromiso y contribuciones balanceadas.

La ventaja de SEED-SCALE es que se inicia de manera sencilla y da por primera vez a las comunidades la oportunidad de expresar en las discusiones su opinión y la contribución de las bases. SEED-SCALE no sustituye sino que complementa los sistemas operativos y de gestión. Acepta que el desarrollo de la comunidad es parte de un desarrollo social de mayor envergadura. Los antiguos patrones de documentación no entran en conflicto con la alternativa que proponemos. Los gobiernos y los donantes continuarán manteniendo sus requisitos, pero tendrán más sentido cuando tengan un fundamento local.

En la era moderna, el conflicto normalmente se resuelve mediante la confrontación. Normalmente el lado más fuerte prevalece en los tribunales o en algunos casos se hace sentir mediante la influencia política. La confrontación es onerosa, consume tiempo, deja cicatrices, y polariza a las partes. El cambio orientado hacia el futuro avanza con cautela. SEED-SCALE proporciona una alternativa, un marco de referencia positivo para la acción que habilita a las comunidades y a los participantes de mayor envergadura (gobiernos y agentes de cambio) para que elaboren un plan para avanzar. Alcanzando pequeños éxitos sucesivos se elimina las irritaciones.

CAPITULO 6

Una Crisis puede Convertirse en una Oportunidad

Henry G. Taylor, Carl E. Taylor y Daniel Taylor-Ide

Carl estaba en el último avión que salió de Bagdad antes de que comenzara la Guerra del Golfo en 1991. Con Jonathan Fine, jefe de la organización no gubernamental Médicos por los Derechos Humanos, estaban evaluando el impacto de seis meses de sanciones de las Naciones Unidas en la salud de los niños iraquíes. Finalizaban su informe cuando llegaron noticias de que el bombardeo se iniciaría a la medianoche. Las autoridades de Bagdad estaban tan ansiosas de que los resultados llegaran a las Naciones Unidas que les aseguraron dos sitios en el último avión que salía rumbo a Jordania.

Unas noches antes les habían indicado a Carl y Jonathan que estuvieran en la puerta de la recepción de su hotel a una hora específica. Dos guardias con armas automáticas entraron por la puerta batiente y los condujeron de manera educada pero firme a una limosina negra que los esperaba. Sin saber más, y ni siquiera a quién iban a ver, los llevaron rápidamente por las oscuras calles de Bagdad. Finalmente, la limosina se detuvo a la puerta de un complejo con muchos guardias. Yasser Arafat esperaba adentro, más joven y más relajado de lo que se le ve ahora, con evidente confianza en sí mismo. La conversación pasó rápidamente de la crisis inmediata de Iraq a la crisis humana en el Medio Oriente. Arafat dijo: “Los Estados Unidos deberían darse cuenta de que este ciclo de violencia llevará a ciclos de violencia posteriores. Arrojar bombas no conducirá a la paz sino que creará más desconfianza. A los árabes no se les derrota nunca; simplemente esperan y se preparan para la venganza”.

Arafat enfatizó que lo que más ayudaría a las relaciones con los árabes no era la ayuda y ni siquiera las fronteras y patrias seguras, sino el respeto. Mencionó las múltiples ocasiones en que las naciones poderosas de Occidente habían elegido castigar a los palestinos en vez de ayudarlos a desarrollarse social y económicamente. “Esta crisis acabará cuando aceptemos las diferencias entre unos y otros”.

Al llegar a los Estados Unidos, Carl fue inmediatamente a ver a Jim Grant, jefe de UNICEF, quien dirigió donde Boutros Boutros Ghali, el Secretario General de las Naciones Unidas. Se pusieron rápidamente de acuerdo para enviar convoyes de suministros médicos de emergencia para los niños, creando un corredor de la paz para el paso seguro incluso durante el bombardeo. Estos esfuerzos de alivio se convirtieron pronto en un peón en los esfuerzos de poner en jaque el desarrollo de armas de destrucción masiva que había emprendido Saddam Hussein. Se impuso sanciones a pesar de los numerosos informes de grave y creciente mortandad y mala nutrición infantil en Iraq. Unos meses después, cesaron los convoyes. La dramática y muy aclamada respuesta militar a la invasión de Kuwait subyugó pero no derrotó a los enemigos ni mejoró la situación política ni trajo la paz. Y, como siempre, los pobres sufrieron más que nadie con las sanciones.

La palabra china para crisis, *weiji*, combina el carácter *wei*, que significa peligro, y carácter *ji*, que significa oportunidad. Transformar en buena una fuerza destructiva es un enfoque muy diferente que tratar de vencerla y derrotarla y los peligros que ello implica. La mayoría de los estudios de caso que aparecen este libro muestran comunidades que poco a poco lograron mejorar su futuro. Pero cuando ocurre una crisis, lo que primero parece un peligro puede convertirse en una oportunidad. La respuesta puede pasar del alivio

inmediato hasta una reestructuración que mejore la vida de la comunidad y evite crisis futuras o al menos minimice sus efectos devastadores.

El nuevo siglo probablemente traerá más crisis y cada vez más severas. A medida que las decisiones corporativas reubican las economías globales, habrá miles de personas en búsqueda de nuevos empleos. Probablemente las guerras, disturbios civiles y limpiezas étnicas se incrementarán a medida que un mayor acceso a la información y a las comunicaciones dé a los pueblos enfurecidos un mayor sentido de poder y las herramientas para organizarse. Las inundaciones, sequías, tifones y tormentas probablemente se incrementarán como resultado del calentamiento global y de los cambios en los patrones del clima. Tal vez las hambrunas y epidemias vayan acompañadas de una mayor densidad demográfica y mayores disparidades sociales. Se hará cada vez más escasa la tierra disponible para reubicar poblaciones nuevas o desplazadas.¹

Durante décadas nuestra familia ha compartido la desesperación y el caos de una serie de desastres, pero también la esperanza de que cada desastre trae una oportunidad. SEED-SCALE ofrece a la gente una manera de ver más allá de la tragedia, encontrar esperanza y romper con hábitos establecidos. El primer ejemplo proviene de las montañas Apalaches de nuestra propia comunidad.

Inundación en Virginia Occidental

El 14 de noviembre de 1985, un periódico local publicó este recuento:

Grandes cantidades de agua tras cinco días de lluvia incesante bajaron rugientes por las quebradas y valles del condado de Pendleton y dejaron al menos 16 muertos y cientos de personas sin hogar. Las aguas turbulentas mataron a más personas en una sola noche que ningún otro acontecimiento desde la Guerra Civil.

Cientos de hogares fueron arrasados por las aguas y cientos más destruidos a medida que las iracundas aguas golpeaban con una fuerza sin cuartel. Los ríos que se desbordaron hicieron nuevos canales a través de las fincas y acabaron con miles de acres de la rica tierra agrícola, dejando en su lugar montañas de rocas y arena. La maquinaria agrícola, edificios, casas rodantes, ganado muerto, ovejas y cerdos yacían a lo largo de todos estos valles agrícolas que una vez fueron fértiles....

El condado quedó aislado del mundo externo por tres días, puesto que 18 puentes fueron arrasados y avalanchas masivas bloquearon las carreteras en todas las secciones del condado. El servicio eléctrico y de teléfonos se cortó al ser arrasados postes, árboles y cables por las aguas; la única comunicación hacia el exterior desde el condado la proporcionan operadores de radio-aficionados que transmitieron mensajes de emergencia 24 horas al día.²

Estas comunidades quedaron tan aisladas como los iraquíes luego de los bombardeos de la Guerra del Desierto. Pero en los Estados Unidos se dispone de más apoyo. En ese entonces Henry Taylor era un médico de un centro de salud en el condado de Pendleton. Tras un largo día como médico dando atención de emergencia en un país moderno, cerró la puerta

¹ Intergovernmental Panel on Climate Change, *Report to the General Assembly* (Nuevo York: Naciones Unidas, 1995).

² *Pendleton Times*, Noviembre 14, 1985.

de la clínica y comenzó a caminar la milla que lo separaba de su hogar. Cuando llegó al ramal sur del río Potomac, descubrió que el desborde de las aguas desbordadas se había llevado consigo el puente. Con su radar, Rick Gillespie, miembro de las tropas del estado, calculó que las aguas llevaban los escombros río abajo a una velocidad de 72 millas por hora. Henry regresó a la clínica a descansar y cayó dormido varias horas sobre una mesa de exámenes clínicos. A la mañana siguiente, él y otros dos hombres que el agua cada vez más alta había separado de sus familias, amarraron una larga cuerda a una flecha de caza y la dispararon a través del río. Al mediodía, con algunos retazos produjeron un artefacto hecho de un balde y una polea para pasar leche y mensajes al otro lado.

Luego de estar seguros de que sus familias y seres queridos estaban bien, los miembros de la comunidad se reunieron en la pizzería de John que estaba en una colina del pueblo. Hicieron una lista de suministros básicos -25 bolsas para cadáveres, morfina inyectable, antibióticos, agua embotellada, radios y otros- y la transmitieron por medio de un radio-aficionado al centro de Operaciones de Emergencia del Estado. Al final del segundo día, llegaron helicópteros de ayuda de la Guardia Nacional. John, un veterano todavía traumatizado por la Guerra de Vietnam, era el propietario y administrador de la pizzería y pateaba el suelo cada vez que los helicópteros volaban por encima de sus cabezas. Para los adolescentes que lo presenciaban era un vívido testimonio de la persistente fuerza de memorias del horror. En rápido orden se movilizó a los vecinos. Para evitar que se expandan las enfermedades, recogieron a mano y con tractores miles de animales muertos, y los enterraron. De Ohio llegó heno para el que el ganado pudiera sobrevivir y casas rodantes de Alabama para los desplazados. Llegaron autos usados viejos en convoys de Maryland y ropa usada de Pensilvania.

Las gentes del lugar comenzaron a bromear sobre la “segunda inundación”. Una inundación de bien intencionados suministros de alivio que requirieron otras donaciones (almacenes y mano de obra) para administrarlos. El grupo de ayuda de la comunidad se preguntaba cómo conseguir que la ayuda llegara a quienes más lo necesitaban y cómo definir quiénes eran los que la necesitaban más. ¿Eran aquellos que habían perdido todo, los que tendrían más dificultad para recuperarlo, o aquellos ya eran los más necesitados incluso antes del desastre? ¿Cómo podía aprovechar el condado tanto la inundación como la respuesta inmediata como una oportunidad?

La Guerra Civil en Bangladesh

Bangladesh ofrece uno de los mejores ejemplos de cómo la gente aprende a convertir un desastre en una oportunidad para el desarrollo a gran escala. El país ha sufrido repetidas tragedias, incluyendo dos guerras de liberación en una sola generación: primero el caótico baño de sangre entre los musulmanes y los hindúes cuando se dividió la India en 1947 y luego la guerra de independencia en que Bangladesh se separó de Pakistán en 1971. Pero la mayor crisis provino del crecimiento demográfico junto con la pobreza. Al principio del siglo 20, la población bordeaba los 20 millones. A mediados del siglo llegó a 50 millones. A fines del siglo era de 120 millones y a mediados del siglo 21 puede alcanzar los 250 millones.

Esta creciente población se están desplazando hacia tierras crecientemente marginales. El país se asienta en el delta más grande del mundo, un embudo invertido de aguas crecientes donde llegan los tifones desde la Bahía de Bengala. Durante casi la mitad del año, la mayor parte de la tierra está inundada. Volar sobre esta inundación desorienta.

Las aldeas aparecen como islas hasta el fin del horizonte. Todo el paisaje parece haber sido tragado por el océano, anuncio anticipado del paisaje que se verá cuando se eleven las aguas debido al cambio climático. Por años, la gente ha aprendido a dominar las aguas construyendo aldeas elevadas sobre palafitos a varios metros por encima de las parcelas inundadas. Los agoreros decían que la cantidad de personas y los ciclos predecibles de inundación darían poca oportunidad al progreso, pero a pesar de las repetidas crisis la gente está logrando arreglárselas. Tres ejemplos de Bangladesh muestran distintos roles de los socios y el potencial con que cuentan las organizaciones no gubernamentales para transformar las crisis en desarrollo.

Luego de la Guerra de Bangladesh de 1971, el Departamento de Salud Internacional de la Universidad Johns Hopkins se involucró en los esfuerzos de alivio y recuperación y el nuevo gobierno destacó un equipo del proyecto de Narangwal (Capítulo 10) a Companyanj, un distrito que todavía llevaba el nombre de la compañía de la India Oriental de doscientos años antes. Bajo las órdenes de Collin McCord, jóvenes médicos bengalíes ansiosos de ayudar aplicaron las lecciones de Narangwal para dar atención de salud integral basada en la comunidad en un pequeño hospital público. Se lograron altos niveles de servicio. Trabajando con los sistemas gubernamentales existentes, los agentes externos reentrenaron rápidamente a las personas del lugar y lograron altas tasas de cobertura. Se hizo muchos esfuerzos para capacitar a los aldeanos y se probaron muchas opciones para comprender y avanzar a partir de las habilidades de hombres y mujeres, pero luego el proyecto colapsó abruptamente. Se declaró que el desastre había terminado, la guerra de independencia se había ganado y la arcaica burocracia familiar del raj británico se asentó en el control de los servicios gubernamentales. Sabiendo desde el principio que los donantes internacionales suspenderían el apoyo de alivio tan pronto como fuera posible, el proyecto Companyanj había tratado de integrar un cambio sustantivo e innovador a los servicios regulares del gobierno. Pero la perspectiva heredada de la época colonia canceló esos esfuerzos destinados a lograr un cambio racional y se detuvo la innovación. El equipo se dispersó hacia otras reparticiones. Como carecían de masa crítica, no pudieron cambiar los programas existentes. De esta experiencia aprendimos mucho sobre la necesidad de perpetuar toda demostración con éxito, transformándola a un centro de SCALE al Cuadrado (ver Capítulo 22) para ayudar tanto a las comunidades como a los funcionarios a comprender y a aceptar la innovación.

Esta experiencia proporcionó otra lección valiosa: que las comunidades y el gobierno tienen más éxito cuando trabajan juntos que por separado. Los recursos y agentes de cambio externos proporcionan un importante liderazgo en el empoderamiento de la comunidad. Durante las crisis hay una tendencia natural a retornar a las condiciones preexistentes - reconstruirlo todo para que se parezca lo más posible a lo anterior (inclusive a los problemas). Para utilizar la crisis de modo que la vida sea mejor que antes, es esencial establecer demostraciones del potencial de cambio, y proporcionar asistencia externa de largo plazo. Donde existen proyectos de demostración, los agentes de cambio externos pueden trabajar con las personas por un período prolongado, probando nuevas ideas y enseñando a los agentes de cambio locales cómo adaptar y promover mejores ideas. Cuando no hay acceso al conocimiento externo, es necesario tener socios locales para lograr avances conceptuales importantes (tal como se discutió en el Capítulo 10).

Nuestro colega de Johns Hopkins, Henry Mosley, trabajaba con Susham Bathia a mediados de los 70 con mayor éxito.³ Desde una base de investigación de campo en el distrito de Matlab, en los 70 extendieron sus pruebas de vacunas contra el cólera a una serie de estudios sobre planificación familiar integrada con intervenciones de salud. Establecieron una base de datos extraordinaria registrando de manera confiable los nacimientos y las muertes de una gran población en crecimiento, crearon lo que es hoy uno de los mejores laboratorios demográficos y con mayor duración. Hacia 1990 habían hecho 563 publicaciones científicas. Los datos de Matlab probaron que el enlace de servicios para la planificación familiar con la atención de salud materno-infantil hacía que ambos fueran más efectivos.⁴ Dichos estudios ayudaron a cambiar la comprensión y las políticas internacionales en la Conferencia Mundial sobre Población y Desarrollo en El Cairo en 1994. El apoyo de los donantes y la acción nacional pasaron de promover exclusivamente la planificación familiar a promover la salud reproductiva equilibrada. Desde los 70, los resultados logrados en Matlab han alimentado una base de acción que crece rápidamente a medida que 4 mil organizaciones no gubernamentales de Bangladesh han aprendido a trabajar con más eficacia en programas basados en la comunidad.⁵

El trabajo de esta organización proporciona un tercer ejemplo de cómo los agentes de cambio ayudan a crear esta asociación tripartita necesaria cuando las comunidades y los programas gubernamentales crecen a escala. Bajo el liderazgo de F.H. Abed, el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh (BRAC, por sus siglas en inglés) se convirtió en “la agencia para el desarrollo nacional más grande y no sectaria en el mundo.”⁶ Sus programas afectan la vida de cincuenta mil de las 86 mil aldeas del país proporcionando servicios directos a 38 millones de personas, sobre todo las más pobres. Casi 25,000 *shasthya shebikas*, o promotores voluntarios de salud de la comunidad, trabajan al menos una hora al día. Los supervisores del BRAC los visitan dos o tres veces al mes. Estos supervisores son parte de un personal a tiempo completo de casi 20 mil empleados y 34 mil maestros a tiempo parcial. Los *shasthya shebikas* cobran montos módicos por suministros y medicinas. Los comités de las aldeas y los grupos de mujeres se encargan de asegurar la transparencia en la rendición de cuentas de los fondos locales y externos. La afirmación siguiente de Abed y M.R. Chowdhury (líderes de BRAC) ilustra su filosofía: “El personal debe tener la autoridad para experimentar y adaptar programas según les parezca más conveniente para la situación local. Nuestro sistema de administración alienta activamente la innovación y la flexibilidad que son clave para el aprendizaje. Ocurrirán errores, pero son la única manera de descubrir el camino correcto. El temor de cometer errores impide que muchas organizaciones del sector público permitan que florezca la creatividad de su personal.

³ Veer K. M. A. Aziz y W. Henry Mosley, “The History, Methodologies, and Findings of the Matlab Project in Bangladesh,” en *Prospective Community Studies in Developing Countries*, ed. M. Das Gupta, P. Aaby, M. Garenne, y G. Pison (Oxford: Clarendon Press, 1997), págs. 28-53; James F. Phillips, W.S. Stinson, Susham Bhatia, M. Rahman, y J. Chakraborty, “The Demographic Impact of the Family Planning-Health Services Project in Matlab,” *Studies in Family Planning* 12, no. 5 (1982): 131-40; James F. Phillips, H. Chakraborty, y A. Chowdhury, “Integrating Health Services into an MCH-FP Program: Lessons from Matlab,” *Studies in Family Planning* 15, no. 4 (1984): 153-61.

⁴ J. Cleland, J. Phillips, S. Amin, y G. M. Kamal, *The Determinants of Reproductive Change in Bangladesh: Success in a Challenging Environment* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994).

⁵ Henry B. Perry, *Health for All in Bangladesh: Lessons in Primary Health Care for the Twenty-first Century* (Dhaka, Bangladesh: University Press, 2000), págs. 7-25.

⁶ *Ibid.*, págs. 88-90.

Nosotros utilizamos el monitoreo y la investigación de campo como un sistema de alerta tempranas.”⁷

BRAC se ha hecho conocido por su enfoque práctico para empoderar al 70 por ciento de las mujeres de Bangladesh que son analfabetas, pero su trabajo abarca también el microcrédito, los pequeños proyectos agrícolas, y las artesanías caseras. La investigación de Matlab contribuyó directamente a los programas masivos del BRAC en salud y planificación familiar, ayudando a implementar una serie de intervenciones para reducir la mortalidad infantil, tales como el tratamiento para la diarrea, las inmunizaciones y la simple atención de rutina, apoyando al gobierno en la distribución de anticonceptivos.

El cambio se produce de manera desigual en Bangladesh, pero aun en esta tierra de crisis continuas hay ejemplos duraderos de innovación que aprovechan la crisis como una oportunidad. En general los servicios públicos subsisten en una cultura de marasmo, una cultura típica de países donde quienes ocupan la cima de la jerarquía creen que saben más; una cultura que considera apropiado que los funcionarios digan a las comunidades lo que tienen que hacer y que considera a los agentes de cambio como agitadores. Los ejemplos contundentes de otra naturaleza (como la de Companyganj) a menudo causan vergüenza, porque señalan los cambios que necesita realizar el gobierno. En este caso, la presión internacional (a través de los medios, del dinero y de la influencia personal) evitó que se cerrara el Matlab, permitiéndole continuar con su investigación independiente para encontrar importantes soluciones prácticas.

Los ejemplos de Bangladesh resaltan el contraste entre soluciones que resuelven una crisis inmediata -en donde es claro el tipo de acción necesaria - y soluciones que buscan resolver problemas difíciles y de honda raíz. Los desastres físicos como un tifón o una guerra constituyen puntos obvios para la acción inmediata. Son menos obvias las maneras de convertir la acción de alivio en soluciones de desarrollo, en vez de permitir que los viejos patrones se reafirmen. SEED-SCALE es un proceso claro para alcanzar una solución para el desarrollo y al mismo tiempo crear un contexto que evite que la repetición de las crisis.

La vulnerabilidad de las comunidades ante una crisis puede permanecer latente, como un virus; mantenerse viva, por falta de preparación en la medida en que las sociedades ignoren el problema con la esperanza que no vuelva a ocurrir, por falta de inversión en la prevención porque otras demandas parecen más urgentes, o por un odio escondido pero no por ello menos real entre las personas que resurge cuando los demagogos claman por el poder e incitan a la violencia. En los lugares y en las oportunidades donde se ha impuesto un grupo sobre otro, en el grupo menos poderoso persisten amargas memorias que alimentan el resentimiento y los sueños de venganza, ya sea contra los europeos por parte de los aborígenes americanos u otros pueblos colonizados, contra los blancos por los negros en la Sudáfrica del apartheid, o contra los rusos por las minorías islámicas, etc.

⁷ F.H. Abed y M.R. Chowdhury, “The Bangladesh Rural Advancement Committee: How BRAC Learned to Meet Rural People’s Needs through Local Action,” en *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*, ed. A. Krishna, N. Uphoff, y M. J. Esman (West Hartford: Kumarian Press, 1996).

Aprovechar la Oportunidad en el Medio Oriente

Carl no dejó de estar involucrado en la guerra del Golfo cuando tomó el último avión que dejó Bagdad. Cuando terminó la acción militar masiva, la UNICEF le pidió que organizara un programa especial en Kuwait para los niños que habían sufrido trauma psicológico. Por ejemplo, algunas familias habían sido forzadas a observar cómo se torturaba a los hombres de la familia. Las mujeres y los niños habían visto como colgaban a sus padres y hermanos en los postes de luz frente a sus casas. Carl recordaba sus experiencias (mencionadas en el prólogo) durante la división de la India en 1947. En cierto momento había cargado en sus brazos a una niña de 3 años de edad cuyo cerebro había sufrido 6 cortes profundos con una espada. Se preguntó cuál podría ser la causa de furia y odio tan profundos que impidieron al asesino dejar de asestarle esos golpes. Más tarde, fue testigo de un frenesí similar en Biafra durante la guerra civil de Nigeria y posteriormente en Sri Lanka, Bosnia, y Croacia. ¿Por qué gente normalmente civilizada entra en la matanza psicopática masiva de niños inocentes simplemente debido a que sus padres profesan otra religión?

En Kuwait, Carl ayudó a plantear un programa pionero integral para la rehabilitación psicológica de los niños. Existe una considerable bibliografía sobre el trastorno de stress post traumático (TSPT) para los adultos en las guerras, pero ¿era esto algo que influía el desarrollo posterior de los niños? Obviamente la guerra y la matanza sin sentido deben dejarles profundas huellas psicológicas.⁸

Se implementó inmediatamente un programa de tratamiento infantil con cinco componentes. Primero, se reabrieron las escuelas y las guarderías infantiles con un mínimo de aspaviento para mostrar que la vida retornaba a la normalidad y se evaluó a todos los niños con una prueba estándar rápida y simple. En segundo lugar, se refirió para atención siquiátrica a los niños con problemas agudos. En tercer lugar, la mayor parte de niños recibieron tratamiento para TSPT en sesiones de terapia de grupo en los colegios, donde dibujaban imágenes, escribían historias y hablaban sobre lo que habían experimentado y el temor que habían sentido. En cuarto lugar, los maestros de todas las clases fueron capacitados en terapia preventiva básica de TSPT para promover actitudes positivas. Y sobre todo, en quinto lugar, toda la comunidad conversaba sobre las necesidades especiales de los niños. En la radio y en reuniones públicas, en los centros de salud y en los grupos de madres, se alentaba a la gente de todas las edades a atacar sus temores expresándolos en voz alta. Era necesario que los niños vieran cómo otros trataban su miedo y dolor.⁹

La iniciativa de UNICEF en Kuwait se extendió luego a Bosnia, Sri Lanka, Croacia y varias naciones africanas.¹⁰ Se logró progresos notables bajo la guía de Magne Raundalen en un centro en Noruega que se especializa en el tratamiento del trauma.¹¹ La investigación

⁸ Carl E. Taylor, "How Care for Childhood Psychological Trauma in Wartime May Contribute to Peace," *International Review of Psychiatry* 10 (1998): 175-8.

⁹ K. Nader y R.S. Pynoos, "The Children of Kuwait after the Gulf Crisis," en *The Psychological Effects of War and Violence on Children*, ed. L.A. Leavitt y N.A. Fox (Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, 1993), págs. 181-95.

¹⁰ Ver James P. Grant, "Children, Wars, and the Responsibility of the International Community," en *War and Public Health*, ed. B. S. Levy y V. W. Sidel (Nueva York: Oxford University Press, 1997), págs. 12-24; UNICEF, *The State of the World's Children* (New York, 1996).

¹¹ Atle Dyregrov y Magne Raundalen, "Children and War in the Contemporary World," *International Child Health* 7 (1996): 43-52.

sistemática y los programas de campo en gran escala crearon un grupo rápido y efectivo para el tratamiento de TSPT infantil. Este grupo también estudió las respuestas inútiles que dan los adultos. Cuando un niño expresaba temor o contaba sus pesadillas, los padres casi automáticamente decían: “No hables sobre esos problemas. Olvídalos; ya se acabó”. Sin embargo, a menudo los propios adultos no podían dejar de hablar sobre su ira. El resultado era que se dejaba sin tratar el terror de los niños y se lo recubría con odio. El miedo y la ira entonces hubieran quedado encerrados profundamente en la psiquis, archivados hasta más tarde. Este patrón ha prevalecido en el Medio Oriente, los Balcanes, Asia y África. También se ha puesto en evidencia respuestas psicológicas paralelas en niños que crecen en el terror de la violencia de los barrios urbano-marginales de los Estados Unidos.¹²

Carl fue testigo de este patrón de violencia cíclica durante nueve años después de la Guerra del Golfo. En la primavera del 2000 estaba ayudando a un grupo de exalumnos de Johns Hopkins a los planes servicios de salud del esperado nuevo estado de Palestina. Caminando por las calles de Gaza observó que un padre hacía solamente rifles de madera como juguetes para un grupo de niños. Unos días más tarde cuando caminaba en Ramallah por la mañana, justo al norte de Jerusalén, miró hacia abajo desde una colina y vio a dos grupos de niños de 8 a 10 años compitiendo en una guerra parecida a las de la edad de piedra. Un adolescente mayor los entrenaba para usar hondas como las que utilizó David contra Goliat. Cuando Carl habló sobre estos incidentes más tarde con sus colegas árabes, ellos no se mostraron sorprendidos y compartieron una broma que circula en la Ribera Occidental: “La familia palestina promedio tiene 8 hijos. Uno de los hijos se prepara para tomar el lugar de su padre cuando lo maten. Otro está en los Estados Unidos enviando dinero a la familia porque la economía está controlada en Palestina y allí no puede haber verdaderas fuentes de ingresos. Otro está en el Golfo, también trabajando para enviar dinero. El cuarto está en la cárcel. Y las cuatro hijas se preparan para tener ocho hijos.”

Oportunidades Futuras

Con una presión humana creciente sobre ecosistemas frágiles y con sistemas sociales bajo presión cada vez mayor, probablemente también se incrementarán los desastres naturales y los causados por el hombre. ¿Las comunidades responderán a las crisis solamente manejándolas y retornando a las condiciones previas o convertirán cada crisis en una oportunidad? La planificación desastre-respuesta se divide comúnmente en tres fases diferentes:

- Respuesta inmediata para evitar la pérdida de vidas y el sufrimiento.
- Esfuerzos de recuperación para reconstruir y reorientar la vida cotidiana.
- Mitigación para reducir las causas de la vulnerabilidad y para evitar la repetición de las crisis.¹³

Las comunidades, los gobiernos y los agentes de cambio deben trabajar juntos en estas tres fases. La Tabla 6.1 presenta ejemplos de los muchos obstáculos para la resolver los problemas con éxito.

¹² R.J. Apfel y B. Simon, *Minefields in the Hearts: The Mental Health of Children in War and Communal Violence* (New Haven: Yale University Press, 1996), pág. 244.

¹³ Ver Peter R. Berke y Timothy Beatley, *After the Hurricane: Linking Recovery to Sustainable Development in the Caribbean* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997).

Tabla 6.1 Obstáculos al Éxito en la Resolución de Problemas

	Comunidad	Gobierno	Agentes de cambio
Respuesta inmediata	Salvar vidas y simplemente actuar como vecinos, en vez de organizarse	Intervención de estilo militar con control de arriba abajo, en vez de asociación	Protocolos formulísticos de aplicación masiva
Recuperación y reconstrucción	Los grupos pequeños compiten para proporcionar soluciones a los problemas comunes	Falta de coordinación entre agencias múltiples, en vez de un centro de educación y operaciones	Falta de consulta o investigación para comprender las causas de sus problemas y las prioridades
Mitigación y prevención	Decisión de retornar al status quo	Falta de financiación y sistemas de alerta temprana para crisis futuras.	Falta de monitoreo y debate público para comprender los eventos y las causas subyacentes

El proceso SEED-SCALE ofrece una estrategia práctica para las comunidades de modo que cuando sobreviene una crisis, la gente puede iniciar el cambio positivo en vez de verse a sí misma como víctimas. Las barreras burocráticas y culturales pueden superarse cuando la gente coopera de manera innovadora durante una emergencia. Se puede generar una recursos y colaboración dentro de las comunidades y entre ellas. Se puede olvidar los patrones típicos de discriminación. Debido a que una crisis hace evidente que hay nuevas realidades en marcha, se puede promover una mayor voluntad para tomar riesgos colectivos. Las necesidades que desencadena el desastre también pueden abrir relaciones nuevas y más equitativas. Debido a que durante los desastres es imposible satisfacer todas las grandes necesidades al mismo tiempo, la gente también tendrá más voluntad para aceptar el planteamiento sistemático e incremental, y el cambio con raíz local. El cambio en el comportamiento comienza con el abandono de las prácticas y las condiciones anteriores que tienen un efecto negativo sobre el bienestar. La crisis ya ha destruido lo viejo y ahora quizás la gente puede hablar sobre lo que sería mejor a la vez que se aferran a lo especialmene atesoraban.

SEED-SCALE y sus pasos de acción adaptables pueden ser útiles para ayudar a dar guía en medio de la confusión. Cuando la gente siente que su mundo ha colapsado y que han perdido todo, necesitan comenzar a reconstruir paso a paso. Ver que estos pasos pueden llevar al progreso en lugar de crear dependencia da capacidad para actuar. Debido a que los desastres también crean oportunidades para que los egoístas se aprovechen de las circunstancia, las fuentes de apoyo externo deben desalentar las tendencias a que cierta gente manipule la situación de crisis en su propio beneficio.

Los tres socios (comunidad, funcionarios y agentes de cambio) son necesarios. En la urgencia del momento, son vitales las distintas habilidades y recursos que aportan. Los funcionarios aportan recursos muy necesarios y apoyo de arriba a hacia abajo. Las comunidades dan cohesión y las nuevas relaciones que permiten nuevas formas de distribuir los recursos. Debido a que las crisis debilitan los sistemas internos de asignación, en esos momentos es más fácil dar prioridad a la ampliación de la cobertura, inclusive para quienes más lo necesitan.

El rol de los agentes de cambio es particularmente importante. Su perspectiva exterior y sus habilidades técnicas pueden convertir las respuestas de emergencia en un

fundamento para el cambio de largo plazo. Con ayuda, pueden reagruparse los sistemas, facciones, y políticas para que sustenten patrones más justos y duraderos. Una de las características más importantes de la experiencia de Bangladesh es la demostración de que agencias no gubernamentales como BRAC pudieron participar y proporcionar un marco de referencia para la extensión SCALE al Cubo cuando las agencias gubernamentales (cuyo rol normalmente es crear un entorno habilitador) se mostraron incapaces de hacerlo. En algunos de los siguientes estudios de caso se hace más claro cómo se puede desenvolver este proceso.

Es necesaria una advertencia. La respuesta internacional y nacional a los desastres se ha convertido en un gran negocio tanto para conseguir fondos como para proveer equipos y servicios. Cuando la necesidad es aguda, la gente acepta dar más dinero o recursos que en condiciones normales. Algunos grupos han aprendido a explotar este hecho. Un problema paralelo es la tendencia de las agencias de asistencia a resolver solamente necesidades superficiales inmediatas y luego irse sin resolver problemas más profundos ni probar asociaciones esenciales. El enfoque SEED-SCALE es un control parcial a la tendencia de grupos particulares de asumir el control durante los periodos de confusión. Este puede ser un momento para equilibrar las asociaciones, basar las decisiones en datos más que en discursos de ventas externas y crear planes de trabajo localmente específicos en vez de basarse en soluciones externas pre-determinadas.

Los seis criterios de SEED-SCALE son particularmente útiles en la reestructuración profunda que es posible luego de una crisis. Proporcionan puntos de referencia para medir el progreso y verificar si las acciones corresponden a las realidades locales de tal modo que se pueda dar los siguientes pasos de manera realista y razonable.

- Colaboración: ¿Toda la comunidad está involucrada?
- Equidad: ¿La acción está ayudando a los más necesitados?
- Sostenibilidad: ¿Se poniendo los cimientos de una vida mejor?
- Interdependencia: ¿Las acciones crean confianza o dependencia?
- Acción holística: ¿Las prioridades se concentran en las necesidades de largo plazo?
- Acción iterativa: ¿El monitoreo está corrigiendo errores para mejorar futuros intentos?

Es esencial prestar atención a las necesidades de las personas y del medio ambiente cuando se trata de una crisis. Una crisis debilita los recursos vitales de una comunidad; las heridas se debe curar bien y se debe crear fuerzas para el progreso futuro. Si no, se pueden abrir nuevamente las líneas de fractura y las crisis traeran más crisis. La experiencia en los Balcanes, el Medio Oriente, India/Pakistán, Irlanda y en otros lugares ha mostrado claramente que las heridas mal curadas llevan a más violencia y no al verdadero desarrollo. La experiencia en Bangladesh ha mostrado que los tifones arrasan algunas comunidades costeras vulnerables una y otra vez. En Virginia Occidental, las familias se aferran al lugar donde están sus hogares en una llanura inundable, o reconstruyen campamentos para remolques donde unos años antes fueron arrasados por las aguas. La reubicación es tanto traumática como cara. Sin la presencia de una intencionalidad de apoyo, luego de una crisis, las personas tienden a desperdiciar la oportunidad de crear un futuro mejor.

Por otro lado, hay cada vez más ejemplos de que las crisis se pueden convertir en oportunidades; para que la recuperación se convierta en progreso en vez de revertir a patrones viejos que no funcionan, se necesita establecer un proceso sistemático. La

innovación planificada requerirá ayuda del exterior. No todos los países balcánicos quedaron atrapados en las recientes olas de violencia. El antagonismo hindú/musulmán en la frontera India/Bangladesh es mucho menor que en la frontera India/Paquistán. En Bangladesh muchas comunidades, particularmente las que disfrutaban del apoyo innovador de las organizaciones no gubernamentales como BRAC, están asumiendo su propia capacidad de resolver sus propios problemas.

En el condado de Pendleton en Virginia Occidental, un catedrático de una universidad cercana regresó regularmente luego de la inundación de 1985 para ayudar a los consejeros del Centro de Salud Mental Local a crear un programa para manejar el TSPT. Se discutió en los medios locales, las iglesias y en los escuadrones de rescate sobre las experiencias de las personas y cómo se adaptó la comunidad de todo el condado. Se forjó nuevos lazos y se institucionalizó nuevas estructuras sociales a través de los programas de la clínica de Henry en asociación con las escuelas y el centro de salud mental de la comunidad. La capacidad de la comunidad se midió sistemáticamente y se alentó su crecimiento.

En 1998, hubo otra gran inundación en Virginia Occidental. Henry, que era funcionario de salud del Estado de Virginia Occidental, se dio cuenta de que las comunidades, el gobierno, los grupos no gubernamentales y la agencia Federal de Administración de Emergencias respondían de manera rápida y eficaz. Virginia Occidental había aprendido algunas lecciones importantes en 13 años. Ya había medidores de nivel para el río y las aguas de lluvia enlazadas por torres de transmisión de microondas al Centro Estatal de Operaciones de Emergencia. Mejores comunicaciones permitieron alertar a todas las comunidades de las amenazas específicas. Una acción comunitaria más enfocada movilizó eficazmente los escasos recursos. Se salvó vidas y se contuvo costos.

Los Estados Unidos y otros países similares actualmente se preocupan sobremanera por los desastres provocados por la actividad terrorista, particularmente con armas biológicas y químicas de destrucción masiva. El pánico que rodeó el desastre de la fiebre aftosa en Gran Bretaña a inicios del 2001 instó a los funcionarios, agentes de cambio, agencias gubernamentales y miembros de la comunidad a incluir medidas específicas de prevención y contención a sus planes de operaciones de emergencia. Dichos sistemas de respuesta a las amenazas abiertas y encubiertas a la salud y a la seguridad públicas pueden tanto aliviar las necesidades inmediatas como ampliar el potencial del cambio de largo plazo. La globalización puede desempeñar un papel inesperadamente benéfico si permite fomentar la capacidad de respuesta tanto social como económica. Si una parte del mundo tiene necesidades, otros pueden apoyar, aceptando la interdependencia que significa vivir todos juntos en el planeta.

PARTE II

Evidencia Histórica

CAPÍTULO 7

Ding Xian

El Primer Ejemplo de Desarrollo Basado en la Comunidad

*Ve al Pueblo,
Vive con el Pueblo
Aprende del Pueblo
Planea con el Pueblo
Trabaja con el Pueblo
Comienza con lo que saben
Construye sobre lo que tienen
Enseña mostrando, aprende haciendo.
No una vitrina sino un patrón.
No fragmentado, sino integrado
No pedazos sueltos sino un sistema
No conformarse sino transformarse
No alivio, sino liberación
JIMMY YEN*

En los años 30, Ding Xian (que antes se escribía Ting Hsien), un condado rural a 100 millas al sur de Beijing, Jimmy Yen y sus colegas, a través de una investigación sistemática, identificaron muchos de los componentes centrales de una filosofía práctica de desarrollo social basada en la comunidad. Hoy en día Ding Xian es un área de tranquilas aldeas y campos en llanuras del norte de la China. Pero hace 60 años una serie de experimentos de campo dio vida a ideas revolucionarias que todavía estamos tratando de aprender cómo aplicar y extender.

Aunque el crédito del descubrimiento del enfoque científico para el desarrollo comunitario le pertenece a Jimmy Yen, es claro que se basó en programas innovadores simultáneos en todo el mundo. En las primeras décadas del siglo 20, cientos de misioneros y activistas sociales que trabajaban entre la gente menos privilegiada en casi todos los países pobres introducían programas de alfabetización, servicios de salud comunal e innovaciones agrícolas y promovían el bienestar de las mujeres y los niños como parte de un esfuerzo para combinar el bienestar social y espiritual. Más que la mera creación de instituciones como escuelas y hospitales, estos innovadores crearon servicios que se concentraron en cambios prácticos y fundamentales en los estilos de vida que se adaptaron a la realidad de los recursos y de la cultura locales. Aunque surgieron en China muchos proyectos creativos de este tipo, ninguno fue monitoreado, adaptado y expandido tan rigurosamente como el experimento de Ding Xian.*

Jimmy Yen (Yen Yangchu) creció en una familia pobre pero educada de Sichuan. Estudió los clásicos confucianos hasta los 10 años cuando su padre lo envió a las escuelas de la misión. Ganó una beca para la Universidad de Yale y se graduó justo cuando los

* Epígrafe: Yangchu C. James Yen, *Y.C. James Yen's Thoughts on Mass Education and Rural Reconstruction—China and Beyond*, ed. Martha M. Keehn (Nueva York: International Institute of Rural Reconstruction, 1993), p.i.

Estados Unidos ingresaron a la Primera Guerra Mundial. Debido a la falta de mano de obra se llevó 150,000 jornaleros “culíes” chinos a Francia para cavar las trincheras, construir caminos y trabajar en las fábricas. Para supervisar a estos culíes y fungir de intérpretes, la Asociación Cristiana de Jóvenes Internacional reclutó estudiantes que asistían a universidades en los Estados Unidos. Jimmy Yen se convirtió en responsable de un campamento de 5,000 culíes que cavaban trincheras en las líneas del frente. En las noches, hacía de como amanuense, escribiendo cartas que sus hombres mandaban a sus hogares en China. Cada noche había más cartas que escribir o leer. Jimmy comenzó a enseñarles a leer y escribir.

Aunque en China se consideraba que los campesinos eran incapaces de aprender a leer o escribir, Jimmy Yen descubrió que los culíes eran inteligentes y que se les podía enseñar. Formó un vocabulario de alrededor de mil caracteres chinos basados en las palabras que las personas comunes y corrientes utilizaban en su discurso cotidiano y en las cartas que había estado escribiendo para ellos. Seleccionó 40 hombres y en las noches les enseñaba a leer y escribir. Ellos, a su vez le enseñaron a otros. Pronto sus 5,000 hombres pasaban las noches en grupos de alfabetización. El mayor británico a cargo de los culíes chinos en el frente estaba tan impresionado que asignó a Jimmy Yen para hiciera lo mismo en todos los campamentos. Cuando se firmó el armisticio, la mayoría de los 150,000 estaban alfabetizados.

Jimmy retornó a la China y comenzó el Movimiento de Educación de Masas. Durante los 15 años siguientes, este movimiento movilizó campañas de alfabetización tanto privadas como gubernamentales en las que se enseñó a 60 millones de chinos a leer y escribir. Para 1930, el Movimiento de Educación de Masas había producido tantas personas alfabetizadas que su periódico tenía la mayor circulación en China, y probablemente en el mundo.

En 1926, al darse cuenta de que la alfabetización era solamente uno de los muchos cambios necesarios, Jimmy comenzó con el experimento de Ding Xian para la reconstrucción real para proporcionar a las personas del campo herramientas prácticas y específicas para mejorar sus vidas. Estas soluciones a los problemas cotidianos llegarían a la gente a través de sus publicaciones para los alfabetizados de bajo nivel. Para descubrir otras maneras de ayuda que funcionaran, persuadió a los catedráticos de varias disciplinas a que dejaran sus vidas de gran prestigio como académicos y se mudaran a este condado rural pobre de unas 400,000 personas.

Los catedráticos y sus familias compartían la vida cotidiana de las aldeas, reunían información práctica sobre las necesidades de las personas y probaban maneras de satisfacer estas necesidades de modo sistemático.¹

Este experimento, como el Movimiento de Educación de Masas, tomó forma en medio de un conflicto creciente entre las facciones de los caudillos. Desde la remoción de la dinastía Qing en 1911 hasta la victoria comunista de 1949, la China fue abrumada por luchas entre líderes violentos y opresivos, la invasión brutal de los japoneses en 1930 y la Guerra Civil luego de la Segunda Guerra Mundial. Cientos de miles de personas murieron en hambrunas y epidemias, la lucha perturbó el transporte y las comunicaciones, y la corrupción de los funcionarios se hizo endémica.

¹ Pearl S. Buck, *Tell the People: Talks with James Yen about the Mass Education Movement* (New York: Harper & Row e International Institute of Rural Reconstruction, 1959).

En medio de toda esta violencia y desorden, el Movimiento de Reconstrucción Rural maduró rápidamente, estableció el Programa de Cuatro Aspectos para el Trabajo en las Aldeas: alfabetización, organización de los ciudadanos o de la comunidad, modos de ganarse la vida para mejorar la agricultura y el ingreso, y salud y planificación familiar. En la aldea se eligió un “agricultor profesor” para cada tema y éste fue capacitado por el equipo de profesionales del proyecto. Estos agricultores profesores experimentaban con nuevos métodos e ideas mediante investigación de campo. Descubrieron lo que otros habían aprendido en proyectos de este tipo, que las buenas ideas introducidas por agentes de cambio deben ser adaptadas localmente para que sean aceptadas. En un proceso en dos pasos, los agricultores profesores experimentaban primero con métodos simples pero con bases científicas en todas las aldeas de Ding Xian y ayudan a otros a experimentar para descubrir qué adaptaciones funcionarían en las circunstancias de cada aldea.

Los logros en salud ilustran el impacto del programa. En la década de los 20, la expectativa de vida en China era de menos de 30 años, la mortalidad general era de más de 40 por mil y la mortalidad infantil de 200 por 1000 nacimientos vivos, en decir, uno de cada cinco niños moría antes de su primer cumpleaños. En las aldeas de Ding Xian las causas principales de muerte eran las convulsiones (presumiblemente tétanos neonatal, resultado de un corte no higiénico del cordón umbilical), neumonía, diarrea en los niños y tuberculosis pulmonar. Las infecciones parasitarias estaban por todas partes; un catedrático de una universidad de la misión calculó que los 3.5 millones de habitantes de la provincia de Jiangsu llevaban una carga de gusanos ascaris de 24 mil toneladas métricas, es decir un promedio de quince libras por persona.²

John B. Grant, profesor de salud pública en la Universidad Médica Unión de Pekín, fundada por la Fundación Rockefeller, se unió al experimento de Ding Xian en 1928. Grant, hijo de un reputado médico, se había criado en el sur de China. Había estado en la primera clase que se graduó de la Facultad de Higiene y Salud Pública de la Universidad de Johns Hopkins, en donde su perspectiva pasó de la atención de salud para la persona a la atención de salud para la comunidad. Para crear centros de capacitación de campo en salud pública en la Universidad Médica Unión de Pekín organizó áreas de demostraciones rurales y urbanas para la enseñanza e investigación. Amplió el rango de los profesionales de la salud más allá de los médicos, estableciendo programas de capacitación especialmente para las parteras de modo que se mejorara el cuidado obstétrico y la planificación familiar.³ En Ding Xian, Grant y sus colegas chinos fueron aún más lejos, concentrándose en la simplificación de procedimientos, con lo que marcó un importante hito, y capacitando a aldeanos comunes y corrientes como profesores agricultores para la promoción de la salud. Desarrollaron ocho principios que siguen siendo válidos hoy en día:

1. La buena atención de salud depende principalmente de la organización social.
2. Un sistema de salud vertical no puede sostenerse por sí mismo sino que se debe integrar con otras actividades sociales.
3. El progreso socio-económico depende de la demostración bajo condiciones locales de nuevos métodos que sean científicos, eficientes, económicos y prácticos.

² Gerald F. Winfield, *China—The Land and the People* (New York: W. Sloane Associates, 1948), p. 437.

³ Marjorie B. Bullock, *An American Transplant: The Rockefeller Foundation and the Peking Union Medical College* (Berkeley: University of California Press, 1986), págs. 134-89.

4. El uso comunitario del conocimiento moderno se retrasa cuando la investigación científica está desligada de la sociedad.
5. Los proyectos de demostración eficaces de la comunidad promueven la auto-ayuda y alientan un flujo de profesionales y servicios administrativos de dos vías a un nivel financiero y técnico apropiado para su contraparte local, incluyendo mecanismos para difundir los resultados.
6. La planificación debe construirse a partir de las unidades locales de organización en vez de ser impuesta por prácticas administrativas centrales en la periferia.
7. La capacitación profesional debe estar en relación con las necesidades y recursos del área.
8. El éxito del desarrollo social requiere una política de apoyo, un marco de referencia económico y una distribución equitativa.⁴

Grant convenció a uno de sus anteriores estudiantes en la Universidad Médica Unión de Pekín, Dr. C.C. Chen (Chen Zhiqian) para que se una a Jimmy Yen y viviera en Ding Xian. En 1936, cuando los japoneses expulsaron el equipo de las aldeas, la cobertura de atención de salud integral se había extendido casi a medio millón de personas. Los métodos simples que se concentraban en el cambio de comportamiento más que en la medicina curativa revolucionaron las condiciones de salud. Debido a que los servicios de salud se pagaban con recursos locales, se desarrolló soluciones de bajo costo: el costo anual per cápita de la atención era de quince centavos de dólar de los Estados Unidos.⁵

Chen realizó la primera encuesta científica en China para identificar la magnitud de los problemas de salud rurales. También capacitó a profesores agricultores para que registraran los nacimientos y las muertes, vacunaran contra la viruela y otras infecciones, administraran tratamientos simples en el hogar utilizando 16 medicamentos esenciales y seguros sin desplazar a los médicos tradicionales, dar charlas y hacer demostraciones sobre salud y comportamiento higiénico y mantener pozos salubres. También se inició programas para el cuidado prenatal y postnatal y para dar capacitación sobre planificación familiar a las comadronas de las aldeas. Estos promotores rurales de salud eran prototipos de los tan publicitados “médicos descalzos” (un término político introducido por los comunistas, sin relación con su verdadera vestimenta o estatus) que revolucionó la atención de salud en China desde 1950 hasta 1970.⁶

En los años 60, Jimmy Yen, ya para entonces un delgado y dinámico septuagenario, tomaba periódicamente el tren de la ciudad de Nueva York a Baltimore para conversar con nosotros y explicarnos nuevamente las razones de la victoria comunista en la guerra civil que vino después de la Segunda Guerra Mundial. Recordaba ahora cómo, cuando Mao Zedong y Chiang Kai-shek luchaban por la supremacía, discutía vehemente con Chiang para crear una campaña de liberación nacionalista basada en la experiencia de Ding Xian. Chiang le decía: “Cálmate, Jimmy. Primero vamos a vencer a los comunistas y luego implementaremos tu programa”. Jimmy golpeaba la mesa diciendo: “Si no comienzas con el Programa de Cuatro Partes para hacer que la gente te siga, los comunistas te derrotarán”.

⁴ Conrad Seipp, ed., *Health Care for the Community: Selected Papers of Dr. John B. Grant* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1963), págs. 148-66.

⁵ C.C. Chen, *Medicine in Rural China* (Berkeley: University of California Press, 1989); idem, “A Personal Remembrance,” in Yen, *Yen’s Thoughts on Mass Education*.

⁶ James B. Mayfield, “Sustainable Development: Integration of Dr. Yen’s Thought and the Concept of Sustainability,” *ibid.*, págs. 77-90.

Mao está construyendo su propio movimiento de guerrilleros sobre estos principios. Está estableciendo escuelas para que la gente se ocupe de la reconstrucción rural. Sus graduados son como nuestros profesores agricultores. El Ejército de Liberación Popular usa lemas como “Sirve al pueblo” para ganarse la cooperación de los campesinos. Con la gente apoyándolos, los comunistas ganarán”.⁷

Por supuesto, Jimmy tenía razón. Luego de la victoria comunista en 1950, el impacto del Experimento de Ding Xian se difundió en tres contextos políticos muy diferentes, China, Taiwán y las Filipinas.

China bajo Mao

El Experimento de Ding Xian dio mucho del fundamento para la transformación rural de la China. Aunque Jimmy abandonó China, su hijo menor se quedó para trabajar con el nuevo gobierno comunista y sus dos hijos mayores retornaron luego de culminar sus estudios en los Estados Unidos.

Los principios de Ding Xian y las demostraciones de otros pioneros que vinieron a China de todo el mundo para ayudar (Rewi Alley de Nueva Zelanda, Norman Bethune de Canadá, Kotnis de India y George Hatem de los Estados Unidos) se utilizaron en los años 50 para crear escuelas y cooperativas aldeanas a medida que el nuevo gobierno consolidaba su control sobre el campo chino. Se utilizó los principios del Movimiento de Educación de Masas para expandir la alfabetización en toda China. Con los médicos descalzos, en tres décadas los universales servicios de salud alcanzaron casi una cuarta parte de la población mundial.

Los líderes comunistas mostraron una voluntad extraordinaria de experimentar con el cambio social. Los programas decretados por los funcionarios de Beijing fueron implementados y pagados a nivel local. Los cambios radicales entre los dirigentes y en las políticas (especialmente en lo concerniente al desarrollo económico e industrial) crearon a cambios caóticos de orientación, pero en salud y educación, las políticas siguieron más consistentes basándose en los sistemas ya probados en Ding Xian. Los resultados eran claramente tan superiores a los patrones antiguos que la gente cooperaba. Luego de la cataclísmica Revolución Cultural, las prioridades gubernamentales pasaron del desarrollo social a las reformas económicas de Deng Xiaoping y colapsó el mecanismo de financiación para los servicios sociales basados en la comunidad. Pero en los años 80, el proyecto de Condados Modelo (descrito en el Capítulo 19) revivió conceptos del Experimento de Ding Xian y los adaptó a las nuevas realidades económicas.

Taiwán

Cuando Chiang Kai-shek se retiró a Taiwán en 1950, los nacionalistas chinos tomaron el control de la isla y de sus habitantes, que habían sufrido dramáticamente bajo la ocupación japonesa. La política oficial de desarrollo, con mucha ayuda de los Estados Unidos, se concentró en las ciudades, donde se establecieron los chinos del continente. Pero muchos líderes de Ding Xian también fueron a Taiwán y se mudaron a las áreas rurales, en donde utilizaron un programa integral de bases para fomentar el desarrollo rural entre la gente del

⁷ Jimmy Yen, comunicación personal a Carl Taylor. Primavera de 1964.

lugar. Estudiaron las necesidades locales y adaptaron el Programa de 4 Aspectos de Trabajo Aldeano para mejorar rápidamente la alfabetización, salud, agricultura, y economía.⁸ Se concentraron en las iniciativas de atención de salud basadas en los hogares y en mejorar el suministro y variedad de alimentos. Para eliminar la pobreza de los pobres rurales, el Movimiento de Reconstrucción Rural también desarrolló en los hogares campesinos una economía de exportación, basada en el cultivo de hongos y alimentos exóticos. El gobierno de Taiwán apoyó las políticas de desarrollo rural y financió la educación, la salud y las mejoras tecnológicas en toda la isla. Gracias a la expansión inicial de la producción agrícola hubo un resurgimiento económico de ancha base hasta lograr una industria rural de alta tecnología. Este enfoque holístico y el crecimiento de una fuerza de trabajo educada contribuyeron al surgimiento de Taiwán como uno de los tigres económicos del Asia.

Las Filipinas

De China, Jimmy Yen se fue a las Filipinas y lanzó el Movimiento de Reconstrucción Rural de las Filipinas en la Provincia de Nueva Encija, donde un movimiento comunista local se resistía al control del gobierno nacional. El éxito del desarrollo en esa provincia llevó a Jimmy a establecer el Instituto Internacional de Reconstrucción Rural en Cavite, cerca de Manila. El instituto, que ganó mucha influencia en tanto centro de aprendizaje e innovación y difundió sus conceptos en todo el mundo, sigue siendo un ejemplo clásico de un centro SCALE al Cubo.

Durante los 50 años siguientes, Jimmy Yen y su discípulo Juan Flavier continuaron experimentando con el Enfoque de las Cuatro Partes para lograr el desarrollo social basado en la comunidad.⁹ Muchas organizaciones comenzaron con programas de demostración en varias partes de las Filipinas y del mundo. Debido al entorno político incierto en las Filipinas, sólo unos cuantos programas locales alcanzaron una escala nacional. Los intentos del gobierno de promover “planes” de desarrollo de arriba hacia abajo en islas tan disímiles entre si no lograron crear asociaciones locales ni empoderar a la gente. A medida que disminuyó la financiación para el desarrollo nacional, el gobierno devolvió la autoridad, la financiación y la responsabilidad de las actividades sociales a municipios o distritos. Un resultado inesperado fue el aumento de la explotación e inequidad locales. Desde la perspectiva de los aldeanos, tener funcionarios corruptos cerca era peor que tenerlos lejos en Manila. Sin un entorno habilitador, tanto los programas gubernamentales como no gubernamentales en las Filipinas fracasaron para aumentar de escala tan eficazmente como se había esperado.

Lecciones del Aumento a Escala del Experimento de Ding Xian

La iniciativa de Ding Xian tuvo su mayor impacto de gran escala en la China continental en donde se inició. En una sola generación, el sistema comunal disciplinado logró una revolución a nivel de la comunidad en la educación y en la salud que hizo posible el desarrollo moderno de la China. Con la erosión experimentada en las décadas recientes en la motivación por servir a las comunidades, los logros de Ding Xian han caído en gran

⁸ Hsing-Huang M. Hsiao, “The Farmer’s Movement in Taiwan: Retrospects and Prospects,” en Yen, *Yen’s Thoughts on Mass Education*, p. 171.

⁹ Juan M. Flavier, “Implementing Dr. Yen’s Reconstruction Credo,” *ibid.*, p. 121.

medida en el olvido. Ahora es fácil olvidar la extrema pobreza, la ignorancia y el aislamiento que dominaba la vida en China durante la primera mitad del siglo 20. Ding Xian fue un avance pionero en la transición de la vida moderna.

En Taiwán, el Movimiento de Reconstrucción Rural también fue importante en las etapas tempranas de la modernización de la isla. El Programa de 4 Aspectos ayudó a crear entre la población rural indígena capacidades para la atención básica de salud, la alfabetización, el civismo y la innovación agrícola, creando una plataforma para que el gobierno pudiese lanzar el desarrollo.

En las Filipinas hoy en día existen muchos proyectos y se cuenta con algunos de los mejores agentes de cambio internacionales en desarrollo comunal y demostraciones exitosas; sin embargo, los esfuerzos del gobierno por ejercer el control de una expansión basada en recetas de proyectos de éxito han minado la flexibilidad local y la auto-dependencia. Las organizaciones no gubernamentales han tratado de asumir un rol facilitador en la creación de asociaciones que pueden crecer pero que carecen de autoridad para crear los marcos de referencia legales y ejercer el control. De este modo, los programas continúan luchando contra obstáculos que se superarían fácilmente si cada miembro de una asociación tripartita estuviera desempeñando su mejor función.

Quienes tienen fuertes preferencias por la acción de las bases creen que las comunidades pueden desarrollarse mejor cuando los gobiernos dejan el camino libre y en países en donde el gobierno no crea un entorno facilitador, muchas entidades y agentes de cambio no gubernamentales insisten en evitar las relaciones con el gobierno. Pero las agencias no gubernamentales no pueden reemplazar al gobierno. No pueden dar leyes, establecer el sistema o instituciones, o hacer cumplir las responsabilidades legales. Las experiencias de China y Filipinas demuestran claramente el rol vital que juega una correcta asociación con el gobierno. En suma, el apoyo gubernamental a la acción local trajo consigo la atención a nivel nacional en educación y salud. Cuando dicho apoyo cesó durante la Revolución Cultural, se detuvo abruptamente el impulso. China se encuentra hoy en creciente riesgo debido a que las políticas nacionales se apoyan en las bases de desarrollo social de una generación anterior. El adelanto económico del país aumenta la inequidad y socava a las bases de la sociedad nacional. En las Filipinas, a pesar de un sin número de buenos proyectos piloto, sin apoyo gubernamental apropiado se ha logrado poco éxito para alcanzar el desarrollo de gran escala.

Las décadas de experimentación de Jimmy Yen han mostrado que la capacidad de la comunidad y su auto dependencia son componentes frágiles pero esenciales del desarrollo. Cuando los participantes ignoran u olvidan los principios básicos, el liderazgo comunal puede convertirse con demasiada facilidad en manipulación de la comunidad. El poema de Jimmy Yen que abre este capítulo aclara que el proceso requiere cooperación mutua año tras año poniendo a prueba y luego mejorando lo que funciona mejor al nivel de la comunidad. Igual que en las aldeas de Ding Xian, el desarrollo puede empezar en pequeño y crecer en gran escala cuando se sostiene un proceso iterativo.

CAPÍTULO 8

Kerala

Desarrollo sin Riqueza

Durante varias décadas, los estudiosos del desarrollo han estado perplejos por la razón de que algunos lugares como el estado de Kerala en la India hayan logrado los niveles de mortalidad, fertilidad y educación nacional de las sociedades ricas pero sin un desarrollo económico paralelo. Cuando se notó por primera vez su éxito en los años 60, Kerala tenía los mejores indicadores de salud y de educación y la participación política más alta en la India pero también era el estado más pobre en el país. Hoy Kerala avanza tanto económica tanto como socialmente. La experiencia de Kerala demuestra que cuando el desarrollo es justo también puede ser sostenible.

Muchos análisis del éxito de Kerala se han concentrado en los acontecimientos ocurridos después de la independencia de la India porque aparecieron abundantes cifras mostrando asociaciones estadísticas entre variables como la mortalidad infantil y los establecimientos de salud o entre la alfabetización y las escuelas.¹ Nuestro propio examen confirma que las razones del éxito de los hechos en Kerala se remontan a un siglo antes de la independencia.

Los Orígenes del Desarrollo Social en Kerala

El estado de Kerala se creó en 1956 de la unión de tres unidades políticas mucho más antiguas, cada una con un carácter distinto. Se trata de los principados independientes de Travancore y Cochín y la costa de Malabar, que habían estado bajo la administración británica por un siglo. Este extremo sur-occidental de la India era conocido como la “costa de las especias”. Los comerciantes locales habían mantenido contacto tanto con el este como con el oeste viajando durante mil años hasta lugares tan lejanos como los imperios romano y chino.

El principado independiente de Travancore parece haber desencadenado la tendencia a la innovación. A principios del siglo 20, Travancore estaba entre los centros más rígidos y ortodoxos de la cultura hindú. Cuando una persona de casta alta caminaba por un sendero, la gente de castas más bajas tenían que moverse a un lado para dejar pasar al de más alta cuna. Pero al menos cuatro factores también estaban presentes que canalizaron el cambio. Uno fue la visión de los gobernantes de Travancore. El segundo fue la poco común y fuerte tradición matrilineal de los Nariz, una alta casta hindú. Un tercer factor, fue la Iglesia de Santo Tomás, fundada en el primer siglo por el Apóstol Tomás gracias a cuyas enseñanzas eventualmente se convirtió al cristianismo un quinto de la población de Kerala. Las conversiones de muchos miembros de las altas castas reforzaron el pensamiento progresista de la elite. El factor final y quizás el más importante fue un movimiento progresista del pueblo que impulsó las reformas sociales, la agricultura basada en cultivos comerciales, los lazos activos con fuerzas externas del cambio y líderes ilustrados.

¹ T.N. Krishnan, “Health Statistics in Kerala State, India,” en *Good Health at Low Cost*, ed. Scott B. Halstead, Julia A. Walsh, y Kenneth S. Warren (Nueva York: Rockefeller Foundation, 1985), p. 39.

En 1817, Rani Laxmi Bayi, la esposa del maharajá de Tavancore, proclamó la educación general de las mujeres y presidió la inauguración de la primera escuela de la misión cristiana para niñas. En 1865, su hijo, al abrir el hospital general de Trivandrum anunció que una de sus ambiciones principales era que todos sus súbditos dispusieran de buena atención de salud.² Hasta la independencia de la India en 1949, esta familia real apoyó la educación de las niñas y la construcción de escuelas y hospitales. Aunque la familia seguía siendo ortodoxa hindú, se estableció una interesante cooperación entre las nuevas misiones cristianas que llegaban y el gobierno. Quizás la preocupación ante el número creciente de conversos cristianos persuadió a la familia real a incorporar las escuelas y hospitales de la misión en sus programas ya progresistas. Además de la mayor tolerancia religiosa, la gran comunidad Esheva de una casta baja gozaba de gran respeto. El reformador religioso Narayana Guru había influido en que todos los templos hindúes estuviesen abiertos a todas las castas.

Esta base social con visión del futuro hizo posible el surgimiento de un movimiento progresista popular a finales del siglo 19, lanzado inicialmente para combatir la opresión de casta dentro del hinduismo. Con el tiempo llegó a tratar problemas más amplios de justicia social y los campesinos y trabajadores de las ciudades se unieron a sus campañas. En 1957, los 65 mil miembros de la organización se constituyeron formalmente en el Movimiento de Ciencias del Pueblo de Kerala. Desde entonces, sus miembros han estado divulgando el uso de la ciencia y haciendo que la gente sea conciente de las cuestiones medioambientales. Para el éxito de la reforma agraria, el Movimiento de Ciencias del Pueblo Kerala ayudó a reducir el tamaño y ámbito de algunas de las plantaciones de especias, café, té y caucho más grandes. También se convirtió en la columna vertebral del éxito de la campaña estatal para lograr la alfabetización universal.

Desde 1949, el pueblo de Kerala ha participado cada vez más en la política, y ocasionalmente ha elegido gobiernos comunistas con un sello local distintivamente independiente. Los líderes del partido comunista de Kerala disfrutaban de una reputación de relativa honestidad y de compromiso con una sociedad más justa.³

Todos estos factores ejercen continua presión a favor de la equidad social. El compromiso cívico y político son altos. En parte debido a que Kerala tiene una lectoría per cápita de diarios mucho más alta que cualquier otro estado, el pueblo controla el desempeño de los burócratas de cerca y denuncia cualquier conducta inapropiada ante los funcionarios de mayor jerarquía. Kerala ofrece a las mujeres las mayores oportunidades educativas y profesionales de la India. La tasa de crecimiento demográfico es una de las más bajas del país. El pueblo ha comenzado a esperar un mejor modo de vida y así lo manifiestan entre sí y ante sus líderes.

Promoción Paralela del Desarrollo Social en la India

Los acontecimientos de otras partes de la India a principios del siglo 20, también afectaron a Kerala. En muchas partes del país los dirigentes estaban dando forma a una convincente visión del potencial del desarrollo social integral a partir de bases comunitarias. Quizás el

² P.G.R. Panikar, "Health Care System in Kerala and Its Impact on Infant Mortality," *ibid.*, p. 47.

³ Richard W. Franke y Barbara H. Chasin, *Kerala: Development through Radical Reform* (Nueva Dehli: Promilla Press; y San Francisco: Institute for Food and Development Policy, 1994).

más influyente de estos pioneros fue el poeta, novelista, pintor, filósofo y reformista social, Rabindranath Tagore quien recibió el Premio Nobel de Literatura de 1913. Tagore era hijo de un terrateniente de Bengala y su interés en el desarrollo surgió de los programas prácticos que diseñó para los aldeanos que ocupaban las tierras de su familia. En 1901, inauguró una universidad rural en Shantiniketan, en Bengala Occidental, que se convirtió en un imán para los nacionalistas indios. También abrió un importante centro de capacitación para el desarrollo en Sriniketan, institución que creció paralelamente con la universidad rural. Sus ideas influyeron directamente en los “experimentos con la verdad” de Mahatma Gandhi que se enseñaron en muchos *ashrams* (centros de estudio espiritual y de la comunidad).

Los misioneros también fueron importantes líderes de los esfuerzos de desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, en los años 20, Charlotte y Bill Wiser, al volante de su Ford Modelo T en las afueras del pueblo de Karimpur, en las Provincias Unidas, pensaban cómo franquear las paredes de barro. Armaron sus carpas se ganaron la confianza y amistad de los vecinos. Se abrieron las puertas por primera vez cuando a Charlotte, que había tomado un curso de tres meses de atención básica de salud, se le pidió que viera a un niño enfermo del jefe de una aldea. Su éxito permitió inaugurar una clínica sencilla. Bill, que había sido violinista clásico antes de ser misionero, se sumó con su violín a las procesiones de las bodas que se celebraban en el pueblo. Su Servicio para las Aldeas de la India en las aldeas modelo del distrito de Etah lo puso en contacto con el cercano proyecto de Etawah que por un tiempo fue un centro SCALE al Cuadrado para la enseñanza por medio de la acción y experimentación. Este distrito de demostración sirvió de modelo para el Movimiento de Desarrollo Comunal de Jawaharlal Nehru en los años 50, gracias a su sistema nacional de bloques de desarrollo de la comunidad.⁴

En una tercera corriente paralela de influyentes programas, algunos empleados del gobierno británico añadieron el desarrollo de las aldeas a sus obligaciones administrativas. Uno de ellos fue F. L. Brayne, comisionado del distrito de Gurgaon, en Punjab, cuyos incentivos para introducir mejores prácticas agrícolas entre los agricultores inicialmente parecieron incrementar significativamente el bienestar de las aldeas. Su éxito llevó a la promoción del programa en todo el estado, pero cuando se fue de Gurgaon, los incentivos cesaron, y el programa se desarmó, mostrando cuán fácilmente se confunde los verdaderos cambios sociales con los aparentes. Otro miembro de la burocracia india, Malcolm Darling, inició un programa de bancos y cooperativas aldeanas para combatir los antiguos sistemas usurarios. En el noreste de la India, el enfoque participativo de base local implementado por Verrier Elwin, un antropólogo de Oxford y administrador, ayudó a proteger a las tribus minoritarias. Su enfoque consistente en primero averiguar para luego crear con fundamento en la realidad local en gran medida dio forma a nuestra metodología SEED-SCALE.⁵

⁴ Charlotte Wiser y William Wiser, *Behind Mud Walls in India* (Londres: George Allen and Unwin, 1934), p. 180.

⁵ Verrier Elwin, *A Philosophy for NEFA*, 2a. ed. (Itanagar, Arunachal Pradesh: Dirección de Investigación, 1957), p.2.

Dinámicas del Desarrollo Social

Los análisis definitivos de la experiencia de Kerala llevados a cabo por T.N. Krishnan, P.G.R. Panikar y otros en el Centro para Estudios sobre el Desarrollo de Trivandrum, han registrado la magnitud de los cambios logrados y los contrastan con el cambio social en el resto de la India. De acuerdo con datos censales de 1991, la mortalidad infantil en Kerala fue un quinto que en el resto de la India (17 por 1000 nacidos vivos en comparación con 86 por 1000 en el resto de la India y 61 por 1000 en Punjab, el estado con el ingreso per cápita más alto). La tasa de nacimientos en Kerala era de 18 por 1000 comparada con 31 por 1000 en el resto de India. Kerala es el único estado de la India donde no existe preferencias por los bebés varones: en 1991, la tasa de género era de 1036 mujeres y 1000 varones en comparación con 927 mujeres y 1000 varones para la India en general. La expectativa de vida para las mujeres era de 74 años en Kerala, de 65 años en Punjab y de 59 años en India. La tasa de alfabetización es del 87 por ciento entre las mujeres, en comparación con 39 por ciento en India.⁶

En otro estudio, Moni Nag comparó Kerala con Bengala Occidental, otro estado con una historia parecida en lo que toca a educación, liderazgo cultural y largos periodos de gobierno bajo control comunista. El contraste en los indicadores de salud es revelador. La mortalidad infantil era más baja en Bengala Occidental que en Kerala hasta los años 40, pero luego de la independencia la mortalidad infantil de Kerala cayó más o menos a la mitad de la tasa de Bengala Occidental. La utilización de servicios de salud en Kerala es de aproximadamente el doble que en Bengala Occidental, así como la educación para las mujeres. Tales diferencias parecen sorprendentes, dado que Bengala Occidental siempre ha sido a la vez más industrializada y mejor organizada que Kerala, dos factores que se asocian normalmente con mejores indicadores socio-económicos. Nag llega a la conclusión de que después de 1949 Bengala Occidental se concentró en el desarrollo económico mientras que Kerala se concentró en el desarrollo social y que fue el desarrollo social la fuente de los beneficios a largo plazo.⁷

Los análisis muestran claramente que la reducción de la mortalidad, la promoción de la alfabetización y la actividad política están fuertemente asociados con la presencia de establecimientos de salud y la organización temprana de escuelas modernas, especialmente para las niñas. Sin embargo, también muestra que otros factores (como la menor rigidez de la afiliación a castas y religiones) ayudaron a crear un clima único de expectativas sociales en el pueblo que así identificaba prioridades sociales específicas y viables para concentrar las iniciativas.

Los indicadores sociales de Kerala son notables por sí mismos pero son aún más sorprendentes cuando los comparamos con sus indicadores económicos. El desarrollo social de Kerala ocurrió antes que el crecimiento económico. Aunque el producto nacional per cápita de Kerala en 1991 era de 4618 rupias en comparación con 9643 en el Punjab y 5586 en promedio en la India, la proporción de habitantes de Kerala que vivía por debajo de la

⁶ T.N. Krishnan, "The Route to Social Development in Kerala: Social Intermediation and Public Action," en *Development with a Human Face: Experiences in Social Achievement and Economic Growth*, eds. Santosh Mehrotra y Richard Jolly (Oxford: Clarendon Press, 1997), p. 204; Panikar, "Health Care System in Kerala," p. 49.

⁷ Moni Nag, "The Impact of Social and Economic Development on Mortality: Comparative Study of Kerala and West Bengal," en Halstead, Walsh, and Warren, *Good Health at Low Cost*.

línea pobreza había caído de 60 por ciento en 1973 a 32 por ciento en 1987.⁸ Los incrementos actuales del ingreso per cápita no surgen principalmente del desarrollo económico local, sino de las inyecciones de ingresos de la gran cantidad de oriundos de Kerala educados que trabajan en los países del Golfo, otras partes de la India y América del Norte. Hoy en día, la reinversión en Kerala alimenta la sinergia entre el auge de la actividad económica y la mejora continua de los indicadores sociales.

Las Tres Fases del Crecimiento a Escala en Kerala

La experiencia de Kerala muestra el desarrollo en tres fases descrito en este libro. En efecto, cuatro décadas de observación de la experiencia de Kerala aclararon en gran medida nuestras ideas sobre las dimensiones del desarrollo. En Kerala, la evolución fue un afortunado descubrimiento casual pero ahora puede ser posible implementar el proceso intencionalmente.

Fase Uno: Los Éxitos Concitan Atención

Los principados de Travancore y Cochin eran centros hindúes extremadamente ortodoxos y, como en muchas de dichas comunidades, sus gobernantes y elites se resistían al cambio. Sin embargo, en Travancore, la combinación de influencias externas e internas descritas anteriormente llevó a la expansión significativa de la educación y la atención de salud.

A finales del siglo 19, el evidente progreso de Travancore fue una fuente de inspiración para los líderes de Cochin. Ahí también evolucionaron asociaciones de tres vías cuando los agentes de cambio externos llevaron escuelas y hospitales, los gobernantes locales implementaban políticas de apoyo, y los grupos comunitarios alentaban la acción para el progreso. A medida que se expandieron los servicios de educación y salud en las áreas rurales, y a medida que las comunidades se dieron cuenta de que era posible vivir mejor, creció su confianza en el cambio. Para fines de la Primera Guerra Mundial, ya habían surgido grandes movimientos de reforma en Travancore y Cochin que no se verían en otras áreas de la India colonial sino hasta después de más de una generación.

Dicho entorno facilitador no se encontró en la Costa de Malabar, que estaba bajo el gobierno colonial británico durante este siglo de remarcable transformación social. Los británicos se preocupaban por servir sus intereses económicos mediante la extracción de recursos naturales y de otro tipo para beneficiar al imperio. Las iniciativas de desarrollo se concentraron en la administración, los edificios, los ferrocarriles, los caminos y las comunicaciones para hacer crecer las plantaciones de caucho, té, café y especias. La concentración en la prosperidad y no en el desarrollo social hizo crecer la separación entre los grupos de miembros desarrollados y tradicionales de la elite social al tiempo que emergía una nueva clase económica de indios bien educados y privilegiados.

⁸ Franke y Chasin, *Kerala*.

Fase Dos: Adaptar y Adoptar

Desde la Primera Guerra Mundial hasta 1956, Travancore y Cochin difundieron sistemáticamente sus primeros proyectos aislados de demostración creando marcos de referencia más amplios para la facilitación. La cobertura de educación y atención de salud se incrementó y mejoró dramáticamente. Durante este periodo los misioneros desempeñaron un papel importante. Uno de ellos fue Spencer Hatch, quien durante los años 20 y 30 expandió un programa para los trabajadores aldeanos en Martandam en un centro de capacitación de SCALE al Cuadrado. Otro fue el Dr. Howard Somerville, quien en 1922 y 1924 alcanzó fama al ser uno de los primeros montañistas de altura del Monte Everest. Se enamoró de las montañas de la India y trasladó su práctica médica de Inglaterra a las colinas de los Gata Occidentales, en donde se hizo conocido internacionalmente por hacer más resecciones gástricas que cualquier otro cirujano hasta entonces y luego continuó haciendo importantes contribuciones a la educación médica.

También se tuvo otra ayuda de instituciones externas. En 1928 el Maharajá de Travancore pidió ayuda a la Fundación Rockefeller para mejorar la atención de salud. La fundación envió a W.P. Jacocks a trabajar en Travancore, Cochin y Sri Lanka. (Durante este período la Fundación también apoyó a John Grant en la China y su trabajo con Jimmy Yen). En 1931, Jacocks inició un sistema de servicios de salud basado en centros de salud primaria. Estos centros basados en la comunidad se extendieron rápidamente en Travancore y Cochin así como en Sri Lanka proporcionando atención accesible a los aldeanos al mismo tiempo que recogía estadística vitales, hacían encuestas de salud, organizaban el control de enfermedades contagiosas, capacitaban enfermeras en salud pública y a los promotores de salud en salud materno-infantil, mejorando la salubridad y enfatizando la acción comunitaria ligada a la identificación de cambios específicos en el comportamiento necesarios para una salud mejorada. Esta red de centros de salud y el mayor acceso de las mujeres a la educación probablemente actuaron de manera sinérgica para producir una disminución tremenda de la mortalidad infantil, de 220 por 1000 nacidos vivos en 1921 a 120 por 1000 en 1956.⁹ La extensión paralela de los centros de salud y de las escuelas aldeanas estuvo a la vanguardia de la expansión de los servicios sociales desde las ciudades y pueblos más grandes hacia el campo.

Fase Tres: Crecimiento a Escala

El impulso de desarrollo en Travancore y Cochin fue desafiado en 1956 cuando dos estados y la Costa de Malabar se unieron para formar el nuevo estado de Kerala. Ahora dos bloques socialmente integrados se unían con una entidad cuya finalidad había sido la extracción de recursos para beneficiar a un imperio extranjero distante y que había descuidado el desarrollo social. En vez de dejar al nuevo estado segmentado desde el punto de vista del desarrollo, el nuevo gobierno comunista inició inmediatamente la ampliación de los servicios de educación y salud en todo Kerala. Con la experiencia de Spencer Hatch en Martandam, los centros de salud de Jacocks, las escuelas de la misión y los centros de salud del gobierno como centros SCALE al Cuadrado, el gobierno del estado creó un entorno facilitador para extender los servicios de base comunal en Malabar así como las áreas más remotas de los dos principados anteriores. Aunque los foráneos desempeñaron un papel en

⁹ Nag, "Impact of Social and Economic Development."

el inicio de este proceso, es poco probable que la penetración hubiera sido tan completa sin la contribución del Movimiento de la Ciencia del Pueblo de Kerala, que se alió con la sólida izquierda política. La población bien educada y con conciencia política aseguró que la alternancia en el poder de los regímenes comunista y del Partido del Congreso mantuviera la distribución de los servicios sociales.

Kerala se concentró en el desarrollo social universal en contraste con las prioridades fijadas por Nehru en el desarrollo industrial y agrícola en gran parte del resto del país. Sus logros fueron impresionantes. De 1956 a 1966 la mortalidad infantil cayó de 120 a 68 por mil nacidos vivos; a lo largo de la década siguiente cayó aún más a 55 por mil; y para 1992 había declinado a 17 por cada mil.¹⁰ A finales de los 80, Ernakulam se convirtió en el primer distrito de la India en lograr la alfabetización universal. Un proceso que había tomado un siglo en Travancore y Cochin se logró en 30 años en Malabar.

Durante la extensión desde Travancore y Cochin hacia Malabar, el gobierno de Kerala demostró siempre una flexible capacidad de respuesta a las preocupaciones de la comunidad y creó servicios integrales. La ampliación de la planificación familiar ilustra este compromiso con la comunidad. A lo largo de los años 60 y 70 mientras que la política nacional india separaba los servicios de salud básicos de la planificación, Kerala mantenía la vinculación entre ambos en los centros y hospitales rurales utilizando comadronas capacitadas y promotores comunitarios.

Uno de los resultados fue la amplia aceptación de la planificación familiar; la tasa de fertilidad cayó al nivel más bajo de la India; otro resultado fue el incremento de la atención de partos por comadronas capacitadas, de 26 por ciento en 1973^a 91 por ciento en 1991.¹¹ Durante este mismo período, en respuesta a la presión de los partidarios a nivel mundial del control de la población, el gobierno nacional de la India separó la planificación familiar de la atención de salud e instaló campamentos de esterilización. Los resultados no sólo hicieron retroceder la planificación familiar sino que llevaron a la caída transitoria del gobierno de Indira Gandhi.

Kerala es uno de los pocos lugares en la India en donde se puede encontrar todavía un medio ambiente prístino. Las verdecientes montañas Ghats Occidentales de Kerala son uno de los dos grandes centros de biodiversidad del país, y ofrecen una extensa faja de bosque montano. Estas accidentadas colinas resistieron la temprana explotación en gran medida debido a un accidente histórico: la población se concentró en las llanuras a lo largo de la costa. El Maharajá de Travancore poseía propiedades en estas colinas y en general protegió el área. Además algunos de los grandes valles de la región son sagrados para los hindúes ortodoxos. Más recientemente, sobre todo a partir de los esfuerzos del Movimiento de la Ciencia del Pueblo de Kerala, la voluntad popular se ha movilizó no solamente para preservar este tesoro sino también para elevar la conciencia pública sobre el desarrollo sostenible.

¹⁰ Panikar, "Health Care System in Kerala," p. 48.

¹¹ Krishnan, "Health Statistics in Kerala State."

Lecciones de Kerala

El largo sendero de Kerala hacia el progreso que ahora abarca casi 2 siglos trajo un desarrollo social significativo sin demandar riqueza. Mucho de ese progreso fue un afortunado hallazgo casual, especialmente el principio, pero no tiene que ser un caso único. Mucho de los factores que promueven el éxito de Kerala se pueden replicar en otros lugares.

Cuatro factores desempeñaron un papel clave desde el inicio de la transformación de Kerala: la evolución de una remarcable tolerancia entre los grupos religiosos; el aliento a la alfabetización de las mujeres, que afectó directamente el bienestar familiar, especialmente la salud de los niños y la aceptación de la planificación familiar; la influencia de ideas y ayuda venidos de fuera; y la ilustración política en el control del desarrollo.

En Kerala, el progreso no ha sido permanente ni lineal. La capacidad de la comunidad se creó lentamente mediante proyectos aislados de demostración, en gran parte centrados en las escuelas y los hospitales. Esta capacidad luego se consolidó y aceleró mediante logros clave que permitieron ganar influencia política, introducir nuevos roles de género y otros logros similares. A través de los centros de aprendizaje informal, las lecciones prácticas de estas demostraciones se irradiaron hacia fuera para alcanzar poblaciones más amplias. Algunos grupos adoptaron pronto las nuevas ideas y avanzaron rápidamente mientras que otros recién se iniciaban. El marco de referencia social proporcionado por los líderes y partidos políticos ilustrados -que exigían la rendición de cuentas, se aseguraban de que los servicios fueran integrados y llenaron las brechas con notable previsión- contribuyó a mantener el equilibrio del impulso para el cambio.

Los tres principios definidos en este libro se encontraban presentes. La voluntad de arriesgarse de la familia real de Travancore fue crucial para la formación inicial de una asociación tripartita. El liderazgo descendente junto con la asistencia de misioneros agentes de cambio profesionales fundamentaron la toma de decisiones de la comunidad. El papel del experto creció significativamente gracias al inusualmente eficaz Movimiento Progresista del Pueblo que movilizó a las comunidades para que presionaran al sistema político. Debido a que tanto Jacocks como el Movimiento de la Ciencia del Pueblo de Kerala basaron la toma de decisiones local en datos reales, los centros de salud locales adaptaron exitosamente los programas de extensión a las circunstancias locales, cambiando el comportamiento y creando un entorno más saludable.

El desarrollo abarca las tres dimensiones de SCALE. Primero, los modelos locales se expandieron durante casi un siglo, creando estándares y dando un impulso sistemático a la comunidad. En Travancore y Cochin, las escuelas y los centros de salud se convirtieron en demostraciones prácticas a nivel local primero, y luego ampliaron sostenidamente la cobertura mucho más allá de la élite. Este cambio centrado en los seres humanos promovió una mayor participación política, lo que a su vez ejerció presión sobre el sistema administrativo para que se continuara expandiendo estos servicios. La capacidad social fomentada de esta manera en los dos principados se convirtió en la plataforma para lanzar el desarrollo en todo el estado recién creado y para superar el legado de dependencia social de Malabar. A través de esta expansión, el liderazgo inicialmente ejercido por la realeza y luego democrático de la India se concentró en alimentar la capacidad del pueblo.

La experiencia de Kerala expone los seis criterios del desarrollo social sostenible. Experimentos iniciales en desarrollo integral (por Hatch, Jacocks y muchos misioneros) promovieron un enfoque político en vez de concentrarse en la prosperidad económica. Año

tras año se adaptó nuevas ideas proporcionando un impulso iterativo a lo largo de un tiempo sorprendentemente largo. El bloque político de la izquierda mantuvo su interés en la equidad y la extensión de los servicios. La interdependencia y la colaboración entre distintas personas y comunidades se hizo cada vez más fuerte a medida que las facciones y partidos políticos aprendían a ceder. Los oriundos de Kerala que trabajan en los países del Golfo, América del Norte, Gran Bretaña y en otras partes de la India se hicieron más concientes de las cuestiones medioambientales. Están despertando la conciencia pública en su tierra natal para proteger el desarrollo de Kerala y para preservar sus sistemas naturales hasta ahora remarcablemente intactos. Esta conciencia puede estar apareciendo justo a tiempo.

En palabras de Bill McKibben, en su desarrollo “Kerala no da tecnología nueva; su don es más precioso: un nuevo combustible para nuestra imaginación”.¹² Para millones de pobres de todo el mundo que no tienen la opción de construir su desarrollo en base a la riqueza, Kerala ofrece una clave alternativa para el futuro diferente y sostenible.

¹² Bill McKibben, *Hope, Human and Wild* (Boston: Little, Brown, 1995).

CAPÍTULO 9

Las Adirondacks

Evolución del Equilibrio entre la Población y la Naturaleza

En todo el mundo, mucha gente conoce las Adirondacks como la sede de las Olimpiadas de Invierno de Lake Placid de 1932 y 1980. La mayoría no sabe que estos eventos que captaron la atención con su intenso impacto humano tuvieron lugar dentro de una reserva natural única.

El Parque Nacional de las Adirondacks es el mejor modelo que se haya probado en los Estados Unidos para integrar a la gente y la naturaleza. También es el de más éxito para fomentar distintos usos humanos sostenibles. Creado en 1885, 10 años después de los parques Yellowstone y del Gran Cañón, el parque de las Adirondacks, de 6 millones de acres, incorpora una alternativa profundamente diferente a la estrategia de conservación de tierras del sistema nacional de parques de los Estados Unidos. El Parque Adirondacks es el más grande en los Estados Unidos a parte de Alaska, que es más grande de las de los Parques Nacionales de Glacier, Olympic, Yellowstone y el Gran Cañon juntos. El Parque sigue creciendo, y una razón de que puede hacerlo es que sus costos operativos son de menos de un tercio que aquellos del modelo de parques nacionales.

El parque abarca todo el ecosistema de la meseta superior del Estado de Nueva York. Su tamaño le permite absorber un impacto humano considerable. Un área geográfica del tamaño de Bélgica alberga a una población humana de 130,000 residentes anuales, 200,000 residentes estacionales y 3 millones de visitantes anuales, equilibrando objetivos múltiples, fundamentos económicos, agencias de liderazgo y propietarios de tierras. El parque está lejos de ser perfecto; un artículo reciente describió su sistema gerencial como “una desgracia”.¹ Aun así, ese sistema notable y quizás único ha llevado a los celosos defensores de los derechos privados y de la conservación pública a trabajar juntos en sus diferentes prioridades.

La mayoría de reservas del mundo separan a las personas de la vida silvestre. En el sistema de las Adirondacks, vive y trabaja un gran número de personas dentro del parque. En efecto, la mitad de la tierra del parque es de propiedad privada. El enfoque de las Adirondacks une al gobierno y a los propietarios privados de tierras, recurriendo a los ciudadanos como participantes en la gestión y no como visitas que atender. La gestión de las Adirondacks es, por cierto, difícil. Casi todos los grupos involucrados sostienen que conocen una manera mejor de gerenciar el parque. Pero dados los costos operativos del parque, su tamaño, su capacidad de albergar a las personas, su promoción de modos sostenibles de ganarse la vida y su historia de protección de la conservación que iguala o sobrepasa la de cualquier otro parque de los Estados Unidos, es difícil no concluir que el enfoque de gestión es un éxito.

Vivir dentro de un marco de referencia de conservación como éste restringe las libertades de las personas para explotar la tierra. Nos recuerda que nuestra herencia natural es un legado de generaciones anteriores que nosotros también debemos legar y no un producto para ser consumido por quienes por casualidad viven hoy en esas tierras. Las

¹ Barbara McMartin, “The Adirondacks: It’s Not a Model; It’s a Mess,” *Adirondacks Journal of Environmental Studies*, Primavera/Verano 1999.

personas que viven en el parque son conscientes de que la conservación es un inconveniente. Al imponer que se adopte una perspectiva de más largo plazo al considerar las consecuencias de las acciones, se retarda el impulso que permite obtener una ganancia inmediata. Durante 117 años, los intereses públicos y privados han estado en un tira y afloje en medio de una lucha creativa donde nadie gana y ambos lados se sienten frustrados.

Aunque los Estados Unidos tienen desde hace varios siglos otros exitosos e importantes ejemplos de atención al medio ambiente organizada en torno a la población varios siglos (la tribu Menominee y la cuenca Coon Creek en Wisconsin, las granjas multigeneracionales en Appalachia y las comunidades Amish de fincas altamente productivas), ninguna otra entidad de conservación constituida formalmente permite tantos usos sostenibles de la tierra ni logra la conservación a un menor costo. Aunque existen otros esfuerzos de conservación de uso múltiple en la nación (incluyendo algunas innovaciones recientes de las tierras de National Forest, la Reserva de Pine Barrens en Nueva Jersey, el Plan Regional del Lago Tahoe y algunos proyectos ecológicos), ninguno iguala al Parque Adirondack por su tamaño o el fomento del bienestar de las personas simultáneamente con la conservación del medio ambiente.

En 1985, los estadounidenses viajaban a caballo o en ferrocarril. Se estaba abriendo el salvaje oeste y en el este, los campos de cultivo se extendían casi sin parar desde Maine hasta Florida. Al este, el alce de los bosques, el visón y los lobos habían desaparecido para no retornar nunca más y el venado de cola blanca, el pavo salvaje y los zorros habían sido reducidos a unos cuantos pequeños bolsones remanentes de lo que antes fue el bosque templado más extenso del mundo.² Alarmado por una amenaza similar al medio ambiente en el oeste, el gobierno federal había creado los parques nacionales Yellowstone y Yosemite. En el estado de Nueva York, la meseta alto-montana de las Adirondacks seguía siendo una pequeña isla de bosques rodeada por fincas y que constituía una importante fuente de agua para el sistema de transporte del Río Hudson, incluyendo los canales Erie y Mohawk de reciente construcción. Esta justificación de la protección de la cuenca fue utilizada por las personas ricas en la ciudad de Nueva York quienes comenzaban a tomar vacaciones en las Adirondacks y presionaron a la legislatura para que creara el Parque Estatal de Adirondack.

La característica central del parque es que el gobierno estatal posee aproximadamente la mitad de la tierra y los ciudadanos particulares son dueños de la otra mitad. La protección de la tierra gubernamental es más estricta que en cualquier otra reserva en los Estados Unidos (y quizás en el mundo). El Artículo 14 de la Constitución de Nueva York determina que la tierra de propiedad estadual dentro del Parque Estatal Adirondack será “siempre silvestre”; cambiar un lindero con esa designación requiere dos votaciones separadas de la legislatura del estado en períodos de elecciones sucesivas. Mientras que el estado prosigue un programa de adquisición de tierras comprando sitios ecológicamente frágiles y que, por lo tanto, sería mejor que nunca se urbanicen -como humedales, áreas de bosque de antiguo crecimiento y áreas muy elevadas- también adopta el punto de vista de que las tierras privadas son parte fundamental del parque y que mejoran la eficiencia del gasto y contribuyen de modo importante al especial estilo de vida local. Desde la creación del parque, el gobierno del estado ha dado cada vez más forma a un plan zonal de uso de tierras que especifica los usos que se permiten en la tierra siempre silvestre

² Bill McKibben, *Hope, Human and Wild* (Boston: Little, Brown, 1995).

de propiedad del estado. Otra entidad, integrada por ciudadanos administra un conjunto de regulaciones que mantiene los usos privados de la tierra y las prioridades de conservación más grandes en equilibrio.

Innovaciones en la Administración

Ningún plan maestro fundador visionario sirvió para crear esta innovadora asociación público/privado. Sus esfuerzos por satisfacer las necesidades de las personas y del medio ambiente no han recibido adecuado reconocimiento en tanto modelo. Fueron la celeridad y las circunstancias las que sustentaron el revolucionario paradigma de gestión.

Dos entidades independientes supervisan los dos distintos tipos de tierras del parque. Algunos consideran que esta organización es disfuncional, o en el mejor de los casos, como un compromiso a medias. Nosotros lo vemos como un sistema positivo de equilibrio de poderes. El Departamento de Conservación del Medio Ambiente de Nueva York administra la tierra que pertenece al estado. La Agencia del Parque Adirondack, una comisión independiente de cinco ciudadanos nombrados que fija las pautas para el uso privado de la tierra, examina en reuniones públicas rurales las solicitudes al respecto caso por caso para que se ajusten a las condiciones locales. Pero la agencia del parque no posee la tierra ni puede decirle a la gente qué hacer.

El resultado es un sistema en tensión dinámica. Es claro que la tierra estadual debe mantenerse para siempre en estado silvestre. Pero como la mitad de la tierra es de propiedad privada y se permiten siete usos principales de la tierra, las diversas fuerzas económicas ponen en cuestión constantemente las pautas para la administración de tierras mediante las solicitudes de exoneración. Las pautas especifican que las riberas de los 2800 lagos existentes deben estar protegidas con árboles a una distancia de al menos 100 pies. Se restringe la construcción de caminos a los niveles actuales; la explotación maderera no debe dañar los arroyos ni causar erosión del suelo, los pueblos no pueden crecer más allá de los límites existentes. No se permite tener letreros en cualquier sitio del parque y se permiten señales luminosas solamente en los edificios. Aun así, durante décadas se han tomado decisiones basadas en necesidades eco-específicas y en los deseos de las personas, dando como consecuencia un mapa de parches de uso de la tierra.

Una segunda característica innovadora es el bajo costo operativo del parque, característica de notar en una era cuando las reservas naturales de todo el mundo atraviesan dificultades financieras. Ya sea que se constituyan a nivel nacional o estatal, los parques tradicionales de tamaño significativo son caros. Requieren su propia infraestructura de sistemas de transporte y redes de comunicación y un pequeño ejército de guardabosques y administradores que supervisen no solamente los sistemas dentro del parque sino también los sistemas de compensación a las personas desplazadas por la entidad. Los costos se relacionan con la creación de la nueva entidad y con la eliminación de la antigua, a medida que se desplaza a las personas de sus tierras y de sus antiguas actividades económicas. Algunos de estos costos son intangibles pero el proceso siempre es un cambio socialmente perturbador y enormemente caro.

En las Adirondacks el costo es bajo porque los sistemas existentes no fueron desmantelados y la nueva capa administrativa es delgada. Se emplea a las personas del lugar en una gama de ocupaciones. Las personas que viven dentro de parque monitorean e informan sobre el cumplimiento de las normas, eliminando en gran parte la necesidad de guardianes y del sistema administrativo de servicio, ya sea que se base en el número de

visitantes o en el número de acres. Nuestros cálculos indican que los costos operativos de este parque son aproximadamente un tercio que en los parques nacionales de los Estados Unidos. Organizar la conservación con los sistemas existentes ha dado como resultado la eficiencia económica.

La tercera innovación del Parque Adirondack es la diversidad de su base económica. Muchas reservas naturales permiten la utilización sostenible de recursos (caza limitada, recolección de plantas medicinales, cortes selectivos de madera), y en número creciente, proporcionan oportunidades de empleo, normalmente relacionadas con el ecoturismo. Como en el Parque Adirondack viven personas, los residentes siempre están pensando en nuevas opciones y se ha acumulado una interesante gama de siete tipos de actividad que crean una base económica excepcionalmente diversa, resistente y duradera.

Extracción de recursos naturales: se ha extraído o se está extrayendo cuatro recursos naturales del parque: árboles (tanto para pulpa como para madera), minerales, energía (a través de la generación hidroeléctrica) y animales (a través de la pesca, las trampas y la caza).

Uso de recursos naturales no extraíbles: todo el tiempo se desarrollan nuevas maneras de usar la naturaleza en estado salvaje. Las actividades actuales incluyen, en la primavera, canotaje en los ríos, paseos en canoa, caminatas y viajes para observar las flores silvestres. En el verano, campamentos, paseos en canoa en lagos, ciclismo, montañismo, observación de pájaros y caminatas; en el otoño, apreciación del follaje y caza; y en el invierno escalada de hielo, paseos en la nieve y todos los deportes del repertorio de los juegos olímpicos.

Educación: las escuelas públicas son tanto primarias como secundarias, la educación privada mantiene cuatro escuelas, dos universidades, un campus de entrenamiento para deportes de invierno y una serie de programas educativos de educación sobre la naturaleza en estado silvestre.

Salud y Jubilación: hace un siglo, los sanatorios trajeron a los pacientes de tuberculosis a este medio ambiente limpio. Ahora, la gente se muda al parque para jubilarse. Como las instalaciones de apoyo dentro del parque han madurado a lo largo de los últimos 50 años, se ha añadido la investigación médica y centros de atención médica de largo plazo.

Corrección Penal: hay cinco prisiones estatales dentro del parque que proporcionan empleo bien pagado todo el año a las personas que no tienen educación superior. Como las penitenciarias se encuentran en un área silvestre, se reduce los incentivos de los reclusos a escaparse pues son predominantemente urbanos.

Incubadora Económica: como han crecido las instalaciones de comunicaciones, educación y salud y se ha incrementado la variedad de residentes, también ha crecido el atractivo de las Adirondacks, convirtiéndose en un lugar para profesionales, escritores y compañías innovadoras.

Sector Gobierno: mientras que en la mayoría de parques los empleos gubernamentales constituyen la mayoría o incluso la totalidad de los empleos, en las Adirondack la proporción es de sólo 40 por ciento. Cuando se restan de esta cifra los empleos en las escuelas, prisiones e instalaciones

olímpicas, los empleos de gobierno relacionados con el Parque llegan sólo al 20 por ciento del empleo.³ Este bajo porcentaje evitó la formación de una cultura gubernamental de administración prescriptiva que pudiese bloquear la innovación en parques como Yellowstone.⁴

La presencia de la gente dentro del parque fomenta los negocios de propiedad local. Muchas personas comienzan trabajando para alguien y luego abren sus propias pequeñas empresas y las hacen crecer. En algunos casos comienzan como guías, luego dan alojamiento a algunos clientes como pensionistas, y finalmente crean un albergue. Un consorcio de negocios de propiedad local apoya esta motivación empresarial y pone trabas a las grandes corporaciones que desean abrir franquicias -tales como el reciente intento de Wal-Mart de abrir una tienda en Lake Placid. Los negocios de propiedad local fomentan el espíritu empresarial: los propietarios residen en la zona, piensan y experimentan, y por tanto, expanden continuamente los nichos económicos.

La experiencia de las Adirondack sugiere que las personas están dispuestas a atravesar un poco de dificultades económicas con tal de vivir en área ambientalmente agradable. El desempleo estacional en las Adirondack es el doble que en el estado en general; sin embargo, la gente que podría mudarse para conseguir “mejores empleos” en otra parte, prefiere quedarse. Dicha dedicación crea una resistencia económica. Parece que se puede compensar ciertas dificultades económicas con otras recompensas.⁵

Operación de los Principios

Asociaciones

Una característica esencial del Parque Adirondack es la ausencia de un líder central formal o jerarquía. Algunos agentes de cambio consideran que esto es una desventaja. De hecho, una publicación importante recientemente lo mencionó como el problema principal del parque.⁶ Pero desde nuestro punto de vista, este vacío de liderazgo es una fortaleza.

En efecto, en las Adirondack hay muchos líderes; simplemente no hay una persona o agencia única que esté al control. El rol tradicional del superintendente del parque lo realizan múltiples entidades. El Departamento de Conservación Medioambiental de Nueva York administra la tierra estatal y la Agencia del Parque Adirondack define los usos de las tierras privadas. Hay un enorme mosaico de instituciones del estado que los apoyan y ninguna está bajo el control de la otra: el Departamento de Transporte se ocupa de las agencias de viaje; el Departamento de Desarrollo Económico promueve el bienestar económico en el Parque; otros departamentos -como los de salud y educación- ejercen autoridad paralela. En esta combinación, hay 105 poblados autónomos que buscan posicionarse y un número creciente de grupos no gubernamentales enérgicos y a veces bien

³ Rockefeller Institute of Government, *Employment and Payrolls in the Adirondack Park* (Albany: Departamento de Trabajo y Estadística del Estado de Nueva York, State University of New York, 1994).

⁴ Alston Chase, *Playing God in Yellowstone* (San Diego: Harcourt Brace Jovanovich, 1986).

⁵ Estado de Nueva York, Departamento de Estadística Laboral, “Longer-Term Developments, 1985-1992,” en *Employment in New York State* (Albany, 1996, 1998).

⁶ Comisión de las Adirondack para el Siglo XXI, *The Adirondack Park in the Twenty-first Century* (Albany: State of New York, 1990), págs. 17-25.

financiados con agendas específicas, la Comisión Olímpica Internacional y muchos grupos cívicos.

Ninguna persona o agencia, sino más bien un marco referencial operativo, apoya un balance dinámico del poder. Poner una agencia al control debilitaría el impulso de la constante experimentación y podría suscitar juicios demasiado estrechos con consecuencias peligrosas.⁷ Bajo el sistema existente, cada sector debe equilibrar diariamente sus prioridades con las necesidades de otros sectores y cada decisión se examina y justifica por sus propios méritos.

La experiencia con la industria maderera ilustra cómo en las Adirondack usualmente los pares mutuamente hostiles pueden asociarse. Debido a que los bosques del gobierno no se pueden explotar, la tala de árboles sólo se permite en tierras privadas. Los grupos ambientalistas, que prefieren ver bosques explotados selectivamente y no devastados por la urbanización, cooperan con las compañías madereras para que los graven con tasas de impuestos favorables. Sin embargo, en esta área protegida también hay otras prioridades que cumplen un papel, prioritariamente en relaciones públicas. Así, aunque se permite a las compañías madereras beneficiarse con menores impuestos, a menudo pagan tasas comerciales más altas para grangearse el favor de las comunidades y para que esta siga implementando políticas favorables a la industria de la madera. Para compensar los mayores costos, las compañías organizan cotos de caza que alquilan a gran precio porque las prácticas de conservación del parque mejoran la caza. La caza, a su vez, promueve la actividad económica en los pueblos intensificando la sinergia entre las comunidades, los intereses conservacionistas y las corporaciones.

Administración por Base de Datos

En 1885, se creó el parque con un doble objetivo. Basándose en la mejor información que entonces se tenía a la mano se buscaba proteger tanto territorio como fuera posible manteniéndolo en permanente estado silvestre y tratar de mantener las mejores relaciones con los propietarios privados de tierras. Durante 80 años se mantuvo una administración independientemente a lo largo de estas dos vías. En las tierras privadas prácticamente no había regulación y cuando el gobierno consideró que era necesario administrar la conservación en algunas áreas simplemente trató de comprar las tierras. Tales prácticas, que involucran una separación rígida de conservación y desarrollo, son comunes en muchas partes del mundo, pero alrededor de los 60, con 60 millones de personas que vivían a un día de distancia en automóvil del parque, los patrones de uso comenzaron a cambiar. Para los cientos de miles de personas que buscan escaparse de la vida urbana y suburbana, las Adirondack ofrecían una base gigante para el desarrollo de casas de campo. Los propietarios privados de tierras comenzaron a cosechar enormes beneficios al subdividir sus propiedades alrededor de los lagos en pequeños lotes. Surgió un diálogo entre ciudadanos, agentes de cambio y funcionarios y las partes acudieron al gobernador Nelson Rockefeller quien creó una comisión.

La Comisión Temporal de Estudio funcionó hasta mediados de los años 60. La mayoría de comisiones de esa época tendía a sostener audiencias y luego redactaba planes basándose en las opiniones que solicitaba. Sin embargo, la Comisión Temporal de Estudio

⁷ Ver Chase, *Playing God in Yellowstone*.

se basó en datos que obtuvo sobre la tasa de construcción de casas secundarias y sobre la capacidad de soporte de la tierra. La Comisión examinó modos de gestión alternativos tales como convertir las Adirondacks en un parque nacional o hacer que el estado compre todas las tierras privadas.

La Comisión produjo dos conjuntos de propuestas. Uno recomendó la expansión de los linderos de la reserva hasta cubrir aproximadamente todo el ecosistema. Este tema no era particularmente polémico. Un segundo conjunto de propuesta sugirió la reglamentación de las tierras privadas, un tema que suscitó tal controversia y resentimiento que aún continúa.

A lo largo de los 30 años anteriores, el mayor uso de los datos por cada bando de la controversia ha hecho que se entienda mejor las cuestiones en juego, dando lugar a cierto compromiso y entendimientos que resultan aceptables para los involucrados. El acre fuego cruzado de las acusaciones y opiniones que marcaron las audiencias en la primera década ha retrocedido a medida que los bandos han aprendido que hay mayor posibilidad de éxito cuando los argumentos se basan en datos y no sólo en discursos.

El Cambio de los Comportamientos

En la mayoría de esfuerzos de conservación que involucran al gobierno y a las personas, el cambio de las prácticas tiende a ser un proceso de una sola vía; los funcionarios se limitan a decir a las personas: “Se va a expropiar sus tierras y usted debe buscar una nueva forma de vida”. Pero en las Adirondack, se desarrollaron nuevos comportamientos en vez de ordenarlos. La entidad encargada del Parque Adirondack trató primero de imponer verticalmente la conservación como normalmente hacen los funcionarios del gobierno, pero cuando la gente señaló que la entidad no tenía la autoridad requerida, cambió la agencia. Ningún bando podía hacer actuar libremente sin el otro. Ambos tenían que cambiar. Para la gente, la reglamentación de las tierras privadas redujo inicialmente las oportunidades pero aprendieron a trabajar dentro de este marco y ahora están creciendo las oportunidades económicas. La Administración del Parque encontró que podía dedicarse no sólo a elaborar reglamentos sino que tenía que incorporar las prioridades de las personas.

El modelo funciona. No elimina el conflicto, pero establece un mecanismo por el cual las partes en conflicto están obligadas al diálogo. Es el diálogo y no la estructura lo que es clave. Este patrón de adaptación recíproca se ha extendido ahora hacia fuera del Parque. En 1938, para proteger el hábitat para pájaros de los pantanos que estaba desapareciendo en el condado St. Lawrence, justo al norte del Parque Adirondack, el Servicio de Peces y Vida Silvestre de los Estados Unidos estableció el Refugio Nacional Montezuma para la Vida Silvestre de 7200 acres. Cincuenta años después fue claro que el área era demasiado pequeña y no ofrecía suficiente diversidad. Además, la presión del desarrollo estaba amenazando el hábitat de humedales más grande fuera de la reserva. La decisión inicial del gobierno apoyada por la mayoría de grupos ambientalistas fue ampliar los límites de la reserva e incluir todo el ecosistema de 46,000 acres.

Esa decisión puso en peligro las fincas y otros estilos de vida que habían existido durante varias generaciones. Los residentes de la localidad estaban furiosos. La ira popular y las organizaciones locales detuvieron la expansión; además, el gobierno no tenía suficiente dinero para financiar el proyecto. El administrador de refugios, Gene Hocutt, comenzó a conversar con los ciudadanos, explorando opciones alternativas. El modelo de

las Adirondack, que en este caso funcionaba como un centro SCALE al Cuadrado, había demostrado que las tierras públicas podían integrarse con las propiedades privadas para crear un área de reserva más grande. El gobierno y el pueblo colaboraban en una decisión para poner a prueba este enfoque.

Se designó la tierra del gobierno como área central. La zona central sería apoyada por una zona de amortiguación de tierras privadas en donde los propietarios retenían sus usos pero modificarían su comportamiento. Hocutt comenzó a construir estanques de vida silvestre en estas fincas para hacerlas más amigables a las aves silvestres y ayudó a recalcar las zanjas de drenaje para expandir las áreas de humedales. Las agencias estatales y grupos como Ducks Unlimited, la Nature Conservancy, y National Audubon Society se unieron al esfuerzo. Inicialmente algunos de los grupos privados compraron directamente la tierra a las personas, pero a la larga prefirieron obtener derechos y restricciones de uso y proporcionar incentivos cuando los propietarios de las tierras restauraban el hábitat. Los agricultores aprendieron a ajustar sus operaciones lecheras para que fueran compatibles con el hábitat de las aves. Los empresarios locales descubrieron oportunidades de negocios en el turismo. Un éxito en un lugar animaba a los vecinos a copiarlo. Luego de que Hocutt se jubiló, el proceso continuó bajo el liderazgo de Sheila Sleggs. Las asociaciones del área de Montezuma se fortalecieron cuando los funcionarios del Servicio de Peces y Vida Silvestre se dieron cuenta de que los participantes comprometidos de la comunidad eran puntos a favor y no adversarios.

Unos cuantos hechos demuestran el éxito del arreglo. Esta área expandida de 46,000 acres del Refugio de Vida Silvestre Nacional de Montezuma fue el primer sitio en el este de los Estados Unidos en reintroducir las águilas calvas en un hábitat donde pudiesen aparear. Para 1999 se estableció tres sitios de anidación. A finales de los 80 el osprey sólo tenía un sitio de anidamiento en el bioma; hoy en día tiene 9. Se ha incrementado el avistamiento de otros pájaros que anidan y también se están incrementando las cifras de muchas especies migratorias.

Los Seis Criterios Crean el Equilibrio de Poder

Durante la primera mitad del siglo del Parque Adirondack, se ignoraba a su gente; no tenían ningún rol según estatutos en la administración del parque ni recibían compensación por los recursos a los que habían perdido acceso.⁸ Sin embargo, no se puede ignorar 105 pueblos y 100,000 personas cuando están organizados. Con el paso del tiempo los concejos de los pueblos hicieron que su voz se escuchara a nivel estadual. Los intereses especiales se organizaron a través de organizaciones no gubernamentales y aprendieron cómo ayudar a redactar y cambiar las políticas, utilizando el apalancamiento económico para influenciar en las decisiones. La participación de la población cambió los dos sistemas paralelos de uso de la tierra por un enfoque más integrado que rige actualmente.⁹ Hoy en día funcionan los seis verdaderos criterios de desarrollo.

⁸ Ver Philip G. Terrie, *Contested Terrain: A New History of Nature and People in the Adirondacks* (Syracuse: Adirondack Museum/Syracuse University Press, 1997).

⁹ Comisión de las Adirondack, op.cit.

Equidad: la comunidad Adirondack estuvo dividida en dos clases: los visitantes adinerados, que venían de Nueva York especialmente para pasar y pescar, y los que trabajaban para ellos. Había una línea divisoria de clases muy definida entre los que tenían dinero y los que lo necesitaban. Hoy en día, con una clase media que crece rápidamente, la división ya no es tan notoria. Los Comisionados de Normas de la Administración del Parque aportan diversas experiencias y representan una amplia gama de perspectivas. Los residentes del parque hablan ahora de las oportunidades que les ofrece el sistema y no de las restricciones que les impone.

Sostenibilidad: el Parque Adirondack es la demostración más grande en operación constituida formalmente en los Estados Unidos, fuera de las comunidades de nativos de Norte América, con población residente en un área de conservación. Cada año mejora la biología del medioambiente y los recursos naturales están mejor protegidos hoy que nunca antes desde mediados del siglo 19. Los linderos se han ampliado y se ha creado nuevas entidades a medida que se entendía mejor la complejidad del bioma y de las consecuencias de una vida responsable hacia el medio ambiente.

Aunque el bioma de las Adirondack es grande, la conciencia ambientalista de los amigos del Parque es aún mayor. Los socios del sistema se dan cuenta de que existe una conexión entre la contaminación industrial en el Medio Oeste de los Estados Unidos y las lluvias ácidas que amenazan la supervivencia de sus bosques. Se dan cuenta de que reservar tierras silvestres para siempre ya no basta. Para alcanzar la sostenibilidad, mucha más gente tiene que cambiar su comportamiento. Las Adirondack se están convirtiendo en un centro para la acción regional en torno a preocupaciones medioambientales.

Interdependencia. Los ingresos de las Adirondack dependen evidentemente del entorno regional e incluso de fuentes europeas, ya sea que esos ingresos provengan de la venta de madera producida sosteniblemente (como se hace ahora en la innovadora Universidad de Paul Smith) o de comercializar el parque a los turistas y amantes del deporte. Pero la dependencia funciona también el sentido inverso. Al crear el parque, la región ha aceptado que depende de la conservación de los recursos naturales. En sentido similar, dentro del parque, la interdependencia entre los propietarios privados de tierras y una protección gubernamental más estricta amplía el potencial de conservación.

Holismo. La experiencia de Adirondack muestra que la conservación de la naturaleza puede ser una manera de diversificar la actividad económica. Cuando se organizó la conservación de manera que incluyera variedad de empleos, se diversificó los modos de ganarse la vida en el parque incluyéndose el turismo, los deportes, la educación, las comunidades de jubilados, las pequeñas empresas y hasta las prisiones.

Colaboración. Los residentes del Parque sostienen sus diversos puntos de vista con una pasión que a menudo se asemeja al celo religioso, pero siguen conversando entre sí. Quizás la ausencia de una autoridad única alienta la convergencia de diversas opiniones. Quizás saber que comparten algo especial crea el sentido de algo en común. Cualquiera que fuera la razón, las reuniones en las Adirondack están signadas por una colaboración poco común. La gente regularmente se para y habla ya sea “como residente del parque” o “a nombre de las personas del lugar”. En los 70, las reuniones, las propuestas y todas las decisiones venían de Albano, la capital del estado. Ahora cada vez más se toman en el mismo Parque.

Iteración. La experiencia de las Adirondack ha evolucionado de manera gradual a lo largo de más de un siglo. La diversidad económica, la interdependencia de los intereses dentro y fuera del parque, la colaboración entre facciones de la comunidad, la asociación

tripartita entre la comunidad, los funcionarios y los agentes de cambio, y la acumulación de datos sobre el bioma tomaron tiempo, y el crecimiento iterativo inevitable causó frustración entre los participantes, ya que todos hubieran preferido prevalecer en vez de ceder. Ahora está creciendo la conciencia de lo que están logrando y, como en un ecosistema saludable, la diversidad evita que cualquiera de las especies domine. De este modo, el proceso va tanteando su camino, corrigiéndose cuando se excede. Este crecimiento repetitivo es la administración por iteración. La mayoría de soluciones que parecían correctas hace un siglo ya han sufrido muchos cambios en una búsqueda constante de un mayor éxito.

Lecciones de las Adirondack

Las fuerzas que crearon las Adirondack fueron únicas para su época y circunstancias políticas. A inicios de la década de 1880, el este de los Estados Unidos estaba amenazado por la deforestación. Dos siglos y medio de colonización habían causado gran daño. Aunque la población humana entonces era mucho más pequeña, había menos vida silvestre en la región que hoy. Desde la década de 1830 en adelante, los aventureros buscaron cada vez más la vida silvestre y para encontrarla tuvieron que irse al norte del estado de Nueva York. Pero cuando los foráneos descubrieron las Adirondack, ingresaron las compañías madereras que cortaron primero los altos pinos blancos, luego los abetos, luego las maderas duras para muebles y pulpa. Después vinieron los fabricantes de carbón. Aun así, a pesar de carecer de una historia de los parques y de modelos claramente definidos de conservación, las personas que se preocuparon crearon el parque.

A medida que se intensifican los esfuerzos por la conservación, la experiencia de las Adirondacks proporciona un modelo útil para la expansión hacia otras iniciativas de conservación del paisaje de los Estados Unidos. Las Adirondack por sí mismas no se pueden replicar, pero el proceso sí, quizás en las Islas Barrier de Virginia o en áreas donde antes se producía carbón a unas cien millas de Washington D.C.; quizás en una iniciativa de los Bosques del Norte que se extiende desde el este de las Adirondack hacia Maine; con la reestructuración de los parques nacionales de los Estados Unidos para crear zonas de amortiguación estrictamente alrededor de sus centros administrados, como se contempla ahora para el ecosistema mayor del Yellowstone.

Cuando la legislatura de Nueva York ordenó la conservación del parque en 1885, logró proteger la tierra reservando una importante extensión para que fuera siempre silvestre, recuperando tierra que había sido talada e identificando cuencas clave para la preservación. A medida que el parque se orientó hacia la recreación, el estado compró más tierras. Desde el principio, la mayoría de los conservacionistas han lamentado que la legislatura no estableciera una intención clara de adquirir toda la tierra, o al menos de imponer un estricto control sobre la tierra que permanece en manos privadas. Pero al no excluir a los propietarios privados de tierras del parque y darles un margen considerable de acción, la legislatura fomentó sin darse cuenta un modelo extraordinario cuya relevancia ha crecido con el tiempo. Permitiendo y luego alentando activamente que las personas trabajen cumpliendo con la obligación de proteger la naturaleza, la legislatura de Nueva York creó un entorno habilitador que está evolucionando hacia un modelo globalmente relevante para crear un futuro justo y sostenible. Pocos lugares son un ejemplo tan palpable de que la gente puede aprender a integrar la protección medioambiental con sus estilos de vida.

CAPITULO 10

Narangwal

El Rol de los Grandes Avances Conceptuales y Culturales

En 1969 formamos parte de un experimento de campo de dos años para mejorar la sostenibilidad y nutrición de los niños en un grupo de aldeas en el distrito de Ludhiana, al norte de la India. Muchos promotores de salud familiar de nuestro proyecto recibían capacitación para diagnosticar la neumonía infantil en las salas pediátricas del hospital universitario Ludhiana Christian Medical College.¹

En los alrededores de la aldea de Narangwal, la neumonía era la segunda causa de muerte en los niños menores de tres años, como durante siglos en todo el mundo. En ese entonces morían anualmente más de cuatro millones de niños en todo el mundo. Para prevenir las muertes por neumonía, el diagnóstico y el tratamiento tenían que ser rápidos ya que los niños que desarrollaban neumonía morían en 2 o 3 días. La única cura efectiva era la penicilina, pero para usarla se requería el diagnóstico temprano en los hogares del pueblo. El diagnóstico era difícil, porque la mayoría de los niños del pueblo sufrían tos crónica y resfrío. Para saber cuándo se necesitaba la penicilina los promotores de salud necesitaban una técnica simple para distinguir entre la neumonía y el resfrío común.

En una sala pediátrica un catedrático mostraba radiografías del pulmón a los promotores familiares y les enseñaban los signos y síntomas que buscaban los médicos. Los promotores tenían muchos problemas para enseñar cómo usar el estetoscopio -lo que no es sorprendente ya que incluso los médicos más experimentados tienen dificultades para escuchar los ligeros cambios en los sonidos respiratorios de los bebés. Frustrado, un promotor familiar de salud familiar: “¿Por qué quieren que aprendamos a utilizar estos instrumentos? Hemos discutido esto entre nosotros y hemos encontrado una mejor manera: *¡basta mirar la respiración de los bebés!*”

Los médicos dejaron de hacer demostraciones y se pusieron a observar. Era verdad. Los niños con neumonía respiraban diferente que los bebés normales. La respiración era más rápida, dificultosa y en muchos casos ruidosa. Los que tenían mayor consolidación pulmonar, tenían una visible retracción debajo y entre las costillas. Las pruebas sistemáticas y radiografías mostraron que las personas capacitadas en la observación directa podían hacer diagnósticos tan precisos como los pediatras con sus estetoscopios.

Tras demostrar que los promotores de la salud familiar podían diagnosticar la neumonía, la pregunta obvia era si podían o no usar con seguridad las inyecciones de penicilina para el tratamiento. A regañadientes, el gobierno dio permiso a los promotores, bien supervisados, para administrar esas inyecciones con la condición de que los niños que no mejoraban debían ser referidos. Un año después, la mortalidad por neumonía en las aldeas del estudio había disminuido un 45 por ciento en comparación con las aldeas de

¹ Ver Arnfried A. Kielmann et al., *Child and Maternal Health Services in Rural India—The Narangwal Experiment*, vol. 1: Integrated Nutrition and Health Care, World Bank Research Publications (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984), p. 256.

control.¹⁰ Esta fue la primera demostración publicada del método de estudio de caso de la OMS para la neumonía infantil.

Años más tarde, los promotores de Nueva Guinea estandarizaron el método de observación por conteo de respiraciones.² Así, se llegó a establecer las siguientes pautas: si un niño de menos de dos meses está respirando más de 60 veces por minuto, debe ser inmediatamente tratado por neumonía; entre dos y doce meses, el umbral es 50 veces por minuto y de más de 1 año, 40 veces por minuto.

UNICEF desarrolló cronómetros resistentes operados por batería que sonaban después de 30 segundos para ayudar en el conteo preciso de las respiraciones. Los procedimientos se simplificaron aún más con el cotrimoxazol, un seguro antibiótico oral de amplio espectro, que cuesta solamente 25 centavos por el tratamiento completo.³ Como resultado, la tasa de mortalidad por neumonía en los niños está disminuyendo significativamente en todo el mundo.

La Importancia de los Grandes Avances Conceptuales

Crear un futuro mejor y sostenible, requiere de grandes avances conceptuales periódicos como el descrito anteriormente. Cada sector del desarrollo (agricultura, salud, educación, transporte y similares) tendrá su propio grupo de grandes avances. Normalmente esto ocurre espontánea e impredeciblemente, pero en los últimos años están siendo cada vez más estimulados por experimentos deliberados en centros de investigación de campo, usualmente concentrados en un grupo particular de problemas principales. El papel del centro de investigaciones de Narangwal en los grandes avances conceptuales en la neumonía infantil es un ejemplo.

Los centros rurales de estudio han alimentado intencionalmente los grandes avances en la salud como hicieron en la Revolución Verde (que se trata en el Capítulo 2 y en la Conclusión). En la salud pública así como en la agricultura, el progreso en un lugar ha estimulado pruebas en otros lugares. Durante los años sesenta y setenta, los laboratorios rurales de salud en una red mundial experimentaron con intervenciones alternativas, partiendo de los descubrimientos de unos y otros, y desarrollando sistemáticamente nuevos enfoques.

El Centro Internacional de Investigación de Enfermedades Diarreicas, en Dhaka, Bangladesh, es uno de los más antiguos y conocidos de la red mundial de centros. Su centro de estudios de campo en el distrito de Matlab fue fundado por Henry Mosley (como se menciona en el Capítulo 6) para experimentar con la vacuna contra el cólera. Su más importante innovación ha sido un sistema simple de recolección de datos para determinar el número total mensual de nacimientos, muertes, migraciones, y otras cifras demográficas. Con esta base de datos siempre actualizada, las pruebas de campo sacaron las rigurosas

²Colin McCord and Arnfried A. Kelmann, "A Successful Program for Medical Auxiliaries Treating Childhood Diarrhoea and Pneumonia," *Tropical Doctor* 8 (1978): 220-25.

³F. Shann, K. Hart, and D. Thomas, "Lower Respiratory Tract Infection in Children: Possible Criteria for Selection of Patients for Antibiotic Therapy and Hospital Admission," *Bulletin of the World Health Organization* 62 (1984): 577-85.

⁴Abhay B. Bang et al., "Reduction in Pneumonia Mortality and Total Childhood Mortality by Means of Community Based Intervention Trials in Gadchiroli, India," *Lancet* 336 (1990): 204-6; Mrigendra R. Pandey et al., "Reduction in Total under Five Mortality in Western Nepal through Community Based Antimicrobial Treatment of Pneumonia," *Lancet* 338 (1990): 993-97.

pruebas de las nuevas vacunas del laboratorio y las llevaron hasta las grandes poblaciones para realizar los ensayos clínicos, promocionando así las intervenciones en la atención de salud integrada que trajeron aún más resultados posteriormente. Matlab confirmó lo que se descubrió en Narangwal (descrito luego en este capítulo), es decir que las mujeres aceptaban más rápidamente la planificación familiar moderna, cuando estaba integrada al cuidado materno-infantil básico. Su base de datos se utilizaba también en experimentos definitivos de campo para demostrar que la terapia de rehidratación oral podía controlar la muerte por diarrea, la causa número uno de mortalidad infantil.

Otro importante centro en esta red mundial informal era el Centro de Capacitación e Investigación en Medicina Tropical de Johns Hopkins, en Calcuta, que trabajaba con los centros de Narangwal y Bangladesh para desarrollar métodos masivos y baratos para la diarrea simple. En 1976 un editorial en la gran revista médica *Lancet* declaró esta cura como "el descubrimiento médico más importante del siglo XX".⁵

Otro centro que estaba haciendo descubrimientos clave era el Instituto para la Nutrición de América Central y Panamá, en Guatemala, donde Nevin Scrimshaw y sus colegas proporcionaron claras evidencias de la sinergia entre la malnutrición y las infecciones. Siguiendo con estos avances conceptuales, mostraron que se podía dar una adecuada nutrición balanceada a bajo costo a grandes poblaciones.⁶

Estos son sólo cuatro de los centros mundiales más conocidos. Otras actividades pioneras ya se habían estado aplicando durante por lo menos un siglo, en particular gracias a médicos misioneros, quienes a pesar de sus escasos fondos, habían experimentado constantemente para desarrollar innovaciones baratas pero efectivas en las remotas zonas donde trabajaban. Los centros de investigación tomaron, refinaron y luego difundieron algunas de sus innovaciones.

Halfdan Mahler, el Director General de la OMS en los setenta, ató muchos de estos cabos sueltos. Con un mandato mundial para mejorar la salud y reconociendo que la mayoría de países nunca iban a poder solventar servicios que dependían sobre todo del cuidado de especialistas y médicos, Mahler persuadió a la Asamblea Mundial de Salud en 1974 para que diera prioridad al cuidado primario de la salud, brindando servicios cerca de las familias y cambiando las prácticas de salud de la gente en sus casas y pueblos. A mediados de los setenta, UNICEF se sumó a este impulso a través de sus esfuerzos por la salud infantil. En 1978 la Conferencia Mundial de la Atención Primaria de la Salud en Alma Ata, en el Kazakistán soviético, endosó este nuevo enfoque fundado en estrategias prácticas comunitarias. Una razón importante de la aceptación general fue que se presentó sólidas evidencias cuantitativas de los centros de investigación en el sentido de que los avances realizados ya hacían posible la implementación.

Narangwal es una aldea del Punjab indio donde hicimos realizamos investigación sanitaria desde 1961 hasta 1974. Los estudios de campo demostraron la viabilidad del uso de estas sencillas y novedosas intervenciones para reducir rápidamente las cuatro principales causas de muerte infantil: diarrea, neumonía, malnutrición por falta de proteína-energía, y tétanos neonatal. La investigación también mostró que es más práctico y

⁵ "Water with Sugar and Salt," editorial, *Lancet* 2 (1978): 300-1.

⁶ Nevin S. Scrimshaw, N.S., Carl E. Taylor, and John E. Gordon, *Interaction of Nutrition and Infection*, WHO Monograph Series no. 57 (Geneva: World Health Organization, 1968).

menos costoso integrar la planificación familiar y el cuidado materno infantil, que proveer los servicios por separado.¹¹

El grupo de investigadores y el personal de campo de Narangwal vivían y trabajaba en múltiples grupos de aldeas de acuerdo a un plan experimental controlado, de modo que fuera posible comparar la eficacia de los distintos paquetes de intervenciones. El proyecto probó en el campo las hipótesis replicando parcialmente los controles de los experimentos de laboratorio. El área cubría tres bloques de desarrollo comunitario (término oficialmente usado en la India) con una población total de 260,000 habitantes. Los grupos más importantes de pueblos constaban de un total de 26 aldeas con una población conjunta de 35,000 habitantes. La investigación fue conducida por el Consejo Indio de Investigación Médica conjuntamente con el Departamento de Salud Internacional de la Universidad Johns Hopkins y fue publicado en seis libros y más de 100 artículos de revistas.

Los estudios de campo estaban concentrados en las principales causas de mortalidad y ayudaron a crear las bases conceptuales de la Revolución de la Supervivencia Infantil para los países en vías de desarrollo. En el otoño de 1973, seis años antes de ser Director Ejecutivo de la UNICEF, Jim Grant dio su conferencia anual en la Universidad de Johns Hopkins. Luego de la conferencia le mostramos información de las investigaciones a nivel de comunidades de Narangwal, que mostraban que en los ensayos controlados en aldeas, la mortalidad infantil había caído a la mitad gracias a un paquete de intervenciones llevadas a cabo por mujeres de la aldea guiadas por los promotores de salud familiar a un costo total de un poco más de dos dólares por persona al año. Caminábamos por el pasadizo y luego de un rato se detuvo y exclamó: “¡Carl, podemos empezar a hablar sobre la Revolución de la Supervivencia Infantil!” Esta fue la primera vez que lo escuché usar un término que se convertiría en uno de sus favoritos. Para los noventa, ya podía decir que la supervivencia infantil había aumentado más en las últimas cuatro décadas que en toda la historia de la humanidad.¹²

La Diarrea en Bebés: Disminuyendo la Mortalidad a la Mitad

La diarrea ha sido la causa número uno de muerte a lo largo de la historia de la humanidad. A mediados del siglo XX había más de 5 millones de muertes por diarrea cada año. La diarrea era tan común en los niños pequeños que en muchas aldeas era considerada una parte normal de la niñez.

Al calor del verano en Punjab, los bebés morían en dos a tres días cuando la diarrea agotaba sus fluidos corporales. Eran necesarias intervenciones sencillas para el cuidado inmediato. La presencia de la diarrea era obvia, pero lo más urgente era que las madres reconocieran pronto los indicios de que el niño estaba a punto de morir por deshidratación. Estos indicios eran ojos hundidos, piel que permanecía arrugada al pellizcarla, y, en los infantes, fontanelas hundidas. Primero capacitamos a los promotores familiares de salud para que reconocieran los signos de la deshidratación aguda y luego para referir a los bebés

⁷ Carl E. Taylor y Cecile DeSweemer, “Lessons from Narangwal about Primary Health Care, Family Planning and Nutrition,” en *Prospective Community Studies in Developing Countries*, ed. Monica Das Gupta, Peter Paaby, Michel Garenne, y Gilles Pison (Oxford: Clarendon Press, 1997), pp. 101-29.

⁸ Ver World Bank, *World Development Report, 1993: Investing in Health* (New York: Oxford University Press, 1993).

a salas especiales del Centro de Salud, donde en sus cunas en fila recibían solución por vía intravenosa en venas del diámetro de una hebra de cabello.

Los colegas del Centro Johns Hopkins para Capacitación e Investigación en Medicina Tropical ya habían demostrado en un campo de refugiados que la terapia de rehidratación oral podía reponer los fluidos perdidos por el cólera y salvar vidas rápidamente.¹³

La siguiente cuestión era si la terapia de rehidratación oral podía ser un tratamiento casero efectivo para la diarrea común. En trabajo paralelo en Narangwal con los centros de Calcuta y Bangladesh, los promotores de salud familiar usaban pequeñas bolsas de plástico con una cuidadosa mezcla de sales y glucosa que disolvían en un litro de agua. La solución era suministrada a los niños deshidratados por cucharadas. Un año después la mortalidad no había disminuido. La investigación demostró que los promotores de salud familiar todavía pensaban que la terapia intravenosa en el centro de salud era más científica, así que estaban refiriendo a los pacientes en vez de empezar la terapia oral.

Los bebés se morían antes de llegar a los servicios de salud. Cerramos el servicio especial para intravenosas y emitimos nuevas órdenes: cuando los promotores de salud familiar vieran un caso de diarrea con deshidratación, tenían que dejar lo que estaban haciendo, preparar la solución y dárselas ellos mismos hasta que la madre pudiese continuar con la atención. Después de algunas dramáticas demostraciones de recuperación de niños, las madres espontáneamente empezaron a usar esta técnica cuando empezaba la diarrea, y la tasa de mortalidad por diarrea en las aldeas estudiadas se redujo casi a la mitad.¹⁴

Llegó información paralela desde Bangladesh y otros lugares.¹⁵ Desde entonces, el procedimiento ha sido aún más simplificado con el uso de soluciones de rehidratación oral a base de cereales que son más seguras y efectivas: las madres o los promotores de salud simplemente agregan sal a cualquier cereal en polvo que tengan en casa y lo mezclan con agua. Una solución rehidratante hecha con harina de cebada tostada ha sido muy efectiva en el Tíbet (Capítulo 18), y no requiere recursos del exterior.

Malnutrición por Carencia de Proteína y Energía. El Marasmo

Aunque la neumonía y la diarrea son casi siempre causas directas de muerte en los niños, la sinergia entre la malnutrición y las infecciones comunes es normalmente la causa oculta de la muerte. Ya habíamos definido la asociación entre la diarrea y la malnutrición en los años cincuenta, en un proyecto en Khanna a sólo veintiséis millas de Narangwal.¹² El gran avance en el entendimiento de la causalidad vino cuando todos los factores se agruparon: un niño debilitado por la pobreza, la ignorancia, la carencia de alimentos apropiados y/o las

⁹ Charles C.J. Carpenter, "Treatment of Cholera—Tradition and Authority versus Science, Reason and Humanity," *Johns Hopkins Medical Journal* 132 (1973): 197; Dalip Mahalanobis et al., "Oral Fluid Therapy of Cholera among Bangladesh Refugees," *ibid.*, pp. 197-205.

¹⁰ Colin McCord and Arnfried A. Kielmann, "Home Treatment of Childhood Diarrhea and Pneumonia in Punjab Villages," *Journal of Tropical Pediatrics and Environmental Child Health* 23 (1977): 197-201.

¹¹ Nathaniel F. Pierce et al., "Replacement of Water and Electrolyte Losses in Cholera by an Oral Glucose-Electrolyte Solution," *Annals of Internal Medicine* 70 (1969): 1173; Richard A. Cash et al., "A Clinical Trial of Oral Therapy in a Rural Cholera Treatment Center," *American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 19 (1970): 653.

¹² John B. Wyon and John E. Gordon, *The Khanna Study: Population Problems in the Rural Punjab* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1971), p. 437..

catástrofes naturales, desarrollaba una simple infección como la diarrea, y esto precipitaba una espiral descendente. La infección empeoraba la malnutrición, lo cual disminuía la resistencia a otras infecciones.¹³ El marasmo es el resultado de la deficiencia de proteínas y calorías. Esta condición puede ser fácilmente corregida por suplementos nutritivos, pero en las aldeas de Narangwal era la tercera causa más importante de muerte. Era mucho más común en las bebés mujeres que en los bebés varones, a quienes se les daba mejores cuidados. La diferencia saltaba a la vista observando de niños que debían ser del mismo tamaño. A los tres años de edad las niñas eran en promedio dos centímetros más pequeñas y pesaban medio kilo menos que los varones, y las diferencias en las castas sociales profundizaban más la brecha: el promedio de niñas de casta baja de tres años de una aldea de control que no recibió nuestros suplementos nutricionales medía seis centímetros menos y pesaba casi tres kilos menos que los niños de casta alta de una aldea con nutrición controlada.¹⁴

El control del problema requería de una gran sensibilidad ante las creencias tradicionales y prácticas de alimentación. El nombre local de esta afección era *sokha* que significa “sequedad o resequedad”, término que describía a un bebé que medía la mitad de uno normal con la cara de un anciano. Tradicionalmente cuando el marasmo se agravaba, se llamaba al hechicero o el curandero. Si se diagnosticaba *sokha*, se creía que la muerte era inevitable y que la sombra de un *parchawan* o espíritu maligno había poseído el cuerpo del bebé. Se colocaba al bebé en un cuarto oscuro para que la sombra no pudiera trasladarse a otros niños. Sin embargo, los bebés con marasmo que recibían alimentos suplementarios respondían dramáticamente con una recuperación casi diaria en crecimiento y vitalidad.

La mayor parte de casos de marasmo se daban en las castas más bajas de las aldeas. Los ancianos de las aldeas acordaron situar centros de alimentación en los lugares donde se concentraban las necesidades, para suministrar los suministros necesarios. Los voluntarios visitaban los hogares y les llevaban suplementos de leche y granos. Las familias aprendieron a usar alimentos de destete apropiados y la afección desapareció rápidamente. Estos resultados llevaron a cuestionarse sobre el poder de los curanderos, factor que era también importante al tratar el tétanos en recién nacidos.

Tétanos en Recién Nacidos

La cuarta causa más importante de mortalidad infantil en el norte de la India (como en varias aldeas tradicionales alrededor del mundo) era el tétanos en recién nacidos. Nos dimos cuenta de su importancia en el proyecto de Khanna, donde la información del primer año mostró que muchos bebés estaban muriendo al final de la cuarta semana de vida. Los síntomas sugerían tétanos, aunque la gente local lo llamaba *artwhan* que quiere decir “octavo” porque los bebés se enfermaban y morían alrededor del octavo día de vida.¹⁵ Cuando informamos sobre la frecuencia del tétanos en recién nacidos, los funcionarios del gobierno cuestionaron nuestros descubrimientos, porque la afección no se había visto nunca en los hospitales. El siguiente año tuvimos la respuesta: la gente nos dijo: “No hay

¹³ Scrimshaw, Taylor y Gordon, Interaction of Nutrition and Infection; Nevin S. Scrimshaw et al., “Synergism of Malnutrition and Infections: Evidence from Field Studies in Guatemala,” Journal of the American Medical Association 212 (1970): 685-92.

¹⁴ Kielmann et al., Child and Maternal Health Services, 1: 123

¹⁵ Wyon y Gordon, The Khanna Study, p. 184; Helen Gideon, “A Baby Is Born in the Punjab,” American Anthropologist 64 (1962): 1220-34.

motivo para llevar a esos niños al médico, todos van a morir de todos modos”- lo que era verdad.

Más tarde en el proyecto de Narangwal, mostramos que, como en los casos de marasmo, la gente creía que un *parchawan* (también llamado *bhoot*) era responsable, la sombra o el espíritu maligno había poseído al bebé en su nacimiento. Para prevenir las sombras, las parteras tradicionales recibían a los bebés en cuartos oscuros con pisos lodosos para que la placenta (considerada la mayor fuente de contaminación de espíritus) pudiera ser rápidamente enterrada. El cordón umbilical normalmente se cortaba con cualquier instrumento agrícola afilado como una hoz, y el muñón era atado con un trozo de cuerda vieja. El suelo del lugar donde ocurría todo esto casi siempre estaba cubierto de bosta de vacas sagradas, infectada con el bacilo del tétanos.

No desafiamos el cambio directo en las creencias de la gente en los espíritus; más bien les dijimos que la ciencia había determinado que el espíritu maligno venía del germen del tétanos, que crecía en tierras contaminadas y sobre todo en la bosta. Luego introdujimos dos acciones paralelas: Los promotores de salud entregaron a las parteras paquetes esterilizados sencillos, que constaban de hoja de afeitar, cuerda para atar, gasa antiséptica, también dispusieron que las madres reciban una inyección de toxoide antitetánico. Esta práctica estaba de acuerdo con las creencias locales, incrementar las fuerzas positivas que eran transmitidas al bebé.

El gran avance consistió en el uso de datos clínicos y antropológicos para incorporar el conocimiento científico a las creencias tradicionales. La gente cambió su comportamiento cuando se les ayudó a reinterpretar sus valores. Este fue uno de los primeros estudios comunitarios que demostró que la inmunización por toxoide antitetánico podía eliminar el tétanos en recién nacidos. Las muertes por tétanos desaparecieron totalmente en dos años.¹⁶ La experiencia mostró también que a menudo es mejor usar primero una demostración para cambiar las prácticas, que luchar contra las creencias de la gente.

Integración de la Salud Materno Infantil con la Planificación Familiar

En contraste con la política de servicios separados, que propugnaban las agencias internacionales de entonces, las pruebas de campo en Narangwal trataban de probar que se aceptaría mejor la planificación familiar si estaba integrada a un programa de supervivencia infantil, para que la gente reconociera que ahora había menos necesidad de tener más niños.¹⁷

Era necesario un gran avance para conseguir que los aldeanos adopten la planificación familiar. Simplemente dándoles a las familias anticonceptivos modernos y de bajo costo y diciéndoles cómo usarlos, no iba a ser suficiente. Intentamos averiguar si los deseos de la gente de tener niños eran motivados por una serie de valores complejos y expectativas, y si era así, cuáles eran. Recolectamos datos antropológicos asumiendo que

¹⁶ Arnfried A. Kielmann and Sanyukta R. Vohra, S.R., “Control of Tetanus Neonatorum in Rural Communities—Immunization Effects of High-Dose Calcium Phosphate-Adsorbed Tetanus Toxoid,” *Indian Journal of Medical Research* 66 (1977): 906-16.

¹⁷ Carl E. Taylor et al., *Child and Maternal Health Services in Rural India—The Narangwal Experiment*, vol. 2: *Integrated Family Planning and Health Care*, World Bank Research Publications (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1984), p. 252.

antes de que los padres adopten la idea de tener familias pequeñas, necesitaban la seguridad de que el número de niños que deseaban tener iba a sobrevivir para que la familia continuara ocupando su lugar en la sociedad. El proyecto en Narangwal evaluaba los componentes específicos de la atención de la salud que contribuían más directamente al uso de la planificación familiar. Cinco grupos de aldeas recibieron diferentes combinaciones de métodos de planificación familiar, atención materna e infantil; esto se comparó con un grupo de control que sólo tenía los servicios de salud y planificación familiar por separado del gobierno.

Encontramos que combinando la planificación familiar con servicios de prevención para niños casi triplicábamos las tasas de anticoncepción entre las parejas que no habían estado usando la planificación familiar moderna. Cuando se añadían los servicios curativos para mujeres y niños, la práctica de la planificación familiar casi se duplicaba. La integración también promovía un giro apreciable que iba de menos a más efectividad en los métodos de planificación familiar. Combinar los servicios de salud y los de planificación familiar era 2 o 3 veces más económico en general, que simplemente promover la planificación familiar. El paquete de todos los servicios integrados costaba aproximadamente US \$2.20 por individuo al año (a la tasa de cambio de 1970) y los promotores de salud familiar proporcionaban alrededor del 90 por ciento de los servicios.

Cuando el proyecto empezó, el 21 por ciento de las parejas de casta alta practicaban la planificación familiar, mientras que en las parejas de casta baja lo hacía el 13 por ciento. Luego de tres años de servicios, aproximadamente el 46 por ciento de ambas castas sociales practicaban la planificación familiar. Igualmente se redujo la diferencia entre clases en cuanto al uso de la atención preventiva y curativa de salud.¹⁸

Tomó dos décadas de avance para entender la importancia de integrar la planificación familiar con la salud maternal e infantil y para que fuera aceptada. No fue hasta la Conferencia Mundial de Población de El Cairo en 1994, que se acumuló suficiente evidencia de estudios realizados en todo el mundo para que los líderes internacionales cambiaran su opinión de que la planificación familiar debía ser promovida integrando los servicios bajo el término “salud reproductiva”.

Esta doble lección no se limita a la planificación familiar. En primer lugar enfatizamos en este libro la necesidad de los servicios integrados, ya que en la vida real la gente no tiene sólo una clase de necesidades (como son salud, planificación familiar, o más limitadamente, planificación familiar, o en líneas generales salud y economía). No les gusta hacer visitar varias veces los establecimientos para recibir servicios que podrían recibir al mismo tiempo. Más aún, promover servicios por separado para satisfacer las prioridades de la gente es ineficaz e ineficiente ya que duplica la infraestructura y los servicios de apoyo. A nivel local no se cuenta con suficiente personal calificado -y por cierto no hay suficiente financiación- para implementar las actividades paralelas que se requiere. Más aún, la integración de los servicios crea una sinergia que los refuerza mutuamente.

La segunda lección al promover la planificación familiar es la necesidad de la participación de la comunidad en la toma de decisiones que afecta profundamente la vida diaria.

¹⁸ Carl E. Taylor, “Surveillance for Equity in Primary Health Care: Policy Implications from International Experience,” *International Journal of Epidemiology* 21 (1992): 1045-49.

La planificación familiar estuvo separada de los servicios integrales de salud, no porque las comunidades lo querían sino porque los donantes internacionales estaban concentrando el financiamiento en los esfuerzos para reducir el crecimiento de la población mundial. Su insistencia en resultados rápidos los llevó a una campaña mundial concentrada solamente en la planificación familiar y dirigida por administradores y recaudadores de fondos que estaban a miles de millas -y años luz de conocimiento- de las personas cuyas vidas afectaban con sus decisiones. No fue sino décadas más tarde que la Conferencia de El Cairo reforzó la idea de que un problema tan complejo como el crecimiento demográfico no tiene una simple solución aun cuando la anticoncepción misma puede parecer simple.

Enlazar las dinámicas de un futuro duradero es aún más complejo.

El Rol de la Empresa Privada y los Médicos Tradicionales

Nos preguntábamos en Narangwal si los médicos tradicionales de la aldea podían integrarse en la administración de la atención primaria de salud basada en la comunidad. A mediados de los sesenta los antropólogos indios del proyecto realizaban estudios comparativos de las prácticas de Ayurvedic (medicina tradicional hindú), en siete lugares de la India.¹⁹ Uno de ellos, Jagdish Bhatia, estaba llenando listas de verificación detalladas de las rutinas de atención usadas por los médicos tradicionales en el área de Narangwal. Una noche, bajando de su bicicleta nos dijo riendo “No saben lo que vi hoy, un *vaidya* (médico tradicional hindú bien capacitado) le dio a un paciente unas cápsulas, y cuando le pregunté qué era, me dijo que él no sabía inglés y que si podía leer la etiqueta para él. ¿No es gracioso?”

Resultó que las cápsulas eran de un antibiótico llamado cloromicetina, que nosotros no usábamos ni en los hospitales sin hacer primero cuidadosos exámenes de sangre. Instamos a Bhatia a que averigüe cómo ese hombre las había conseguido y cómo había aprendido a usarlas. Bhatia regresó y nos dijo que en la etiqueta estaba escrito en palabras Punjabi, *bukhar da laye* que quiere decir “para la fiebre”.

Las investigaciones adicionales realizadas por Bhatia descubrieron un sistema clandestino de distribución de medicamentos y educación en medicina. Los farmacéuticos urbanos de Ludhiana tenían planes informales de enseñanza con los que ayudaban a una red de médicos tradicionales. Los médicos, tanto del Ayurvedic como los antiguos camilleros de hospital, venían periódicamente y hacían preguntas como: “¿Estoy viendo muchas infecciones en los ojos? ¿Tienes algo nuevo para eso?” Los farmacéuticos respondían: “El vendedor (de alguno de los grandes laboratorios) vino la semana pasada, y dijo que este ungüento es bueno”.

Los criterios más importantes para esos médicos en sus intentos de hacer las cosas por sí mismos eran cuán rápido hacían efecto esos medicamentos y cuáles dejaban mayores beneficios. Para mantener unida su red de médicos los farmacéuticos habían organizado una asociación distrital de médicos tradicionales y pagaban reuniones mensuales donde

¹⁹ Carl E. Taylor, “Primary Health Care in India: Relationships with the Indigenous Health Systems,” in *Science and Technology in South Asia* (Philadelphia: South Asia Regional Studies, University of Pennsylvania, 1985), pp. 77-89.

había buena comida y bebidas acompañadas de un buen discurso para vender medicamentos. Bhatia se unió a la asociación sin problemas, y consiguió los detalles de sus operaciones. Esta tendencia fue confirmada por una comisión nacional para la reforma de la atención de la salud, que descubrió que las sociedades farmacéuticas estaban sacando un enorme provecho de un mercado de medicamentos relativamente sin control.

La magnitud de este problema ha seguido creciendo hasta hoy. Treinta años después, la venta comercial de medicamentos a través de canales irregulares causada por la privatización irresponsable, explica la porción dominante de los costos de la atención de salud a nivel mundial. La avalancha de nuevos medicamentos, promocionados como parte de la privatización global de los laboratorios y por los Estados Unidos, la Organización Mundial de Comercio, el Banco Mundial y otros grupos internacionales, está socavando cinco décadas de intensos esfuerzos mundiales, para promover el empleo razonable y seguro de la atención de salud con medicinas baratas. En vez de hacerlos auto-dependientes y crear vidas más sanas, cada vez más se le impone a la gente una dependencia a pesar de los efectos secundarios de alto riesgo.

La atención de salud totalmente financiada por el gobierno es costosa, demasiado costosa para la mayoría de países. La privatización no reglamentada de la atención de salud no es lo única alternativa. La atención comunitaria de salud es una tercera posibilidad que apunta a prevenir enfermedades en vez de tratar de curarlas con medicamentos peligrosos y es mucho menos cara. La atención basada en la comunidad nos conduce también por otros cambios, además de mejorar la salud. Manejar el tema con un enfoque integral puede cambiar el futuro de grupos de personas y no sólo de unos cuantos individuos. Como los recursos del gobierno reciben cada vez más presión (de las campañas para la erradicación de enfermedades específicas y hospitales costosos para las élites, por ejemplo), lo mejor para las comunidades es organizar y evaluar sus prioridades por si mismos.

Nuestro trabajo de campo en las décadas desde la investigación en Narangwal, el trabajo en China, Nepal y algunos otros países, muestra que la mayoría de los trabajadores de la salud, incluso los que proporcionan servicios gubernamentales supuestamente gratuitos, están dedicándose cada vez más a la venta de medicinas y a la administración de inyecciones. La codicia está impulsando lo que es solamente un tratamiento de los síntomas. Y como estos trabajadores de la salud a menudo administran las inyecciones o soluciones intravenosas con la mínima esterilización o sin ella, la posibilidad de transmisión de infecciones virales como hepatitis o VIH/SIDA crece en una forma desastrosa. Crear un nuevo equilibrio entre el control de arriba a abajo y la organización basada en la comunidad parece ser la única respuesta posible y efectiva ante estos peligros vastos e inminentes. Sin esto, el problema de la atención aguda inapropiada será cada día más urgente.

La Dinámica de los Grandes Avances Conceptuales: El Axioma Simple-Complejo-Simple

La experiencia de Narangwal proporcionó ideas muy importantes a nuestra reflexión sobre el proceso SEED-SCALE. Los problemas en la vida real son complejos, las soluciones por medio de la acción comunitaria tienen que ser sin embargo lo suficientemente sencillas para que toda la gente se involucre en el aprendizaje y pueda cooperar. Para manejar realidades complejas, es esencial seguir los senderos de los grandes avances. Encontrar soluciones sencillas no fue fácil. Cambiar de las venoclisis usada en los hospitales a la terapia de

rehidratación oral casera parece ser un paso obvio, una vez que ya se ha dado, pero para conseguirlo se requirió repetidas pruebas y análisis complejos que determinaran la relativa eficacia de una secuencia de ideas y que siempre presionaran para hallar alternativas factibles más simples.

La ciencia tenía que descubrir que en los hogares lo que funcionaba era tan complejo como los sistemas de las intervenciones hospitalarias. Encontrar soluciones sencillas requería una ciencia sofisticada y que los retornos económicos a los proveedores de salud fueran mucho menores.

En la economía de la sencillez yace la explicación de por qué la investigación rara vez busca soluciones simples. A menos que se pueda vender grandes cantidades de un artículo, no resulta lucrativo invertir en la compleja investigación necesaria. La atención hospitalaria resultaba más lucrativa que la casera, aun cuando esta última mejora más la salud.

Quienes están haciendo buenos negocios no quieren perderlos.

Regresamos una vez más a la importancia que tiene la asociación. La eficacia basada en la comunidad que proviene de las soluciones simplificadas depende de que los funcionarios proporcionen un entorno que pase por encima de las utilidades que ganan quienes formulan las soluciones complejas. Sin embargo, la financiación y las políticas tampoco son suficientes. Para lograr los grandes avances conceptuales hacia la simplicidad, los agentes de cambio tienen que realizar la investigación.

SEED-SCALE es un sistema que lleva la acción hacia la simplicidad porque se mantiene centrado en la comunidad. Este adapta la progresión simple-complejo-simple fomentando el marco que crea circuitos de retroalimentación desde la necesidad de las comunidades hacia los funcionarios y agentes de cambio. Con apoyo y financiamiento oficiales, algunos excelentes centros orientados a la investigación pueden hacer grandes avances conceptuales. Para mantener a los agentes de cambio en contacto con la realidad, estos centros deben estar basados en el campo, como los de Narangwal y Dhaka y no ser laboratorios académicos. Las redes de centros SCALE al Cuadrado luego pueden adaptar los grandes avances a la cultura, ecología y economía locales. El entorno favorecedor del SCALE al Cubo apoya luego la difusión de las lecciones por toda la región.

Los ejemplos descritos en este libro demuestran la necesidad de ser muy cuidadosos al adoptar intervenciones demasiado técnicas y complejas. En la urgente búsqueda de grandes avances, los intereses de los agentes de cambio, de los funcionarios y de las empresas pueden fácilmente ignorar el mayor bienestar social en beneficio de su fortuna, prestigio o avance profesional propios. La investigación y las empresas sacan poco provecho de las intervenciones masivas de bajo costo convenientes para llevar a escala los programas basados en la comunidad. Más del 90 por ciento de los fondos de las investigaciones de salud está centrado en los problemas crónicos de la gente rica del mundo.²⁰ Pero cuando una intervención única recibe la aprobación internacional, como ocurrió en una serie de conferencias internacionales sobre rehidratación oral, entonces casi automáticamente esos intereses son promocionados como un “arma infalible” en campañas masivas.

²⁰ Commission on Health Research for Development, *Health Research: Essential Link to Equity in Development* (New York: Oxford University Press, 1990), p. 1.

Enfatizar estas intervenciones dramáticas y promocionarlas fuertemente hace que se pierda el verdadero potencial que tienen. Salvar de la muerte por diarrea a millones de bebés parece ser un tremendo éxito. Sin embargo no es tan útil (o tan duradero) como integrar el tratamiento en un programa más amplio de cambios en la comunidad. La confianza y colaboración logradas por las madres al incorporar los grandes avances como herramientas para sus acciones en la comunidad llevará al cambio holístico, y una característica de los cambios holísticos es seguir pagando sus propios costos a diferencia de las campañas masivas internacionales que agotan su presupuesto y pasan a otra cosa.

La experiencia de algunos programas ambientales ilustra también cómo la búsqueda de grandes avances conceptuales a menudo continúa atascada en las soluciones complejas con pocas probabilidades de convertirse en parte real de la vida de la gente sencilla. Por ejemplo, los agentes de cambio utilizan tecnología compleja para catalogar a los insectos de la copa de los árboles en la fronda de la jungla, en las noches se sientan en mesas de comedor rodeados de comida traída en avión desde lejos, luego trabajan desde sus campamentos de investigación con sofisticados equipos cuya manipulación justifica sus salarios. Pero fuera de esas estaciones en la copa de los árboles, la gente tala los árboles para darle un medio de vida a sus familias y a si mismos.

Es poco probable que el conocimiento científico logrado por los investigadores llegue alguna vez a la gente del lugar cuya vida se beneficiaría con las conclusiones prácticas, y el conocimiento local de generaciones sobre el medio ambiente nunca llegará a los investigadores para crear el cimiento de la asociación y la participación.

Cuando la gente encuentra la manera de reducir la brecha entre las ciencia básicas y aplicadas, pone en marcha la dinámica que impulsa nuestro futuro colectivo. En Narangwal los investigadores vivían entre la gente de las aldeas que estaban estudiando. Hablando con los vecinos y observando la respiración de los bebés aprendieron cuál era la información más relevante. Los aldeanos mejoraron su nivel de vida al conseguir acceso a opiniones externas y trabajar con los foráneos para encontrar soluciones más sencillas y asequibles. SEED-SCALE funciona porque su ciclo anual sigue haciendo que la investigación retome el contacto con la realidad local.

PARTE III

Evidencia a Nivel de la Comunidad

CAPITULO 11

Curitiba, Brasil

Un Mejor Modelo Urbano

Desarrollar patrones para una vida justa y sostenible en las ciudades es un desafío crucial del futuro que nos aguarda. Cerca del 60 por ciento de la población mundial vive en la actualidad en un medio urbano y dentro de dos décadas esta proporción puede sobrepasar el 70 por ciento. Para el 2010, al menos 500 ciudades tendrán más de un millón de habitantes y 26 tendrán más de 10 millones. A medida que la población mundial se duplique en las siguientes cuatro décadas, dos tercios de esta mayor población residirá en las ciudades.¹

Las ciudades crecen porque es ahí donde la gente tiene esperanza y empleos. A pesar de las condiciones pobres en lo que llamamos tugurios urbanos, los estudios en todo el mundo muestran que incluso en los peores tugurios, el acceso a los servicios y las posibilidades de oportunidad económica y mayor educación dan como consecuencia menores tasas de mortalidad y mayor seguridad alimentaria que en las áreas rurales pobres de donde provienen los migrantes urbanos.² El ímpetu de la urbanización continuará pero es difícil imaginar cómo los servicios podrán satisfacer la demanda e incluso hacer frente a la inestabilidad y debilidad sociales.

En las ciudades existe una interfase dinámica de crecimiento. La inmigración constante requiere que los recién llegados y los residentes ya establecidos se adapten. Esta circunstancia crea oportunidades, al menos para algunos y el éxito que alcanzan infunde esperanzas en otros. Las ciudades eficaces aumentan las oportunidades de desarrollo que ofrecen incluso más rápido que su propia población. Con más espíritu empresarial y un mayor acceso a las oportunidades, esas ciudades crean una serie de poderosas herramientas de desarrollo. Un ejemplo es la agricultura urbana (descrita en el Capítulo 16), que crea empleos para los ciudadanos recién llegados y contribuye a la estabilidad cívica y a ofrecer condiciones de vida más saludables.

En el Brasil Curitiba es una demostración concreta de cómo el planeamiento urbano innovador creó un efecto expansivo del desarrollo centrado en las personas. Curitiba es una capital de estado en el extremo sur de Brasil que creció 10 veces -de 180 mil a 1.8 millones de habitantes- entre 1950 y el 2000. Las disparidades entre los ricos y los pobres persisten allí como en el resto del Brasil. Las personas siguen construyendo una y otra vez barrios marginales a lo largo del río después de cada inundación, incluso tras 50 años de esfuerzos por disuadirlos. La mortalidad infantil es de 41 por 1000, es decir considerablemente más alta que lo que correspondería a una ciudad con un ingreso per cápita de US \$8,000³ de acuerdo con los niveles internacionales.

Curitiba no ha superado en absoluto todos los desafíos del desarrollo moderno; sin embargo, un enfoque inusual de la planificación urbana ha aumentado las oportunidades tanto para los residentes acomodados ya establecidos como para los recién llegados de las

¹ United Nations, Long-Range World Population Projections: Two Centuries of Population Growth, 1950-2150 (Nueva York, 1992); idem, World Urbanization Prospects: The 1992 Revision (Nueva York, 1993), p.3.

² Daniel Taylor-Ide y Carl Taylor, "The Interrelationships of Population Growth with Health and Human Habitat," en *International Perspectives on Environment, Development and Health*, ed. Gurinder S. Shahi et al. (Nueva York: Springer, 1997) págs. 63-78.

³ S. Buckley, "Despite Economic Gains, Disparities in Care Remain," *Washington Post*, Septiembre 17, 1999.

áreas rurales. Hoy en día Curitiba tiene 100 veces más área de parques que en 1950, mucho menos contaminación, se ha reducido el peligro de inundaciones y, lo que es más importante, sus residentes opinan que la calidad de vida continuará mejorando. Los indicadores sociales -como las estadísticas de salud, tasas de educación, superación de la pobreza y tasas de delincuencia- son mejores que en otras ciudades del Brasil. Un sentido de orgullo comunitario es casi palpable. Todas estas mejoras se produjeron a pesar de las restricciones de la política y la economía propias del Tercer Mundo.⁴

La mayor parte de este éxito ha derivado del patrón de crecimiento de Curitiba. En la mayoría de ciudades del Tercer Mundo el crecimiento se irradia hacia fuera, hacia asentamientos de invasores de modo similar a una ameba, con una gran población flotante que busca techo de noche y trabajo de día, incrementando la congestión del tráfico con insuficientes instalaciones sanitarias y de electricidad, servicios sociales repletos y el riesgo constante de inestabilidad cívica. En contraste, Curitiba se expandió de manera planificada gracias a un proceso que examinamos en el Capítulo 3, como parte del proceso de autoconvocación, una de las características de la tensegridad. La ciudad logró esa expansión ordenada sin tener acceso a fuentes excepcionales de dinero u otros recursos especiales.

El transporte es un rasgo determinante del carácter de cualquier ciudad. En la mayoría de ciudades modernas, los automóviles, autobuses, taxis y camiones desplazan rápidamente a las carretas, bicicletas y viandantes con el incremento inevitable de la congestión y de la contaminación del aire y sonora. En los años 60, los funcionarios que planificaban la ciudad de Curitiba en rápido crecimiento se dieron cuenta de la importancia del transporte y el alcalde convocó un concurso para un nuevo plan urbano maestro. Las mejores ideas se sometieron a debate público y un equipo de jóvenes arquitectos incorporó la contribución colectiva a un conjunto integrado de soluciones. Uno de estos arquitectos fue Jaime Lerner quien luego fue elegido alcalde y aceleró el uso de la planificación bien concebida. El principio rector del plan maestro es que los patrones de movilidad y la planificación del uso de la tierra deberían funcionar sinérgica mente.

La red de transporte resultante fue bastante diferente de los patrones convencionales de expansión y congestión. Con vías subterráneas y autobuses se mantiene bajo control a los automóviles privados que consumen espacio fuera de las ciudades. La mayoría de diseños de transporte urbano asume que un sistema de subterráneo es el método óptimo, ya que puede transportar un mayor número de personas que los autobuses y puede moverse en una serie de redes subterráneas. Este tipo de transporte, con sus rieles especiales y paradas más cortas para permitir a las personas subir y bajar, es por cierto más rápido que los buses. Pero Curitiba no podía pagarse el lujo de un sistema de subterráneo. De este modo, los planificadores tomaron las ideas del subterráneo y las implementaron en la superficie, con los mismos beneficios pero a sólo 5 por ciento del costo de un subterráneo.

Curitiba tiene cinco arterias principales que irradian hacia fuera desde el centro, un diseño bastante común en las ciudades. Pero en Curitiba cada una de estas arterias tiene tres vías en cada dirección y cada una está dedicada a una forma de transporte específico. En la vía interna en cada dirección, los autobuses expresos articulados de tres unidades con una capacidad de 270 personas discurren rápidamente igual que un subterráneo bajo tierra.

⁴ Bill McKibben, *Hope, Human and Wild*. (Boston: Little, Brown, 1995).

Flanqueando esta vía hay una de gran capacidad para automóviles y en la externa una para el acceso local. Desde cada una de las arterias radiales, una red secundaria de rutas de autobuses enlaza las zonas comerciales y residenciales, ricas y pobres de toda la ciudad. Cada día se hace más de 12,500 recorridos de autobús.⁵ Los patrones de tráfico se priorizan de manera que maximicen la eficiencia ecológica y pública. Otra eficiencia proviene de reducir la cantidad de tiempo de parada de los autobuses expresos. Como observó el equipo de planificación, los buses son lentos principalmente porque paran con más frecuencia que los subterráneos y porque sus puertas permanecen abiertas más tiempo para que los pasajeros suban y bajen en los paraderos y porque como hay que pagar el pasaje a los chóferes se crea un cuello de botella. Pero en Curitiba los pasajeros abordan los omnibuses a nivel, desde plataformas elevadas que facilitan el acceso y donde pagan sus pasajes antes de que llegue el autobús.

La eficiencia del sistema queda comprobada por el hecho de que casi una cuarta parte de la población de Curitiba, de todos los grupos socio-económicos, utiliza transporte público. Aunque la ciudad tiene la segunda tasa más alta per cápita de transporte privado del Brasil (600,000 automóviles privados), el consumo de combustible per cápita es 25 por ciento menor que en otras ciudades brasileras comparables debido a la popularidad de los omnibuses. Como la gente usa menos sus automóviles y los toma principalmente cuando los autobuses no los llevan donde quieren ir, la congestión de tráfico y la contaminación del aire urbano son las más bajas del Brasil. El transporte público se ha convertido en el modo principal de desplazamiento en la ciudad, fomentando un mayor sentido de pertenencia a la comunidad.⁶

El sistema de transporte también estimula la actividad económica. Ya que los buses no son propiedad de la ciudad sino que se alquilan a empresas privadas, hay una serie de compañías privadas de transporte que compiten por aumentar la eficiencia. La ciudad paga a las compañías según las distancias más que según el número de pasajeros que transportan. Este acuerdo elimina el incentivo que favorece las rutas de alto tráfico y apoya la ampliación de la cobertura geográfica. La cobertura exhaustiva y trayectos cortos refuerzan la gran popularidad del transporte público haciendo que el sistema de transporte se auto-financie. De este modo Curitiba evita los fuertes subsidios al transporte público que gravan a la mayoría de las ciudades.

La experiencia de Curitiba proporciona una sólida lección del valor de un marco de referencia habilitador de verdaderas asociaciones y, específicamente, de poner a la gente a trabajar en los roles para los que están mejor preparados. En los años 60, cuando un alcalde vio los problemas que surgían del rápido crecimiento urbano, creó espontáneamente una asociación tripartita entre funcionarios de la ciudad, agentes de cambio y la comunidad: los agentes de cambio (en este caso arquitectos) trajeron nuevas ideas, los ciudadanos las criticaron y los funcionarios impulsaron la cobertura total de la ciudad. En este proceso, los roles quedaron claramente definidos: los funcionarios no trataron también de ser agentes de cambio y buscaron sinceramente la participación de los ciudadanos. Posteriormente, cuando uno de los expertos técnicos fue elegido alcalde y otros agentes de cambio también asumieron posiciones en el gobierno, les hubiera sido fácil excluir a otros agentes de cambio externos, pero en vez de esto, la asociación ha continuado. Al mantener los roles

⁵ Página web: www.dismantle.org/Curitiba.htm, Setiembre 11, 1999

⁶ Eugene Linden, "The Exploding Cities of the Developing World," *Foreign Affairs*, Enero/Febrero 1996.

separados y definidos, los funcionarios también se desentendieron de la administración directa de los servicios y no le dicen a la gente del lugar qué tiene que hacer. Evitar asumir roles inapropiados es una característica sumamente importante del éxito de la asociación en Curitiba. Al reconocer que algunas funciones se implementaron más efectivamente por medio de empleados no gubernamentales, el gobierno contrató al sector privado, en donde la competencia ha aumentado la eficiencia y ha promovido el crecimiento del empleo. La operación de los autobuses por la empresa privada es solamente un ejemplo de este tipo de acuerdos en muchos sectores y en todos los casos los contratos de servicios son auto-financiados y no financiados con fondos públicos. El resultado es una superestructura administrativa muy poco pesada de los servicios públicos.

El sistema de transporte de Curitiba es el signo más visible de este enfoque alternativo de desarrollo, pero el cambio fundamental parece haber comenzado con la preocupación por las inundaciones urbanas. En los años 50, cuando Curitiba comenzó a crecer, los emigrantes urbanos se establecían en las llanuras inundables marginales, construyendo a lo largo de los arroyos, incluso arriba de los arroyos, llenando las depresiones bajas y cavando zanjas para drenar las riberas húmedas. Las inundaciones periódicas barrían regularmente estas precarias invasiones de los pobres, erosionando tanto la esperanza como la tierra para un creciente número de migrantes. La presión por construir casas a lo largo de los arroyos continúa hoy pero el gobierno, entendiendo los temas de más envergadura que están en juego, trabaja duramente para mantener esta tierra abierta, proporcionando alternativas.

Una política que comenzó hace una generación ha hecho una gran diferencia. La solución usual a las inundaciones urbanas es construir pistas de concreto para sacar el agua fuera de la ciudad tan rápido como sea posible. Para resolver este problema en los 50 y los 60, el alcalde de la ciudad adoptó un enfoque de “diseño con naturaleza”. Los arquitectos que colaboraron en el desarrollo del plan maestro se las arreglaron para proteger las franjas de tierra no ocupadas a lo largo de cada lado de las vías de agua existentes. Se prohibió las nuevas construcciones. Se reemplazó las construcciones más antiguas con árboles y parques. Se creó lagos artificiales para absorber las elevaciones repentinas de las aguas de los arroyos cuando había inundaciones. Se reservó áreas bajas en posibles llanuras inundables para instalaciones deportivas y de recreación de uso no residencial. El planeamiento del uso de la tierra que se inició como una prevención para el control de las inundaciones incrementó el espacio verde público per cápita de medio metro cuadrado en 1970 a cincuenta metros cuadrados veinte años después, un incremento de 100 veces mientras que la población crecía cinco veces. Curitiba había comenzado con un solo parque. Hoy en día toda la ciudad está llena de parques.⁷ Los espacios verdes no se ven como los parques habituales, unas manzanas u oasis aquí y allá que separan a las comunidades. Los parques de Curitiba son franjas verdes que corren estéticamente a lo largo del paisaje urbano. La creación de estos corredores verdes ha reorientado las maneras de vivir de la gente. Sirven como lugares para que la gente camine y se reúna, como los omnibuses que alientan el contacto entre personas. Enlazan vecindarios en vez de aislarlos. Una preocupación por un peligro externo, en este caso las inundaciones, fortaleció a la comunidad. Las personas respondieron al peligro no enfrentándose a la amenaza sino eliminándola.

⁷ McKibben, *Hope, Human and Wild*.

Los arquitectos pueden hacer más que concebir soluciones creativas especialmente para el transporte y el control de las inundaciones. En Curitiba su enfoque espacial también incluyó el problema de la pobreza. La pobreza es un fenómeno que las comunidades usualmente tratan de esconder. Pero Curitiba sacó la pobreza a la luz. A medida que la ciudad planificaba su crecimiento y se creaban nuevos vecindarios, se incorporó viviendas económicas en cada área y se les dio a los pobres acceso más fácil al transporte y a los nodos industriales. Este planeamiento alentó el crecimiento del empleo y fortaleció a la comunidad ayudando a la gente a superar la dependencia.

Otra área de innovación fue la recolección de basura. Los funcionarios de la ciudad veían la basura no como un fastidio sino como un recurso que creaba oportunidades para los pobres. Curitiba comenzó con un programa de reciclaje de desperdicios que daba trabajo a personas desocupadas, inmigrantes recientes a la ciudad y personas sin hogar, en los equipos de los camiones de basura contratados del sector privado. En 1989, hubo una crisis de leptospirosis causada por ratas: los camiones de basura de la ciudad no podían navegar en los tugurios en donde estaba acoderada la enfermedad. Los funcionarios de la ciudad calcularon lo que costaría crear un subsistema para sacar todos los desperdicios y añadieron esa cifra al presupuesto de recojo de basura de Curitiba. Pero en vez de simplemente pagar el dinero a los subcontratistas hicieron que las personas de los tugurios sacaran su basura a los camiones y recibieran alimento a cambio. Las familias más pobres se beneficiaron más: la basura salía, la comida entraba y los agricultores de las afueras de la ciudad, que antes se habrían mudado a la ciudad en épocas difíciles exacerbando el problema de la inmigración, ahora tenían un mercado mayor y más regular.⁸

Otra innovación en Curitiba, impulsada en gran medida por las esposas de los líderes de la ciudad, es un grupo de programas que ataca las necesidades de los niños. A mediados de los 80, antes de que iniciaran los programas, había más de 500 niños vagando por las calles o sin apoyo de sus padres. Hoy en día Curitiba gasta 40 por ciento de su presupuesto en servicios para los niños como manera económica de romper el círculo de la pobreza. La ciudad opera guarderías para los pre-escolares en turnos de hasta 11 horas al día y además aporta fondos de fuentes nacionales por más de medio día para los niños que carecen de apoyo de sus hogares. La ciudad auspicia música, deportes y otras actividades durante el resto del día. Los niños que entregan desperdicios no biodegradables como baterías y tubos de pasta de dientes reciben figuras de sus héroes favoritos. Los niños y adolescente pueden plantar jardines personales en terrenos abiertos bajo instrucción y supervisión de los adultos y pueden alimentarse de lo que cultivan o venderlo; el programa los capacita y permite la organización de redes de apoyo. (Para más ideas sobre agricultura urbana, ver el Capítulo 16). En total la ciudad ha organizado 13 casas de apoyo que ofrecen capacitación práctica para el trabajo. En todos estos años el número de niños en las calles ha declinado en 60 por ciento.⁹

Casi todas las ciudades tienen sus programas “faro”, servicios que destacan y guían a otros, pero los programas faro de Curitiba son notables por varias razones. Primero, hay más que en la mayoría de ciudades y su número crea una masa crítica de esperanza que fortalece el impulso de desarrollo y crea un lazo de retroalimentación que se regula a sí misma. Segundo, los programas han mejorado y crecido continuamente todos los años

⁸ Ibid.

⁹ Donella Meadows, “The City of First Priorities,” *Whole Earth Review*. Primavera 1995.

durante cuatro décadas a pesar de los cambios de dirección liderazgo política. Tercero, las ideas destacadas frecuentemente han generado otras nuevas ideas o se ha enlazado con las existentes y esta auto-convocación de nuevas iniciativas impulsa automáticamente la crítica de las anteriores. Cuarto, la conciencia de que la ciudad es parte de un entorno natural mayor se refleja en los extensos parques de Curitiba con millones de árboles y en la jardinería urbana, todo lo cual hace que la ciudad sea más saludable. En toda la ciudad hay confianza de que Curitiba puede resolver sus propios problemas. Apoyando eficazmente un desarrollo genuino, los funcionarios han adquirido influencia, confianza y credibilidad.

Muchas ciudades se convirtieron en centros de progreso tomando los recursos de las colonias, las ganancias del comercio y/o el producto de las áreas rurales o silvestres. Curitiba se está desarrollando basándose en los recursos internos; su gente está replanteando y reorganizando la vida de la ciudad para satisfacer sus propias prioridades. Curitiba se ha convertido en un centro SCALE al Cuadrado, un modelo para otras ciudades en el mundo. Ciudad del Cabo está diseñando su crecimiento tomando directamente el modelo de Curitiba. Praga, Nueva York, Montreal, Paris y Moscú están adaptando aspectos del enfoque de Curitiba a sus propias necesidades y metas.¹⁰ Curitiba no ha resuelto todos sus problemas, pero está mostrando un camino diferente de desarrollo urbano. En el proceso está formando a su propio futuro.

Bill McKibben, cuyos trabajos han contribuido a concitar la atención del mundo hacia Curitiba, lo dijo de esta manera: “Curitiba está entre la grandes ciudades del mundo, no por su ubicación física; no hay playas, no hay grandes puentes que atreviesen los ríos, ni en términos de cultura ni glamour. Es un lugar bastante provinciano. Pero medido por la “viva-bilidad” un mal neologismo que expresa cierta combinación óptima de placeres posibles y desventajas que se evitan, nunca he estado en ningún lugar como éste. En una reciente encuesta, el 60 por ciento de los neoyorquinos querían abandonar su próspera ciudad cosmopolita. El 99 por ciento de los curitibeños dijeron a los encuestadores que estaban felices con su ciudad y el 70 por ciento de los (sao) paulistas, residentes de la asediada megalópolis dijeron que la vida debía ser mejor en Curitiba”.¹¹

¹⁰ McKibben, Hope, Human and Wild.

¹¹ Ibid.

CAPÍTULO 12

Jamkhed, India

La Evolución de un Centro de Capacitación Mundial

Mabelle y Raj Arole

Yo soy una viuda “Dalit” [casta baja]. Como descastada, solía pensar que no era nadie, vivía en un miedo constante porque se me trataba peor que un animal. Mi hijo murió cuando tenía menos de 3 años y mi marido me culpó por eso y me botó. Mis padres hicieron que me casara con un hombre viejo que tenía tuberculosis; luego él murió. Regresé a mi aldea avergonzada. Vivía en la oscuridad. Para mantenerme barría y limpiaba la aldea y hacía labores manuales. Recibía una pitanza. Incluso los perros eran recibidos en las casas, pero yo, por ser Dalit, no. Entonces junto con muchas otras mujeres, decidí no aceptar esto más.

Lalanbai Kadam

Cuando éramos jóvenes médicos, nos prometimos mutuamente que dedicaríamos nuestras vidas a mejorar la salud de los más pobres de los pobres de la India rural. Luego de graduarnos del Vellore Christian Medical College en 1959, trabajamos en el hospital de una misión rural. El hospital prosperó y creció. Desde allí salíamos a las aldeas y clínicas.

Para nuestra pena descubrimos que nuestro hospital y nuestro trabajo en las aldeas tenían poco impacto en la salud de las personas. La mortalidad infantil seguía siendo alta. La mayoría de enfermedades que encontrábamos eran prevenibles. Muchas mujeres tenían problemas como partos obstruidos y llegaban demasiado tarde. Comenzamos a cuestionar el enfoque de arriba hacia abajo y centrado en los médicos y hospitales. Aprendiendo de la sabiduría colectiva de muchos pioneros preocupados, planeamos un programa donde participasen las comunidades.

Inicios

En 1970, estábamos buscando un área donde hubiese personas interesadas en iniciar un programa de salud de esta naturaleza. Un líder político inteligente de Jamkhed, que es un bloque de desarrollo comunitario de 5,500 kilómetros cuadrados en un área de 110,000 habitantes del distrito de Ahmednagar, en el estado de Maharashtra, nos invitó a visitarlo. Los funcionarios locales querían abrir un hospital para atender las emergencias obstétricas y de otro tipo y en general para aliviar el dolor y el sufrimiento de las personas. Explicamos nuestra intención de trabajar con la gente para mejorar la salud a través del programa de prevención. A los líderes no los impresionamos. Sin embargo, como no tenían otros candidatos que quisieran ayudarlos, desocuparon un dispensario veterinario en medio de un mercado de ganado y habilitaron un par de cobertizos para iniciar el “hospital”.

Pronto llegó una mujer con el útero rasgado y tuvimos que operarla para salvarle la vida. Hicimos el seguimiento desarrollando lazos directos con ella y las aldeas de origen de otros pacientes. Utilizando los servicios curativos como punto de entrada, nos pusimos en

contacto cada vez con más personas. Gradualmente no expandimos hacia otras aldeas. Pronto se hizo evidente que a los pobres les interesaba sobre todo aliviar los dolores insoportables; las enfermedades que no eran dolorosas, eran meras molestias. Cuando desaparecía se daban cuenta de otras necesidades apremiantes. “Necesitamos agua; necesitamos empleo para comprar alimento para matar el dolor del hambre y así no tendremos que migrar para cortar caña de azúcar”. “Usted nos pide que nos lavemos las manos, que usemos jabón. ¿Dónde está el agua? ¿Sabe cuánto cuesta el jabón?”

Tuvimos que redefinir el alcance de nuestro trabajo. Como equipo médico tuvimos que pensar en los efectos de la pobreza en la atención de salud. Así, decidimos vivir con 45 rupias (aproximadamente 7 dólares) al mes, el salario promedio en esa época. Nos encontramos con muchas sorpresas: el jabón costaba casi dos días de trabajo y en esa área desértica la cantidad de agua necesaria para limpiar un retrete una sola vez costaba más del salario de un mes. Pero el impacto más grande para nosotros fue que al vivir en ese nivel básico considerábamos nuestras necesidades de alimento y agua más urgentes que nuestras necesidades de salud. Dejando de lado temporalmente nuestra agenda de salud, nos concentramos en conseguir agua potable. Encontramos un grupo interesado y obtuvimos su ayuda para excavar pozos tubulares en 30 aldeas en el área de Jamkhed. Los aldeanos *Dalit*, de las castas bajas, estaban preocupados de que no tendrían acceso al agua si los pozos eran ubicados en las partes de las aldeas donde estaban las castas más altas. Nos hicimos amigos de un adivino de aguas y le pedimos que caminara a través de cada aldea, pero que adivinara la presencia del agua solamente en la sección *Dalit*. Se excavó más de 150 pozos tubulares en esas aguas. La gente rica y pobre, la gente de todas las castas venía a estos pozos.

Al proporcionar este servicio vital y al hacerlo accesible a las personas más necesitadas, establecimos un éxito que sirvió de base para avanzar. Pero sabíamos que para llevar a cabo nuestro proyecto necesitábamos más que apoyo de los funcionarios oficiales y ayuda de las organizaciones no gubernamentales. Había que cambiar los sistemas mayores. Para mejorar la salud se requería acción a nivel de la comunidad para proteger el entorno físico y detener las prácticas sociales perjudiciales. La religión, las castas y la política separaban a los ricos de los pobres. El hambre y la desnutrición eran el resultado en mayor medida de actitudes sociales rígidas hacia las mujeres y los niños que de una verdadera escasez de alimentos. Para obtener impulso era vital crear asociaciones y para mantener ese impulso era importante evitar las confrontaciones.

Comenzamos con partidos amistosos de volley donde participaban personas de todos los grupos en las aldeas. Luego de los partidos, tanto los espectadores como los jugadores se quedaban por ahí para conversar. Luego, estos grupos informales se organizaron en clubes de agricultores, pero no solamente de agricultores sino también con pobres sin tierra. Con trabajadores de extensión gubernamentales que eran socios, se ofreció seminarios y capacitación en agricultura de tierras secas y atención primaria veterinaria. En ese momento la gente estaba más interesada en la salud de los animales de la granja que en su propia salud o la de sus hijos. Luego, a medida que sus necesidades vitales más importantes quedaban satisfechas, las personas se interesaron más en la salud humana.

Evaluación, Análisis y Acción de la Comunidad

En 1974 los miembros del club de agricultores y los equipos del proyecto del hospital lanzaron una encuesta de salud en las aldeas. La recolección de datos trascendió las facciones locales. Un aldeano recuerda: “Veíamos que la encuesta era para nuestro propio bien, así que hicimos una encuesta exacta. Cada uno de nosotros tomó un área de la aldea y llenó toda la información. No se excluyó a ninguna familia. Había preguntas sobre inmunización de los niños y si habían estado enfermos en las últimas 2 semanas. Reportamos cualquier muerte de niños en los pasados 12 meses y los detalles sobre cómo había muerto el niño. Evaluamos el estado nutricional de los niños midiendo su circunferencia del brazo. ¡Para nuestra sorpresa muchos niños que pensábamos que tenían enfermedades graves resultaron teniendo solamente falta de alimentación adecuada! Había preguntas sobre embarazos y planificación familiar. Sabíamos quién estaba ausente en el momento de la encuesta y regresábamos luego para hacerle preguntas.”

Con el sólido punto de partida que proporcionaban los datos, comprometimos a los aldeanos a hacer un análisis de la encuesta para ayudarlos a comprender las causas y efectos de la enfermedad. Armados con este conocimiento, los aldeanos comenzaron a actuar. En una reunión pública posterior, un aldeano informó: “creíamos que los niños no desarrollaban por una maldición de Dios. Cuando miramos nuestras encuestas comprendimos que el problema era falta de alimento y atención preventiva, así es que organizamos un comedor popular. Monitoreamos el crecimiento de nuestros niños pesándolos todos los meses y proyectando su peso en una ‘tarjeta de camino a la salud’”.

Se hizo prioritario mejorar el medio ambiente. Muchos aldeanos sufrían repetidos ataques de fiebre y escalofríos debidos a la malaria. La diarrea era común y corriente. Estas y otras afecciones llevaron a la gente de comprender la necesidad de mejorar la salubridad. Como dijo un poblador: “Nuestros datos se hicieron más poderosos a medida que la gente reunía más hechos y aprendía a usarlos. De nuestras familias, 80 por ciento habían tenido al menos tres episodios de fiebre con escalofríos en el año anterior. Aprendimos que si nos liberábamos de los charcos de aguas servidas y hacíamos compost con nuestra basura podíamos reducir drásticamente la multiplicación de los mosquitos y moscas. Previamente habíamos gastado casi 10 rupias cada vez nos daban estas fiebres. Cuanto más hablábamos, más estábamos de acuerdo. ¿Por qué no limpiábamos la aldea? Los miembros del club de agricultores cavaron pozos donde drenaba el agua residual y los propietarios proporcionaron arena para relleno, ladrillos rotos y una plancha de metal para poner encima”.

Mujeres, Salud y Cambio Social

Los clubes de los agricultores exigían que se capacitara a las mujeres como promotoras de salud de las aldeas. Su razonamiento era que los “educadores o profesionales de la ciudad hablaban un lenguaje educado. Nuestras mujeres aceptarán a alguien de su propia comunidad en quien confían”.

La conexión entre la condición de las mujeres y la salud de la aldea se hizo más aparente. Una promotora de nombre Sarubai nos narró su experiencia: “Yo ya estaba casada cuando, siendo aún una niña, salí embarazada a los 14 años y, como es la costumbre, vine a casa de mi madre en Rajuri para el parto. Estuve en trabajo de parto por 3 días. Finalmente, llegó una *dai* [comadrona tradicional] y dijo que el bebe era demasiado grande y que no iba a poder dar a luz normalmente. La única forma de poder salvar mi vida era sacar al bebe de dentro de mí a pedazos, me quedé débil y enferma por meses. Durante ese tiempo jamás oí

de mi marido. Luego él envió un mensaje diciendo que no quería una mujer que no pudiera darle un hijo vivo. Me convertí en una descartada, no deseada, desatendida, viviendo de la caridad de mi hermano. Era demasiado joven para tener un hijo, tenía sólo 14 años, y era un objeto que mi marido había desechado”.

Otra promotora replicó: “Al menos perdiste a tu bebe. Mi hija tiene 2 niños saludables. Necesitaba una operación cesárea y ahora su marido la ha botado temiendo que no pueda hacer tareas pesadas o cargar mucho peso por la operación”.

Cuando comenzó nuestro trabajo, no se permitía que mujeres de castas diferentes socializaran, se las veía como las guardianas de la tradición. Siglos de sumisión habían hecho que aceptaran su lugar. Les habían enseñado a sufrir en silencio. ¿Cómo podían las promotoras de salud solas cambiar estas actitudes? Las promotoras de salud de las comunidades comenzaron a reunirse con las mujeres dos horas por semana o por quincena. Al principio sólo 8 o 10 mujeres de cada ladea venían a las reuniones, pero nunca estaban seguras si las familias de sus maridos les permitirían continuar.

Sarubai explicó cómo organizó a las mujeres en su aldea. Al principio, convencí a 7 mujeres de reunirse. Nos reuníamos en el hogar de una de las mujeres, cantábamos canciones y nos escuchábamos las unas a las otras. En medio de estas actividades yo les enseñaba el cuidado de los niños. Cada vez más mujeres se unieron a estos grupos informales en distintas aldeas. A medida que comenzaron a tomar sus reuniones seriamente decidieron llamar a sus grupos *mahila vika mandals*, asociaciones de desarrollo de las mujeres. Las discusiones sobre salud y condiciones sociales dieron pronto lugar a las conversaciones sobre el dinero que necesitaban. Los niños pequeños necesitaban alimentos o medicinas. Los niños mayores necesitaban libros y uniformes escolares.

Tradicionalmente cuando las mujeres de la aldea necesitaban financiación, cada una contribuía con una pequeña suma para hacer un fondo y al final de un periodo dado se escogía un nombre al azar y esa persona recibía el fondo reunido. A la larga todas tenían su turno. El *mahila vika mandals* modificó este sistema para que en vez de que se basara en una lotería, el dinero fuera a la mujer que más lo necesitaba en orden descendiente de necesidad. A menudo el dinero servía para comprar alimentos o tratamiento para un niño enfermo. Otras utilizaban el dinero para mejorar una parcela de verduras o para producir pollos, verduras que podían vender en el mercado o pescado seco.

A medida que aumentaba el número de miembros, las mujeres se dieron cuenta de que tenían más poder en grupo que individualmente. Las promotoras de salud introdujeron asuntos sociales, especialmente los problemas de las mujeres y de las niñas. Preguntaron por qué se trataba diferente a las hijas que a los hijos o por qué no se alimentaba bien a las hijas ni se las enviaba a la escuela como a sus hermanos. Se habló sobre el alcoholismo, la violencia contra las esposas, el tratamiento duro a las madres solteras y cómo se podría resolver estos problemas. Sarubai describió la participación de las mujeres en su aldea: “dividimos la aldea en cuatro secciones, con una miembro de *mahila vika mandals* responsable de la salud de su sección. Tenía que asegurar que todos los niños fuesen inmunizados y que todas las mujeres embarazadas reciban atención prenatal. También capacitamos tres mujeres para que se encargaran de los partos cuando yo no estaba. Todos los años repetimos la encuesta de los hogares. Nos ayuda a planificar nuestros problemas y a comprender dónde debemos poner énfasis”.

Las *mahila vika mandals* impulsan a todos a “mantener” limpia la aldea. Sacaron las malas hierbas alergénicas. Construyeron pozos de drenaje y fomentaron el uso de retretes. Ayudan a la promotora de salud de la aldea a hacer el seguimiento de los pacientes con

tuberculosis y lepra y ayudan a rehabilitar a esos pacientes y sus familias. En muchas aldeas, los clubes de agricultores entregaron la mayoría de las responsabilidades de salud a las *mandals*, mientras que los hombres se concentraban en proyectos como plantar miles de árboles y construir pequeñas represas para reducir la frecuencia de la sequía para no tener que abandonar las aldeas para buscar trabajo. La mayoría de las mujeres de las aldeas nunca habían ido a la escuela ni habían estado involucradas en la toma de decisiones o en el control de su tiempo. Las *mahila vika mandals* se convirtieron en sus escuelas y les dieron una estructura para organizarse. Para 1978, había asociaciones en 31 aldeas. Las diferencias de castas se hicieron mucho menos importantes y las mujeres encontraron que era cada vez más fácil trabajar juntas.

Antes las mujeres tenían miedo a los funcionarios del gobierno y evitaban entrar a los tribunales, a las estaciones de policías u otras oficinas gubernamentales. Ahora en sus reuniones adoptaban estrategias para eliminar esos temores ensayando reuniones con policías de alto nivel y recaudadores de impuestos, jueces locales, banqueros y otros. Luego salían y se reunían efectivamente con ellos. Encontraban que estos funcionarios estaban cordial y genuinamente interesados en su trabajo y bienestar. Las mujeres ganaron confianza.

Los funcionarios de bancos, acostumbrados a dar créditos a los hombres de negocios o agricultores ricos al principio trataban a las mujeres de manera condescendiente. Para ellos eran un fastidio los trámites para dar pequeños préstamos a miles de mujeres. Sin embargo, el gobierno tenía un programa especial de crédito a bajas de tasas de interés para las mujeres y los grupos marginales. Las mujeres habían leído las reglas y estaban seguras de que cumplían con los requisitos. Al principio los banqueros se rehusaron, aduciendo muchas excusas: las mujeres no tenían propiedades, no tenían garantías, eran analfabetas y otras. Pero las mujeres no se rindieron. Se sentaron en los bancos hasta que los banqueros tomaron la decisión ya sea de otorgar el préstamo o de explicar su negativa por escrito.

Las primeras mujeres que recibieron pequeños préstamos contaron triunfalmente sus historias en las otras aldeas. Utilizaron los préstamos para mejorar sus ingresos. Compraron gallinas y cabras de crianza. Iniciaron pequeños negocios, compraban y vendían brazaletes, pescado seco o verduras. Algunas excavaron pozos para irrigación, compraron una bomba o adquirieron novillos para que ayudaran en la agricultura. Una mujer compró un pequeño toldo, parlantes, micrófono y tocadiscos que alquilaba para los matrimonios, las elecciones y los numerosos festivales de la aldea. Pagó su préstamo en seis meses. Lalanbai Kadam, la viuda Dalit cuya situación abre este capítulo, alquiló los frutales propiedad del gobierno que crecían a la vera del camino. Ahora vende la fruta y gana 10,000 a 30,000 rupias al año.

El acceso al crédito popularizó la participación en las *mahila vika mandals*. Más de 3000 mujeres que nunca habían tenido la esperanza de salir de la pobreza ahora recibían préstamos. Su experiencia llamó la atención de funcionarios más altos de los bancos a nivel de la casa matriz provincial que invitaron a las mujeres a compartir sus experiencias con los banqueros en otras partes del estado.

Expansión

Como médicos externos comprometidos a ayudar, éramos catalizadores de actividades de desarrollo. Con el funcionamiento del centro de salud como organización independiente tanto de la comunidad como del gobierno, trajimos ideas, apoyamos nuevos comportamientos, y habilitamos y forjamos asociaciones tripartitas entre comunidades cada

vez más unidas, funcionarios de muchos organismos y niveles del gobierno y nosotros mismos como agentes de cambio. A medida que las comunidades se sintieron más empoderadas, capaces de pararse sobre sus propios pies, dejamos de ser los únicos catalizadores.

El proyecto había comenzado en 30 aldeas. A medida que los aldeanos contactaban a sus amigos y parientes y les contaban sobre los cambios que estaban ocurriendo, el programa llegó a cubrir una región de 250,000 personas. La gente se hacía más independiente y más de 300 voluntarios iban a aldeas remotas a iniciar nuevos programas. A su vez, estos aldeanos se volvieron facilitadores de un cambio que se ha convertido en un movimiento popular cada vez más amplio.

Aunque comenzó con la atención de salud, el programa se expandió a muchos otros aspectos del desarrollo. A través de seminarios y reuniones frecuentes, el personal del gobierno se unió a los más pobres de los pobres para servir. A mediados de los 70, las aldeas comenzaron a cooperar con el departamento de forestación del estado para desarrollar viveros y promover la reforestación. En 1987, obtuvieron el premio nacional por la mayor área de plantación de árboles en India. Se expandieron los lazos entre sectores, y se unieron con organizaciones no gubernamentales y con el gobierno en programas de manejo de cuencas.

Las estadísticas acumulativas son gratificantes. En un período de 25 años, 250,000 hombres y mujeres marginales mejoraron sus propias vidas y las de las personas alrededor suyo. La mortalidad infantil (un indicador significativo de salud general) cayó de más de 175 por mil nacidos vivos a 18 por 1000. Aunque ahora hay más gente que vive más tiempo, la tasa de crecimiento de la población se está estabilizando; la tasa de crecimiento ha declinado de 40 por 1000 a 17 por 1000 y continúa bajando. Las familias pequeñas se han convertido en una norma social aceptada y 70 por ciento de las parejas practican la planificación familiar; un área desértica que la gente estaba abandonando ahora es cada vez más fértil. Hay represas de control que alimentan la tierra, pasto para alimentar el ganado y, lo que es más importante, gente que está probando una idea tras otra para mejorar sus vidas.

Cómo Convertirse en un Centro de Aprendizaje

Después de haber trabajado en las aldeas de Jamkhed durante 30 años, algunas de las promotoras de salud nos sugirieron que había llegado el momento de partir. “Ahora ya nos podemos cuidar solas”, dijeron. “Hay muchos otros lugares en la India que tienen mayores necesidades que nosotros. Ustedes pueden comenzar proyectos similares en otros lugares”. En 1989, recibimos una donación para regresar a la Universidad Johns Hopkins en donde habíamos recibido nuestra capacitación inicial en Salud Pública (por 2 años para escribir un libro sobre nuestras experiencias).¹ Parecía que el reloj del tiempo había retrocedido. Antes de salir de Jamkhed identificamos un área nueva a unos 200 kilómetros de distancia en Bhandaradara, en donde unos años antes 60,000 miembros de varias tribus habían sido desalojados de sus tierras del bosque tribal para hacer sitio a una represa que irrigaría grandes plantaciones de caña de azúcar.

¹ Mabelle Arole y Raj Arole, *Jamkhed* (Londres: Macmillan, 1992), distribuido por Teaching Aids at Low Cost, 226 Hatfield Rd., St. Albans, Herts. AL1 4LW, Inglaterra; y CHRP, Jamkhed, Admednagar, Maharashtra 413201, India.

Cuando comenzamos a escribir el libro en los Estados Unidos, era difícil recordar los primeros días en Jamkhed. Nos concentrábamos más bien en lo que íbamos a hacer luego. Después de un año, Raj regresó a Jamkhed para grabar las declaraciones de nuestras primeras socias y sus experiencias más importantes en esos días de gran incertidumbre. Al llegar lo primero que supimos fue que ya había sido organizado el nuevo proyecto en Bhandaradara. Algunos grupos de promotoras de salud habían comprado boletos de ómnibus para ir a Bhandaradara, se habían mudado a los hogares de las aldeas por una semana a la vez y habían capacitado promotoras locales, creando un nuevo modelo de extensión. Sin pasar por nuestro enfoque de desarrollar contactos aldeanos lentamente y crear confianza con partidos de volley y pozos tubulares, habían traducido directamente todo el paquete de intervenciones que eran localmente relevantes en base al diálogo entre aldeas.

En Baltimore, cuando terminamos de escribir nuestro libro, nos dimos cuenta de que había surgido una oportunidad de cambiar nuestra orientación pasando de la demostración a la capacitación. En vez de comenzar otro proyecto, podíamos capacitar a la gente para que iniciara sus propios proyectos. Jamkhed podía convertirse en un centro de aprendizaje, un centro de SCALE al Cuadrado. Las iglesias y otros donantes proporcionaron fondos para dormitorios y aulas para grupos de unos 25 estudiantes a la vez. El primer curso se inició en 1994. En los primeros cuatro años, obtuvieron sus diplomas nueve grupos de estudiantes, y 180 participantes de 16 estados indios y 16 países.²

El programa para obtener el diploma comenzaba con tres meses de capacitación intensiva. Los estudiantes acompañaban a las promotoras de salud que explicaban sus tareas de rutina y cómo se habían dado cuenta de cuáles cosas si funcionaban. Explicaban por qué en aldeas distintas se hacían las mismas actividades de distintas maneras y cómo habían evolucionado los procedimientos. Las demostraciones impulsaron un intenso debate sobre las condiciones en las regiones y países de los estudiantes y sobre cómo podían adaptarse las ideas de Jamkhed.

Las sesiones de aula se dividían en módulos de acuerdo con los intereses del grupo centrándose tanto en implicaciones teóricas como en aplicaciones prácticas. En el módulo final, los estudiantes desarrollaban sus propios proyectos, luego retornaban a sus propios entornos de trabajo por seis meses para implementarlos. Durante este tiempo, los profesores de Jamkhed visitaban cada proyecto al menos una vez para monitorear el progreso. Finalmente los estudiantes retornaban a Jamkhed por dos semanas de evaluación extensa. Durante este período final exploraban los cambios de comportamiento que necesitaban realizar en sí mismos, sus colegas y sus cónyuges en casa (Principio 3 del Enfoque SEED-SCALE) para crear un entorno cooperativo para los nuevos proyectos.

Además de los cursos del diploma creció la demanda de cursos cortos, la mayoría de una a dos semanas. En los primeros cuatro años, 1135 personas, la mayoría de ellos de organizaciones no gubernamentales, participaron en 97 cursos de este tipo. Treinta y dos fueron cursos internacionales dados por y para agentes de cambio de 18 países. Los restantes sirvieron a participantes de diecisiete estados de la India, incluyendo 28 cursos para Maharashtra y 4 cursos para toda la India. A principios de los 90, la Junta de la Misión Metodista de Nueva York contrató a Mabel para que hiciera talleres en América Latina y

² Connie Gates, "Evaluation of the Jamkhed Training Center," 1998, Jamkhed Center, Jamkhed, Ahmednagar, Maharashtra 413201, India.

África explicando lo que había aprendido en Jamkhed. Luego, ella entró a trabajar en la oficina regional de la UNICEF en Katmandú para administrar los talleres de capacitación en todo el sudeste de Asia. Los instructores venían a Jamkhed de Pakistán, Bangladesh y Nepal a tomar cursos. En 1998, Mabel regresó a Jamkhed para enseñar a tiempo completo. Desde 1996, Raj ha dado cursos especiales de orientación para postulantes a puestos de altos funcionarios gubernamentales de la elite de la India inscritos en el Servicio Administrativo Indio (IAS), sobre cuidado de la salud en las comunidades, realizando sesiones de 7 a 10 días en la academia del IAS y trabajo de campo en Jamkhed. El enfoque de Jamkhed para los servicios de salud se ha extendido a otros estados.

Lecciones de Jamkhed

El crecimiento a escala de Jamkhed comenzó lentamente. Los primeros 10 años significaron la expansión progresiva de SCALE Uno, con claro énfasis de abajo hacia arriba en el empoderamiento de la comunidad. En una estructura social extremadamente pobre y rígida, la extensión de aldea a aldea del desarrollo social permeó y revolucionó la cultura social. A medida que la gente se hizo consciente de su propio potencial, desarrollaron nuevas actitudes, comportamientos y estrategias para satisfacer sus propias necesidades de una vida mejor. La ampliación del modelo de Jamkhed que trató el gobierno indio tuvo poco éxito. Una vez que los proyectos locales se hacían parte de un programa nacional, las reglas burocráticas distorsionaban la base comunitaria. Los médicos de los centros de atención primaria de salud a quienes se hacían responsables de la capacitación local de promotores de salud de comunidad no lograban que las mujeres de las aldeas seleccionadas por los residentes de las aldeas les dieran su confianza. Jamkhed se convirtió en un centro SCALE al Cuadrado por una capacitación diseñada cuidadosamente que atiende necesidades múltiples, y une las comunidades, los funcionarios y los agentes de cambio. Ahora al operar como centro SCALE al Cuadrado, Jamkhed aconseja a funcionarios de todo el mundo sobre los elementos necesarios para crear un entorno habilitador para que las comunidades pasen a SCALE al Cubo. Más allá de esta influencia, Jamkhed, todavía usa la voz modesta del pueblo de las comunidades; el centro Jamkhed y el cuarto de millón de gente activa como capacitadores globales no quieren olvidar la comunidad de base.

En las palabras de una mujer de Jamkhed: “La gente son como linternas de mimbre -sencillas, baratas y poco atractivas. Pero a diferencia de los candeleros caros (que son los profesionales), las linternas de mimbre tienen una tremenda energía. Son capaces de iluminar a otra linterna, a otra y a otra hasta cubrir todo el planeta”.

CAPÍTULO 13

Gadchiroli, India

La Adicción como Barrera al Desarrollo

Abhay y Rani Bang

Las comunidades afligidas por una adicción colectiva enfrentan una barrera al progreso social ya que sus energías se concentran en la adicción.

La adicción, tal como utilizamos el término, involucra más que una dependencia química. En los casos de adicción física, los ajustes químicos reorientan las funciones corporales. El proceso es análogo para una adicción de la comunidad: los sistemas colectivos se reorientan y los comportamientos colectivos se centran en satisfacer la compulsión. Las adicciones sociales van desde un abuso generalizado de sustancias - dependencia del opio, el peyote u otros químicos- hasta adicciones del comportamiento, tales como una práctica, valor o cualquier otro objeto cultural que todo lo consume y que resta energía a la comunidad para la búsqueda del equilibrio vital. Las adicciones sociales son cada vez más manipuladas por intereses económicos externos; las grandes corporaciones sacan grandes ganancias de las obsesiones de las masas.

Es difícil salvar a las comunidades de las adicciones. Incluso cuando el impacto negativo es obvio, las comunidades rara vez salen de la adicción por su cuenta ya que en muchos casos sus propios líderes poseen o de alguna manera se benefician de la dependencia y con ello fortalecen su posición. Pero los agentes de cambio externos y los funcionarios preocupados pueden crear sensibilidad y estimular el cambio de la comunidad. En Gadchiroli, India, la gente utilizó actividades de grupo para superar una barrera al progreso social en toda la comunidad.

Paso 1: Desarrollo de Capacidades

Gadchiroli es el distrito menos desarrollado del estado indio de Maharashtra. La mayoría de sus habitantes son pueblos tribales que vivían en el área milenios antes de que las nuevas castas dominantes indias se establecieran ahí. Del total de la población, 80 por ciento vive debajo de la línea de pobreza; sólo 22 por ciento son alfabetos. Los caminos son malos y la atención de salud es rudimentaria. En 1986, fundamos una organización de voluntarios, SEARCH, cuyo acrónimo en inglés significa “sociedad para la educación, acción e investigación sobre salud de la comunidad” para dar atención médica a las mujeres y niños de la comunidad y realizar investigaciones al respecto.

Comenzamos dando el paso equivocado. La investigación previa nos había persuadido de que la anemia perniciosa era un problema urgente de las tribus de Gadchiroli. El gobierno había recompensado nuestra investigación con un premio especial y el ministro de salud del estado financió un centro de investigación especial en el distrito de Gadchiroli. Pero la gente no había participado en la recolección ni en el análisis de la información y no se sentía involucrada en el asunto; ni sentían que la anemia perniciosa fuera un problema para la población. Nuestros esfuerzos iniciales para tratar este asunto no condujeron a nada.

Cuando comenzamos a organizar reuniones de mujeres y jóvenes del campo para discutir sus problemas de salud, en todas las reuniones contaban cómo sus vidas habían sido arruinadas por la adicción al alcohol. Afirmaban que la adicción al alcohol era casi universal entre los esposos, padres, hermanos e hijos. Los hombres se emborrachaban, no iban a trabajar, no mantenían a sus familias, golpeaban a sus mujeres, peleaban e incluso se mataban entre sí. Algunas mujeres lloraban mientras contaban sus historias. Los jóvenes retrucaban molestos que sus mayores de sexo masculino no cumplían con su responsabilidad de atender a sus hijos. Los hombres adultos que asistían a las reuniones no estaban en desacuerdo. Sin embargo, aunque la comunidad rechazaba fuertemente la bebida, su rechazo no bastaba para incitarlos a actuar. El primer paso fue ayudar a la gente a comprender cómo actuaba el alcohol en sus vidas, y a reunir datos objetivos que ilustrasen el alcance del problema.

- En un taller de dos días, 150 hombres y mujeres de 30 aldeas participaron en discusiones en grupos focales para revisar sus experiencias a lo largo de los últimos 40 años. Se llegó a la conclusión que el consumo de alcohol, proviniendo de fuentes tanto legales como ilícitas, se había incrementado sustancialmente.
- Un grupo de maestros recolectó datos sobre ventas anuales de licor en las tiendas con licencia y sobre las normas que regían las tiendas.
- En las reuniones nocturnas los aldeanos estimaron la cantidad de dinero que se gastaba en alcohol. En 104 aldeas, 43 promotores de salud de las comunidades realizaron una encuesta sobre el número de personas que bebían, la frecuencia de la bebida, el gasto en licor, los síntomas comunes y las muertes atribuidas al alcoholismo.
- Trabajando con la comunidad, obtuvimos documentos oficiales respecto de la política gubernamental y los lineamientos sobre la venta y consumo de licor.

Las investigaciones mostraron que aproximadamente 100 mil hombres bebían frecuentemente. Unos 8 mil parecían ser adictos y un número sorprendentemente moría por causas relacionadas con el alcohol. Además, la gente atribuía a la alta ingesta de licor los dolores abdominales crónicos, falta de apetito, vómitos (inclusive vómitos de sangre), hinchazón de los pies y del abdomen, ictericia, debilitamiento progresivo, impotencia, accidentes, heridas, pérdidas de ingreso, malas relaciones con sus empleadores, rupturas familiares e incluso afecciones mentales. Una aldea promedio gastaba anualmente en alcohol unas 200 mil rupias.

Sin tener en cuenta que la constitución de la India prohíbe tanto la venta como el consumo de alcohol ni la recomendación específica del gobierno nacional de que no se venda alcohol en área tribales, el gobierno estadual había autorizado 57 tiendas en el distrito y además había dado 2000 permisos para la compra de hasta 12 botellas por vez. En efecto, los autorizados actuaban como subagentes para vender licor en las aldeas. Las ventas anuales en el distrito llegaban a 200 millones de rupias (más de 5 millones de dólares de los Estados Unidos), mientras que el apoyo anual total del gobierno para todos los programas de desarrollo del distrito era de 140 millones de rupias.

Paso Dos: Elegir el Rumbo

Mucha gente estuvo involucrada en esta investigación. Hubo equipos de activistas sociales, líderes políticos, ciudadanos comunes y corrientes, funcionarios gubernamentales y expertos de SEARCH que tomaron los resultados y los llevaron nuevamente al pueblo visitando cientos de aldeas en toda la región para darle a cada comunidad un retrato objetivo de sí mismo. En las reuniones se debatió el problema y las posibles soluciones. Durante estas discusiones, la gente a menudo recordaba un relato popular tribal como modo útil de objetivizar el problema en vez de culparse a sí mismo.

En los viejos tiempos, los pueblos tribales eran todos saludables y felices ya que vivían en lo profundo de la selva. Era la época antes de que vinieran los foráneos a talar esos bosques. Un día, el diablo mezcló la sangre de un loro, de un chacal, de un tigre y de un cerdo y se lo ofreció al pueblo, una bebida maravillosa a la que llamó "licor". Cualquiera que la bebiera se volvería primero hablantín como un loro, luego astuto y tramposo como un chacal, luego sonoro y agresivo como un tigre y, finalmente un cerdo humano rodando en la alcantarilla.

A medida que creció la conciencia, los muchachos de dos aldeas especialmente bien organizadas y altamente comprometidas presionaron a sus comunidades para que comenzaran a actuar. Cooperaron con los promotores de salud de la aldea para que se prohibiera el licor. Se cerró las tiendas que vendían alcohol. Se rompió las botellas. Se patrullaba las calles de noche para evitar que ingresara alcohol y se multaba a los borrachos. Dicha acción funcionó en estas aldeas pero no era una estrategia que se podía extender inmediatamente a otras.

Luego de más debate, comenzó a surgir un movimiento parecido. Los grupos de mujeres y jóvenes de 349 aldeas emitieron resoluciones prohibiendo todo licor. Se organizó marchas y conferencias a nivel de subdistritos en cuatro lugares. En noviembre de 1988 se reunieron más de 3000 delegados de más de 400 aldeas en una conferencia a nivel de distrito contra el alcohol. Incluso la gente muy pobre dio dinero para sufragar los gastos de la conferencia. Asistieron a la reunión el juez del distrito, el jefe de la policía y otros funcionarios que querían que se les viera como defensores de los intereses del público. La gente fue franca cuando presentó su información y describió cómo los funcionarios encubrían las ventas ilícitas.

De esta reunión y de debates menores surgió un consenso de que la acción debía darse tanto a nivel de prohibición en las aldeas como en las políticas gubernamentales. Se asignó tareas a cada aldea a medida que la gente se sentía con poder para actuar para su propia protección. Los expertos de SEARCH y otros, apoyados por grupos de la comunidad que recién habían cobrado fuerza, comenzaron a presentar sus demandas a niveles más altos del gobierno.

Paso Tres: Acción

Se formó una *darumukti sangthana* (organización distrital para eliminar el licor) y se emitieron más resoluciones. Doscientas aldeas prohibieron la venta y consumo de alcohol. Las mujeres de una aldea encarcelaron a los hombres borrachos durante la noche y los avergonzaron públicamente en la mañana. Esta estrategia recibió gran publicidad. Una delegación visitó una aldea donde no se estaba respetando la prohibición y advirtió que se impondría un boicot en caso de que no se cumpliera la prohibición. Un día después, la aldea se puso en vereda.

El comercio de alcohol a nivel aldea se detuvo, pero las ventas en los pueblos continuaron en tiendas autorizadas por el gobierno. Estas tiendas eran invariablemente de propiedad de políticos locales y se beneficiaban del clientelismo y protección oficiales. El estado afirmaba que estos ingresos sustanciales provenientes de la venta de alcohol eran necesarios para los programas de bienestar. La gente respondía que ellos podrían cuidarse mejor a sí mismos y a sus familias si pudiesen guardar una mayor cantidad de su dinero y que el gobierno no tenía derecho a vender una adicción. Con esta presión pública hubo miembros de la Asamblea Legislativa Estatal de Gadchiroli que presentaron un memorando al Primer Ministro del Estado de Maharashtra exigiendo el cierre de las tiendas con licencia y la transferencia de la autoridad sobre el uso del alcohol a las aldeas locales. El Primer Ministro estuvo de acuerdo, pero no hubo acción posterior.

El pueblo decidió que no podía seguir dependiendo del gobierno para controlar el alcohol. El 2 de octubre de 1992, el aniversario del nacimiento del Mahatma Gandhi, se anunció que el pueblo se liberaba del alcohol en presencia de 2000 delegados de más de 600 aldeas. Nuevamente todos los líderes presentes, incluyendo un miembro del parlamento nacional y un ministro del gabinete de estado, se manifestaron en público a favor de la decisión popular. La conferencia autorizó a las aldeas de todo el distrito para que asumieran la responsabilidad del control del alcohol. En las discusiones, los oradores repetían los datos que ellos mismos habían reunido y memorizado. Intercalaban los datos con historias personales de problemas en sus comunidades. El tema más común era que este problema de adicción en particular era la barrera más importante al resto del desarrollo.

La conferencia del 2 de octubre fue un momento notable de la participación democrática según la tradición de no violencia de Gandhi. Se convirtió en un poderoso símbolo de un cambio de la sede de la autoridad que pasó del gobierno a una asociación entre el pueblo, los agentes de cambio, y funcionarios suficientemente audaces para sacar la cabeza (aunque a veces después la escondían). Los burócratas estaban paralizados pero la coalición no desapareció. En 1996, el gobierno del estado finalmente prohibió la venta de alcohol en Gadchiroli, cerró las 57 tiendas de licor, y canceló los permisos individuales.

Durante los dos años siguientes, en dos encuestas de seguimiento se mostró que el consumo de alcohol era 60 por ciento menor que antes de la prohibición. Sin embargo, una solución política por sí sola no puede curar un problema social; en efecto, enterrar una adicción bajo leyes a veces puede hacerla más perniciosa pues permite que se niegue el problema. La educación de largo plazo y la organización continua son esenciales para reducir verdaderamente el problema y evitar que retorne. En el caso de Gadchiroli, sin embargo, hacer que el alcoholismo fuera ilegal sí tuvo un manifiesto efecto positivo e inmediato al permitir que las familias ahorraran dinero para sus propias necesidades. Las presiones sociales y los cambios en las normas también hicieron que la bebida se

convirtiera en una actividad mucho más privada y se redujo tremendamente las bravatas y palizas.

La historia de Gadchiroli se difundió en todo el estado. Un núcleo de activistas del distrito hizo cabildeo en la asamblea estatal y obtuvo la promulgación de leyes que garantizaron el cierre de las tiendas de licores en cualquier aldea en donde el 51 por ciento de mujeres votantes lo decidiera. La tarea está lejos de haber terminado. En Gadchiroli, el desafío es mantener la participación de la comunidad, datos actualizados y difundir un cambio válido y duradero de las conductas en todo el distrito.

Lecciones de Gadchiroli

Para combatir la adicción colectiva de Gadchiroli se requirió una verdadera asociación entre la gente del lugar, los funcionarios y los agentes de cambio. Por su cuenta, los funcionarios no podrían haber reunido los datos sistemáticamente, sostenido una presión en contra de arraigados intereses ni logrado la aprobación de leyes.

El enfoque comunitario para la recolección de datos, identificación de la naturaleza y alcance del problema, y búsqueda de soluciones fue crucial para el éxito. La investigación participativa creó un enfoque común que trascendió las diferencias iniciales y produjo una gran fuerza social con potencial irresistible para presionar a favor de cambios en las leyes. Con la remoción de esta barrera principal al desarrollo, se pudo comenzar con otras actividades en salud, generación de ingresos, seguridad alimentaria y otros parecidos.

La investigación médica o epidemiológica realizada por profesionales no habría sido tan efectiva, ni política ni socialmente. La investigación no debe ser más sofisticada que lo que requieren las necesidades locales y su implementación no debe requerir habilidades que no tienen las personas del lugar. Si la acción basada en la comunidad trata un problema que la propia gente ha identificado como una prioridad, van a unir sus esfuerzos a los de foráneos bien intencionados que han venido a ayudar. Sólo entonces las asociaciones resultantes tendrán el potencial de formar una base para el desarrollo justo y sostenido.

CAPÍTULO 14

Kakamega, Kenya

Un Inicio Promisorio que se Descarriló

Miriam K. Were

A muchos nos brillaban los ojos de optimismo cuando la mayor parte de África ganó la independencia en los 50 y 60. Ahora estamos en la sombra al darnos cuenta de que más de la mitad de nuestra gente sigue atascada en una vida de subsistencia por debajo de la línea de pobreza. La prosperidad nos pasó de largo. En los años 70, parecía que Kenia, junto con el resto de África, estaba firmemente en el camino al desarrollo. Los líderes nacionales acababan de ganar la independencia y sabían que su poder derivaba en primera instancia del pueblo. Pero los proyectos que al principio parecieron tan prometedores no lograron movilizar la energía pública en escala suficientemente grande. Por entonces, las polaridades de la guerra fría forzaban a los gobiernos africanos a elegir bandos y las fuerzas macro-económicas (como la caída del precio del petróleo, la exportación de minerales u otros recursos minerales así como los grandes préstamos de los bancos internacionales) capturaban la atención de los gobiernos que descuidaban las comunidades y sus responsabilidades hacia ellas. Se perdieron dos décadas, fracasó el “desarrollo por goteo desde arriba hacia abajo” y el optimismo de África se marchitó. Tenemos que redescubrir la confianza que surgió con la convicción de que el futuro estaba en las manos del propio pueblo, cuando nuestras comunidades eran socias de nuestros agentes de cambio y nuestros gobiernos rendían cuentas al pueblo, y actuar en consecuencia

El proyecto Kakamega de atención a la salud basada en la comunidad duró de 1974 a 1982 y logró grandes mejoras en saneamiento ambiental, agua potable, atención de salud primaria básica, inmunización infantil, planificación familiar y muchos otros indicadores económicos y de salud. Quizás lo más importante fueron los cambios cualitativos que incrementaron la independencia, el apoyo mutuo y la confianza. Surgió cierto sentido de empoderamiento con el trabajo conjunto de la gente. Las comunidades organizaron sus propias estructuras para enlazarse con el sistema de salud formal. Abrieron cuentas bancarias de la comunidad para financiar la mayoría de actividades. Para 1980, las cosas iban ciertamente bien encarriladas.¹

El Proyecto Kakamega pone en evidencia un problema muy típico del desarrollo: un proyecto extraordinario empieza muy bien - y en este caso logra reconocimiento mundial- pero luego pierde impulso. El problema central en Kakamega fue que nunca se creó una verdadera asociación tripartita. La comunidad y los agentes de cambio trabajaban bien juntos y a medida que el proyecto evolucionaba, los funcionarios del gobierno nacional daban su apoyo. Pero luego de que se publicitó el tremendo éxito del proyecto en la Conferencia Mundial de Alma Ata sobre Atención Primaria de Salud en 1978, el Ministerio de Salud, utilizando dinero de donantes internacionales tomó a su cargo el proyecto con buenas intenciones, pero sin comprender cómo trabajar con la base de la comunidad sobre

¹ Ver Miriam K. Were, *Organization and Management of Community-Based Health Care* (Nairobi: UNICEF, 1982).

la cual se debe construir una asociación con éxito. El resultado fue que con el tiempo los otros dos socios (la comunidad y los agentes de cambio) se quedaron sin poder.

Orígenes del Proyecto Kakamega

Luego de graduarme de la Escuela de Medicina de la Universidad de Nairobi en 1974, propuse una demostración de salud primaria para toda la comunidad de Kenia. Mis amigos profesionales junto con los funcionarios del Ministerio de Salud estaban incrédulos y desdeñaban el esfuerzo. Muchos preguntaban: “¿Cómo puedes pensar en poner la atención a la salud directamente en manos de la gente?” Expliqué que las personas ya se cuidaban solas, puesto que por entonces la cobertura del sistema de salud era inferior al 30 por ciento. El reto era encontrar maneras de fortalecer sus capacidades. Ellos la llamaban “medicina de segunda clase”. Como me había graduado como la mejor estudiante en medicina, dos años después me otorgaron una beca del Consejo de Población para estudiar en la Facultad Johns Hopkins. Regresé a Kenia a hacer dos años de trabajo de campo para mi tesis doctoral. El Ministerio de Salud me apoyó con un proyecto piloto para averiguar si las comunidades podían servir como unidades básicas en el sistema de atención de salud en el contexto de una estrategia nacional de atención de salud primaria.

El proyecto cubría dos divisiones del distrito de Kakamega, en la provincia occidental de Kenia: Tiriki, que consta de 53 comunidades y Kabras Sur que consta de 39 comunidades con una población total de 134,200 personas. En cada distrito los únicos foráneos eran un equipo de facilitadores que incluía a una enfermera comunitaria del Ministerio de Salud, un asistente de desarrollo comunal del Ministerio de Servicios Sociales y un experto en información de la Oficina de Estadísticas del distrito. Recibieron entrenamiento en técnicas participativas de aprendizaje. Para que hubiese participación oficial a nivel local, un asistente médico y funcionario clínico supervisaba al equipo. Yo sólo los visitaba los fines de semana.

Recolección de Datos y Desarrollo de Capacidades

Las actividades comenzaron en cada localidad con una *baraza* que es una reunión pública abierta donde tradicionalmente los jefes se comunican con la población. Como habíamos oído definiciones contradictorias sobre linderos en la comunidad, primero pedimos la ayuda de la gente para definir las unidades de la comunidad local para organizar los servicios del proyecto. Luego de intensas discusiones, la gente acordó que una unidad geográficamente distinta de vecindarios y villorrios era mejor de modo que “nadie comería doble y no se dejaría a nadie de lado”. La siguiente tarea era identificar las acciones prioritarias. Los equipos de facilitadores iban a las áreas preguntándole a las personas cuáles eran sus problemas más importantes y se cuidaban de no influir en sus respuestas. El 90 por ciento de las 92 comunidades identificó algún asunto de salud como su problema número uno. Los tres primeros lugares los ocupaban la malaria, la diarrea y alguna otra enfermedad infantil. Otros problemas que se identificaba frecuentemente eran la pobreza, la escasez de alimentos y de vivienda.

Una vez que las comunidades habían identificado sus problemas debatían con los equipos sobre posibles soluciones. Luego formaban comités de salud de la comunidad constituidos por tres mujeres, tres hombres y el promotor de salud de la comunidad. El 98 por ciento de las comunidades elegían a un hombre como presidente y todas las

comunidades elegían a una mujer como tesorera, “porque las mujeres no se robarán el poco dinero que reunamos”. Los criterios de selección incluían ser alfabeto en la lengua local, respeto de la comunidad y un “buen corazón”. El método de selección se convirtió en una cuestión importante. La gente quería que los foráneos hicieran la elección, explicando: “Si no elegimos al pariente del jefe, nos va a molestar para siempre, pero ustedes pueden irse”.

Finalmente llegamos a una solución de compromiso. En una *baraza* en un día públicamente anunciado en cada pareja local y luego de amplios debates, quienes estaban interesados en la posición se ponían en fila. Luego en lo que ellos llamaban “decidir a la luz del día” toda la gente se ponía en fila detrás de su elección. Las tres personas con las líneas más largas de cada comunidad eran entonces evaluadas respecto de su alfabetismo y conocimiento por un examen que ponían los catedráticos de la universidad y en base a esto se hacía una elección final. El 99 por ciento de los elegidos para ser promotores de salud de la comunidad fueron mujeres.

La mayoría de las comunidades esperaban que el dinero viniera de afuera. En una reunión del comité de salud de la comunidad, el equipo de facilitadores explicó que el dinero tendría que provenir de la propia gente. “Quizás tengamos que ser un poco más pobres para ser un poco más ricos después”, les explicó un anciano.

Las personas decidieron que si el proyecto iba a ser verdaderamente suyo, era importante que le dieran algo al promotor de salud de la comunidad. Fijaron un impuesto a los hogares así como un honorario mínimo por los servicios para comenzar con su fondo comunitario. A medida que se acumulaba dinero, le costaba a la gente creer que “tanto dinero podía provenir de nosotros mismos”. Además del pago mensual al promotor de salud de la comunidad, se ahorró dinero para comprar cemento para proteger los manantiales y para cubrir los gastos de las actividades de la clínica y la comunidad. Se vendieron los regalos de la época de cosecha y se añadió el dinero a la cuenta. Se probó que no tenía fundamento el temor a que el dinero fuera mal utilizado; cada comunidad insistió en un nivel de transparencia que les permitió “observarse los unos a los otros como halcones con los ojos abiertos”.

La recolección sistemática de datos recibió prioridad desde el inicio. Cuando la gente decidió cobrar los impuestos a las familias, se dieron cuenta de que tenían que hacer un censo de hogares. La primera encuesta de hogares recolectó información sobre el número de personas en cada familia y el entorno del hogar. “Las manos derechas” del jefe local servían como enlaces entre los equipos y cada familia. La respuesta fue tan buena que la gente empezó a hacer encuestas anuales sobre estadísticas vitales. Esta encuesta se expandió a nueve cuestionarios que cubrían cuestiones demográficas, enfermedades prevenibles, usos de medidas de prevención, agricultura, ingresos y egresos, ganado lechero, cultivos comerciales, distancias a los establecimientos y planificación familiar. Cada año las personas estaban cada vez más orgullosas de la información que reunían y fascinadas por los datos sobre si mismos.

Evolución de las Asociaciones

Todo proyecto basado en la comunidad gana fuerza no sólo de la comunidad sino también de los servicios de apoyo externos. Para un proyecto de salud, el equilibrio entre la aldea y la atención secundaria es especialmente importante: un trabajador a nivel de la comunidad no puede ocuparse de todas las necesidades médicas. Para fortalecer la capacidad basada en la comunidad fue esencial incrementar el apoyo a las aldeas en las clínicas de la ciudad. Se

enseñó a los promotores de salud de la comunidad que debían referir al centro de salud de su distrito a las mujeres con trabajo de parto obstruido, a los niños con fiebre muy alta que habían convulsionado incluso una sola vez y todos los casos de deshidratación moderada. El plan que surgió fue que el comité organizara el transporte del paciente mientras que el promotor de salud de la comunidad se quedaba con el paciente. El transporte tomaba varias formas, como bicicletas, camillas de fabricación casera cargadas por personas y automóviles particulares.

Cuando quedó claro luego de varias demostraciones que las mujeres con trabajos de parto obstruidos podían salvarse si las trasportaban al hospital del distrito a tiempo, se hicieron más numerosas las relaciones entre las necesidades de salud y las necesidades sociales. Por ejemplo, varias comunidades que carecían de caminos organizaron su trabajo para mejorar las trochas y que fueran carrozables. Había que cruzar ríos pero la gente no sabía cómo hacer puentes. En una reunión, el pueblo decidió: “Debemos ir a la sede del gobierno de Kakamega para hablar con el ingeniero de caminos del distrito. El no está ahí solamente para hacer pistas en la ciudad”. Y fueron. Se construyeron los puentes. Al asumir el control de sus servicios de salud pudieron actuar en el área de los caminos y puentes.

La Expansión del Rol de las Mujeres

La mejor calidad de vida del pueblo en general tuvo un impacto positivo sobre la manera en que las mujeres se percibían a sí mismas. Aunque la gente encontraba que era aceptable que las mujeres participaran como tesoreras de los fondos de la comunidad y como promotoras, inicialmente muchos criticaron el proyecto por destacar a las mujeres o por elogiar públicamente su contribución en otras tareas.

A veces tenía que ser directa y hablar en términos personales cuando me refería a los roles de las mujeres. Con mucha frecuencia esto significaba recordarle a la gente, especialmente a los hombres, que yo también era esposa y madre como sus propias esposas. Resaltar esta condición común derribaba barreras. Un comentario frecuente era que las mujeres tenían que mantenerse en su lugar porque si no, comenzarían a hablar a los hombres descortésmente. En una reunión le pregunté a los hombres: “¿Ustedes piensan que mi vida es digna ante los ojos de mi esposo?”

“Sí, obviamente. Usted es médico”, respondieron los hombres.

“Ustedes han visto que mi esposo viene conmigo a algunos de estos eventos. ¿Piensan ustedes que porque el es cortés conmigo yo le hablo descortésmente?”

Hubo algunos gruñidos avergonzados. Luego alguien dijo, “¡Usted es diferente! ¡Usted es una mujer especial!”

“¿Me están diciendo ustedes que mi esposo escogió una esposa mejor que ustedes?” Silencio. Luego añadí, “¡No creo! Yo creo que ustedes eligieron muy bien a sus esposas”. Finalmente alguien dijo, “Bueno, esa es la manera como *siempre* actuó nuestro pueblo.”

Quedó claro que las mujeres, que eran las que más necesitaban “aire para respirar”, sólo lo encontraban al principio si se comprometían en actividades que generalmente aprobaban sus esposos, padres e incluso hermanos. En muchos lugares apegados a las tradiciones como en África el camino hacia la plena equidad de género sigue siendo muy largo en el cual se ha permitido a las mujeres dar sólo algunos pequeños pasos. Pero poco a poco en nuestras aldeas las relaciones entre mujeres y hombres se expandieron. Cuanto más se movilizaban las comunidades, más grande se hacía su visión del desarrollo y las mujeres participaban más en la mejora del saneamiento ambiental, protegiendo los manantiales,

sembrando jardines para los comedores, construyendo letrinas, pagando por servicios de salud de primera atención suministrados por los promotores de salud de la comunidad y organizando jornadas mensuales de vacunación. En estas ocasiones se traía todos los niños pequeños de la comunidad al centro de salud como un evento de grupo. Tanto hombres como mujeres cargaban los bebés y se turnaban para llevarlos a la ciudad. A la larga, se estableció guarderías en las comunidades, supervisadas por adultos, con lo que se reemplazó la práctica de dejar a los bebés al cuidado de otros niños. A la larga también el debate tocó el tema de espaciar el nacimiento de los niños y las comunidades adoptaron métodos anticonceptivos modernos. Con los años, tanto las mujeres como los hombres se hicieron cada vez más activos en cuestiones políticas. Este no fue uno de los objetivos del proyecto como tampoco lo fue la construcción de caminos y puentes, pero quedó claro que cuando la gente se sentía confiada y con poder comenzaba a participar en asuntos importantes de la vida y no se les mantenía al margen de las decisiones.

Para 1980, la gente tenía la sensación de que podía lograr sus objetivos y que ya no estaban atrapados, como se habían sentido hasta las conversaciones al inicio en 1974. A medida que las actividades avanzaban, los equipos de facilitadores redujeron su participación y las visitas semanales, a quincenales durante tres meses, mensuales por tres meses más y finalmente una vez cada seis meses. En las primeras *barazas* era muy importante decidir la secuencia de extensión de una comunidad a otra. Luego de gran debate se acordó que las comunidades más pobres y más remotas serían las primeras porque sus necesidades eran mayores. El uso de la información fue crucial tanto respecto de estas decisiones sobre qué actividades llevar a cabo como respecto del sentido comunal de logro. La gente pudo ver resultados de primera mano y discutir su significado. La información no se guardaba en oficinas gubernamentales sino que se llevaba a las comunidades. Como la gente planeaba sus vidas, cobraba sentido planificar sus familias; con el advenimiento de la planificación familiar activa, descendió marcadamente la tasa de nacimientos.

Transición: 1980-1982

En 1978, Kenia presentó el proyecto Kakamega en la Conferencia Mundial sobre Atención Primaria de Salud en Alma Ata, en el Kazakistán soviético, como una demostración del nuevo enfoque propuesto para el movimiento global de atención de salud primaria. Ese mismo año UNICEF otorgó a Kakamega su prestigioso premio Maurice Pate por su destacada contribución al desarrollo de la atención primaria de salud en Kenia. En 1979 UNICEF organizó un seminario de altos funcionarios globales en Kenia para que los funcionarios de todos los programas nacionales de UNICEF pudieran observar de cerca el proceso y los logros. En 1980, el Ministerio de Salud aceptó el éxito del proyecto piloto nacional y asumió su control directo. Los equipos que habían estado liderando el proyecto fueron reabsorbidos en empleos regulares. Sólo el supervisor de campo a quien se había asignado la división provincial de atención primaria de salud en la ciudad de Kakamega podía seguir haciendo visitas periódicas. Luego de la Conferencia de Alma Ata, las agencias donantes internacionales dieron dinero a raudales de modo que se socavó la administración comunitaria, traspasando el control a los grupos de donantes y reorientando los objetivos de trabajo de las prioridades de la comunidad a las externas. El enfoque pasó de comunidades que trabajaban en función de sus propios intereses a individuos que trabajaban y eran pagados según los deseos de los donantes.

Paralelamente hubo otra distracción de parte de los visitantes. Durante la etapa piloto del proyecto se había tomado la decisión de limitar las contribuciones a lo que podían aportar las fuentes locales. No se había aceptado voluntarios externos. El reconocimiento inicial del éxito del proyecto trajo consigo una inundación de entusiastas visitantes ansiosos de ayudar. Los visitantes hacían un montón de preguntas, esperaban respuestas precisas sobre asuntos que todavía se estaban debatiendo, y trataban de hacer avanzar las actividades en sus propios plazos que eran más cortos y menos inclusivos. Recordando los días coloniales, los aldeanos inevitablemente sintieron que los visitantes de fuera emitían juicios sobre si sus respuestas eran “buenas” o “malas” y que los ponían a prueba con preguntas como “¿Cuál es el propósito del Proyecto de Kakamega?” Este cuestionamiento se sumó al incierto proceso que habían iniciado. La gente decía, “cuando se planta una semillita no se la saca todos los días para saber si están saliendo las raíces”.

Mientras se estaba desarrollando el proyecto de Kakamega, surgían por todas partes en Kenia otros proyectos basados en la comunidad. Un gran número de ellos fueron iniciados por misioneros. Entre estos fue notable el proyecto de Kenafya, auspiciado por el gobierno de Kenia y financiado con ayuda de Finlandia, que extendió el enfoque de Kakamega a otras partes del distrito de Kakamega y a la Provincia Occidental. Otros proyectos apoyados por otros grupos llevaron al mismo tiempo la atención hacia Nyanza, en las Provincias Oriental y Costera. En otros lugares de Kenia, la fundación del Aga Khan apoyó proyectos paralelos, mientras que el ministerio de salud alentó a los grupos de iglesia y las pequeñas ONG a expandir la atención basada en la comunidad, especialmente en los hospitales de las misiones. La formación de un comité de coordinación muy activo a nivel nacional hizo que fuera fácil para las comunidades conseguir apoyo internacional para el trabajo basado en las aldeas. En la superficie, este apoyo internacional parecía bueno, pero los métodos de organización, el sentido de urgencia y las prioridades externas que se utilizaban tenían una fuerte tendencia a socavar la capacidad propia de la comunidad. Como los objetivos de desarrollo de los foráneos desplazaron los objetivos de la comunidad, en muchos lugares los bien intencionados donantes crearon las condiciones para que sus proyectos cayeran en el desamparo.

Después de 1982

En 1982, el Ministerio de Salud de Kenia creó la Unidad de Atención de Salud Basada en la Comunidad en su matriz en Nairobi. La consecuencia fue que se dio forma institucional a un proceso de bases. Aquellos que habían servido como personal clave en la demostración exitosa no jugaron ningún rol en la implementación en mayor escala. En vez de la supervisión de apoyo a través de equipos de facilitadores que sostuvieran diálogos con las comunidades, el proceso de monitoreo impartía directivas verticales, y los funcionarios seguían órdenes. En la universidad, no importaba con qué fuerza explicara yo las bases del éxito, los funcionarios clave no tenían ningún interés en “tácticas que eran una pérdida de tiempo”.

El Proyecto de Kakamega continuó recibiendo visitas de altos funcionarios gubernamentales que traían sus poderosos equipos de la UNICEF, del Banco Mundial y muchos otros donantes. Las diferencias que se observaban fácilmente en los lugares del proyecto se utilizaron como testimonios de logros positivos. Pero ahora la publicidad se concentraba en los resultados y este enfoque quitaba la atención del proceso. Dadas las sumas de dinero que provenían ahora de los donantes, era fácil creer que los programas se

estaban fortaleciendo. Los funcionarios y los agentes de cambio internacionales no podían entender que los éxitos hubieran surgido del proceso y no de fijar metas de desempeño, y que el impulso movilizador se había generado en la comunidad y no del financiamiento externo. Asumieron que sumando su versión de apoyo a directivas de gestión más estrictas y considerable financiamiento externo, podían acelerar el proceso y aumentarlo a gran escala. Nunca habían tenido fe en una asociación tripartita que usaba datos locales en vez de recetas externas para cambiar el comportamiento y que aceptaba las limitaciones del rol de cada socio. Se sentían incómodos ante la necesidad de la humildad y aprender a dejar de lado su propia cultura (burocrática o étnica) y de delegar autoridad y responsabilidad para que pudieran madurar en las manos de sus nuevos dueños. La delegación no consiste en control remoto.

Lo que socavó el proceso más drásticamente fue el supuesto arrogante y simplista de que la “participación de la comunidad” involucraba meramente “decirle a los aldeanos que limpiaran e hicieran unas cuantas cosas”. La acción basada en la comunidad es más que “sólo sentido común”. La concentración en los resultados impulsada por el dinero fue fundamental en el cambio de orientación. El dinero le permitía a los foráneos introducir sus prioridades. Buscando sistematizar el creciente flujo de fondos, el Ministerio estableció un marco de supervisión y mecanismos para transferir las contribuciones externas a las comunidades. Luego hubo ciclos periódicos de “superávit” y “déficit”. El superávit ocurrió cuando luego de la Conferencia de Alma Ata de 1978 adoptaron la nueva moda de desarrollo en proyectos de corto plazo, y luego abandonaron a las comunidades para perseguir otros intereses. Ni el gobierno nacional ni los donantes comprendieron que las comunidades eran sensibles a la necesidad de servicios estables y la financiación permanente. Los períodos de déficit tomaron la forma de un agotamiento periódico de los inventarios locales de medicamentos esenciales. Como ahora los donantes controlaban la distribución de medicinas, las comunidades ya no tenían a sus mujeres observando con los ojos bien abiertos como los halcones todos los fondos y botiquines locales. Muchos aspectos de la atención de salud pueden necesitar apoyo externo, pero el pago de las medicinas es un costo que las personas, incluso las personas pobres, casi siempre están dispuestas a asumir. Como máximo necesitan ayuda para conseguir medicinas más baratas, no medicinas gratuitas.

El Proyecto de Kakamega fue desmembrado formalmente en 1982. No obstante, tras casi dos décadas, la experiencia sigue teniendo impacto tanto en las comunidades como en el Ministerio de Salud. La gente recuerde los éxitos del Proyecto de Kakamega, cuando las aldeas actuaban en su propio nombre. Y, por cierto las aldeas mismas que ahora carecen de esta asociación facilitadora continúan progresando aunque con mayor confusión.

Más alentador que el progreso continuo e las aldeas del principio es que otras comunidades hayan aprendido de la experiencia de Kakamega. Esas lecciones no son lo que podrían haber sido si el proceso hubiera sido sostenido a través de asociaciones facilitadoras, pero estas otras comunidades están repitiendo parte del proyecto y es de esperar que no repitan los errores. Hay destellos de esperanza en las vidas de la gente en muchos lugares a pesar de grandes desastres causados recientemente por enfermedades, inundaciones y guerras que han concitado mucha atención. Algunas comunidades están cambiando, y sigue aumentando la comprensión y la esperanza de que estos pequeños éxitos sostenidos puedan iniciar una mayor movilización en toda África.

CAPÍTULO 15

Los Apaches de White Mountain en los Estados Unidos

El Reclamo por la Autodeterminación

Pocas estrategias para promover el desarrollo se han diferenciado tan netamente como las del gobierno de los Estados Unidos dirigidas hacia los estadounidenses de origen europeo y las dirigidas hacia los pueblos americanos nativos. Por un lado, la expansión de las comunicaciones, la salud, el transporte y las instituciones financieras; y por el otro las confiscaciones de tierras, las políticas de “asimilación” que involucraron alejar a los niños de sus familias y que minaron los modos de vida tradicionales de otras maneras y, finalmente, los programas de apoyo que promovieron la dependencia en vez de la autodependencia. Esta última historia muestra con demasiada claridad cómo las acciones gubernamentales que controlan en vez de facilitar (incluso con buenas intenciones) pueden causar daños profundos y duraderos.

Hoy en día, la comunidad Cibecue de los Apaches White Mountain está persiguiendo un sendero paralelo en educación y atención salud en un esfuerzo por volver a tomar las riendas de su propio futuro. Como resultado de la legislación federal de las últimas décadas, el gobierno tribal está desarrollando enfoques basados en la comunidad cada vez más eficaces en asociación con el gobierno en Washington y con agentes de cambio independientes de muchos tipos.

Los 2000 apaches del valle Cibecue en el este de Arizona son los miembros más aislados de la tribu White Mountain. Un alto porcentaje de la gente todavía habla la lengua apache y tratan de mantener vivas sus tradiciones. Los residentes mayores hablan de infancias idílicas en los bosques con venados y cerca de otros tipos de vida silvestre, cuando todavía abundaban truchas y castores en el arroyo Cibecue; cuentan de tiempos en los que las mujeres se pasaban el día recolectando plantas para la alimentación y las medicinas mientras que los hombres y los niños se pasaban los días a caballo. Se alienta a los jóvenes a aprender historias, danzas y artesanía tradicional y a participar activamente en los rituales que fortalecen la identidad y los valores tribales.¹

El área de Cibecue siguió poco perturbada por la intrusión externa hasta casi el final de la Primera Guerra Mundial cuando el gobierno de los Estados Unidos irrumpió con políticas que cambiaron tanto el hábitat como los estilos de vida. Lo primero que se hizo fue vender a no indígenas los derechos de pastoreo en tierras apaches. La venta de demasiados permisos resultó en un exceso de pastoreo y en un gran daño a la tierra.² Desde 1930 hasta 1960, el gobierno trató de convertir a los apaches en ganaderos, aumentando el daño. Para los 60, el impacto negativo era evidente y el gobierno decidió hacer una reingeniería del paisaje y con ello de la ecología. La Oficina de Asuntos Indígenas introdujo “modificaciones de la vegetación”. Se eliminó los tuníperos y el “pasto oso” nativos y se introdujo especies exóticas de pasto. Al mismo tiempo las aguas de la

¹ Keith Basso, *Wisdom Sits in Places: Landscape and Language among the Western Apache* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 1996).

² Tribu apache White Mountain contra el Gobierno de los Estados Unidos, 614 (Undécimo Distrito, 1987).

reservación se utilizaron para satisfacer las necesidades río abajo en el estado de Arizona que se modernizaba rápidamente. Para mejorar el volumen del río Salt antes de que saliera de la reservación, se rodeó y envenenó químicamente los álamos. Para acelerar el caudal, se “enderezó” los ríos con buldózer, una práctica que continuó hasta los años 80.³

Para lanzar el crecimiento económico, el gobierno federal en los años 60 promovió la creación de la industria maderera local. La Oficina de Asuntos Indígenas se ocupó de todo el papeleo y a finales de la década ya había un aserradero operando en Cibecue. Como tenía que justificar las nuevas plantas industriales, la Oficina de Asuntos Indígenas recomendó tasas de saca de madera superiores a la reposición (en marcado contraste con las prácticas de cosecha de los indios Menominee en Wisconsin, quienes se resistieron a la dirección externa y que han mantenido uno de los programas forestales más sostenibles del mundo durante más de un siglo). Sin embargo, por largo tiempo los Apaches sacaron pocos beneficios de estas grandes operaciones madereras; los contratistas blancos fueron los únicos que ganaron dinero hasta los años 80 cuando la tribu tomó el control de los contratos de madera y del aserradero.

Cuando comenzamos a trabajar en Cibecue en 1996, encontramos que los residentes consideraban que las décadas precedentes de acciones por lo general bien intencionadas habían sido una irrupción en el medio ambiente y en la trama de la vida social de los apaches. Pero los resultados adversos no fueron toda culpa del gobierno. Los líderes apache no estaban sobre el mejor curso a seguir y en general habían aceptado las recomendaciones gubernamentales. No había habido asociación facilitadora para crear sistemáticamente la confianza y la capacidad locales. Casi todos los proyectos habían sido impulsados por el gobierno y financiamiento y no mediante planes de trabajo de la comunidad y el equilibrio de los recursos.

Creación de Capacidades y Educación

En los años 30, se abolió el gobierno tribal tradicional de los Apache y con ello el antiguo patrón de exigir a los jefes por el bienestar de la comunidad. A mediados de los 70 apoyado por la promulgación de la Ley de Autodeterminación y Educación Indígena (P.I. 638), un enérgico consejo tribal indígena dio una serie de decididos pasos para recuperar cierto control sobre sus propias vidas. A finales de los años 80, el equilibrio de poderes entre el gobierno y la tribu Apache había girado hacia una toma de decisiones que incluyese en más medida tanto a agentes de cambio externos como a miembros de la tribu. Utilizando sabiamente los trámites burocráticos para ganar y asumir más poder, diseñaron nuevas e importantes políticas que crearon oportunidades para encontrar soluciones de base local para el manejo de cuencas, mejorar el acceso a las comunicaciones y a la información, y dar con nuevas alternativas económicas entre las que se incluyó un área de ski, caza de los alces de excepcional tamaño de la región, pesca de truchas para turistas y un casino. Aunque ninguno de esas empresas por sí solas rinde enormes beneficios, juntas diversifican sustancialmente la economía de la tribu de manera muy parecida que las múltiples

³ Estado de Arizona, División de Manejo de Cuencas del Departamento de Tierras del Estado, “Proceedings of the First Meeting of Federal, State, and Private Agencies Contributing to Arizona Watershed Research and Management,” Phoenix, 1957; R.E. Robinson, “The Cibecue Project: A Review,” en *Watershed Review: Proceedings of the 1965 Watershed Symposium* (1966), págs. 24-25, citado por Jonathan W. Long, “Cibecue Watershed Projects: Then, Now, and in the Future,” *USDA Forest Service Proceedings*, RMRS-P-13 (Washington, D.C., 2000).

iniciativas turísticas en las Adirondack. Estas diversas actividades también han trasladado sistemáticamente la sede del poder dentro de la comunidad.

En Cibecue la población decidió, de acuerdo con las nuevas políticas, asumir el control de su propia escuela que antes estaba administrada por la Oficina de Asuntos Indígenas. No sólo instauraron el control de la comunidad en vez de la administración federal sino que también calcularon que con el dinero que recibían directamente podían ampliar la escuela de ocho grados para hacer una secundaria completa. Pensaron que con una escuela local caerían las tasas de deserción eliminado el largo recorrido en autobús a través de la reservación y que un equipo deportivo local fortalecería la autoestima de la comunidad.

Como parte de ese esfuerzo, la comunidad de Cibecue contrató a un nuevo director bien capacitado e imaginativo y reorganizó el comité de escuela. Luego apareció un recurso sorprendente. Un bibliotecario muy fiel que se había ocupado por muchos años de las cuentas de escuela había estado invirtiendo silenciosamente el superávit anual del presupuesto de la Oficina de Asuntos Indígenas en una de varias cuentas de ahorros en distintas partes del Estado. Al final de cada año contable había reasignado los saldos no gastados a necesidades futuras. Estas diversas cuentas en conjunto habían estado acumulando intereses en silencio y ahora llegaban a una suma significativa, y eran suficientemente grandes para financiar un nuevo edificio de la escuela y financiar su ampliación en el futuro.

Auto-evaluación y Acción Medioambiental

Entramos en este contexto en 1996 en respuesta a un pedido de los Servicios de Salud Indígena para evaluar el centro de salud de Cibecue. Aunque el centro de salud indígena hubiera preferido una evaluación más tradicional por un grupo gerencial, algunos líderes clave de la tribu preferían el enfoque comunitario y solicitaron nuestra presencia. En un momento en el que estábamos implementando el proceso SEED-SCALE en pruebas de gran perspectiva en el Tercer Mundo, vimos que esta era oportunidad de aprender cómo podía funcionar en los Estados Unidos.

Luego de organizar reuniones con los líderes tribales, el personal del centro de salud, el comité de la escuela de Cibecue y el Departamento de Planeamiento Tribal, sostuvimos una reunión comunal en el gimnasio del colegio para conseguir información pública sobre las necesidades de Cibecue. Asistieron cientos de personas. En esta reunión el nuevo director modificó ingeniosamente la técnica de Evaluación Rural Participativa del Mapeo de la Comunidad: en vez de tratar de promover la participación pidiéndole a los apache, tradicionalmente lacónicos, que hablaran a través de sus ideas, distribuyó bloques plásticos “Lego” para ensamblar maquetas que había comprado en gran cantidad en remates a lo largo de los años.

En las mesas se reunieron grupos de vecinos en todo el gimnasio. Se le pidió a cada grupo que construya un modelo de Cibecue según les gustaría que fuese. En estos grupos la gente se comunicaba aunque hablaba poco. La energía era palpable a medida que construían visualmente su comunidad ideal con los pequeños bloques plásticos. Todos los grupos incluyeron una lavandería automática y todos menos uno tenían un lugar para nadar o estanque en el arroyo. Sus modelos se limitaban al área de la ciudad. Posiblemente porque los bloques plásticos de Lego facilitaban la construcción de ciudades y no de bosques y arroyos o posiblemente porque las instrucciones en apache habían limitado el

alcance de la visión a la ciudad. Tanto la lavandería automática como el estanque para nadar habrían traído importantes beneficios de salud pero ninguno encajaba directamente con las expectativas del Servicio de Salud Indígena que nos había contratado sólo para determinar si debía ampliar el edificio de la clínica. Al final del ejercicio le pedimos a la gente que describiera su visión. Habíamos estado llamando al Proyecto de Cibecue: Comunidades Saludables. Pero la gente tenía su propia manera de describir una comunidad saludable. Decidieron que la salud no era solamente cuestión de estar libre de enfermedades sino más bien *dish chi be kho bil na zel*, es decir “que nuestra comunidad de Cibecue camine junta hacia adelante.”

Con este inicio, el proyecto empezó una recolección de datos más sistemática contratando a los estudiantes de la escuela como parte de un programa federal de verano. Un grupo tenía que hacer una encuesta a los hogares para determinar las necesidades de salud. Otro tenía que evaluar las condiciones ecológicas del arroyo de Cibecue. La escuela secundaria y el programa de cuencas del Consejo de Planeamiento de la tribu se hicieron cargo de la recolección de información medioambiental. Los estudiantes que hacían la encuesta de salud se frustraron y pararon a mitad de camino. Sentían que el otro grupo de trabajo era más interesante y también sentían cierta incomodidad en entrar a los hogares de la gente a hacerles preguntas privadas relacionadas sobre enfermedades. Nos dimos cuenta de que habíamos cometido varios errores por ser agentes de cambio externos. Primero que nada, el cuestionario de salud era demasiado complicado. En segundo lugar debido a que los servicios de salud venían del gobierno, los miembros de la comunidad no tenían ningún sentimiento de participación real en las decisiones en estos asuntos. Finalmente parecía que en esta situación, los jóvenes no eran los encuestadores apropiados. Sus madres hubieran sido más efectivas para conseguir este tipo de información.

En contraste, la encuesta medioambiental promovió una acción inmediata. El Departamento de Planeamiento Tribal contrató a gente del lugar para los esfuerzos de restaurar el arroyo Cibecue. Hubo voluntarios de la escuela -estudiantes, maestros, administradores- que impidieron todo acceso al arroyo para reducir la erosión de la tierra, removieron el sedimento para reabrir el canal y limpiaron un manantial de importancia histórica para abrir una fuente de agua potable. Algunos de los estudiantes involucrados en este aprendizaje de acción y servicio estudian ahora temas medioambientales en la universidad para obtener empleo en este campo.⁴

La Experiencia en Salud

Luego de nuestras dificultades con una encuesta de salud estandarizada y sin el apoyo del Servicio de Salud Indígena para conducir una evaluación SEED completa, decidimos recolectar información de salud a través de entrevistas profundas con cuatro grupos formados por veinte funcionarios apache y residentes de Cibecue, 17 promotores de salud apaches, 18 promotores de salud no apaches y cuatro funcionarios no apaches que vivían en la reserva. También organizamos varios grupos focales de adultos y menores. El sistema de información de salud de la reserva que estaba computarizado en gran medida proporcionó una abundancia de datos para apoyar un importante cambio de orientación.

⁴ Delbin Enfield, Departamento de Planeamiento de los Apache de White Mountain, comunicación personal, Octubre 2000.

Los datos del censo de 1990 confirmaron el mal estado de salud y condición económica general de la población. Las cifras mostraron un ingreso anual medio de \$4,400 para los hombres y de \$2,800 para las mujeres y de \$9,200 para las familias. Más del 50 por ciento de los hogares estaban por debajo de la línea nacional de pobreza. La mortalidad infantil era de 14.3 por cada 1000 nacidos vivos, el doble de la cifra de Arizona y de los Estados Unidos; las principales causas de muerte eran enfermedad cardiovascular (20 por ciento), diabetes (10 por ciento), heridas por accidentes vehiculares (8 por ciento), alcoholismo (7 por ciento) y homicidio y suicidio (7 por ciento). Las tasas de mortalidad masculinas eran el doble que las femeninas. La cobertura de la atención prenatal era buena pero había altas tasas de embarazos adolescentes (19 por ciento) y de madres solteras (57 por ciento) así como altas de tasas de uso de alcohol y tabaco durante el embarazo con bebés que nacían con bajo peso y anemia, así como diabetes entre las madres.⁵ De acuerdo con estimados tribales, el alcoholismo afectaba entre el 40 y 60 por ciento de las personas; 43 por ciento de las admisiones al hospital y 42 por ciento de las muertes entre las edades de 21 y 74 estaban relacionadas con el alcohol. En una encuesta a estudiantes de 9 a 18 años, un 30 por ciento reportó uso semanal de alcohol o drogas, así como adicción al alcohol y las drogas entre sus padres. El 40 por ciento de los estudiantes entre 10 y 17 no vivían con sus padres y tampoco lo hacían más del 50 por ciento de jóvenes que no asistían al colegio.⁶

Las entrevistas revelaron que los principales problemas de salud no eran resultado de las infecciones sino de un estilo de vida sedentaria promovido en gran parte por los programas de bienestar del gobierno, del consumo de alimentos del “hombre blanco” con mucha grasa, sal y azúcar y del fácil acceso alcohol. Estos problemas de salud eran muy diferentes de los que estaban resolviéndose el buen tratamiento clínico que suministraba el centro de salud.

La fuerte dicotomía entre las estadísticas y los servicios proporcionados demostraba la importancia de reunir datos basados en la comunidad antes de tomar decisiones sobre nuevas iniciativas. Una evaluación más convencional habría limitado el análisis a las condiciones en la clínica y se habría concentrado sobre todo en asuntos de enfermedades agudas y control de infecciones. Los nuevos datos demostraron que las enfermedades crónicas en la comunidad provenían de factores sociales que quizás no se consideraran directamente relacionados con la salud: la ruptura en las relaciones entre los mayores y los jóvenes, la falta de comunicación entre hombres y mujeres, el abandono de los huertos familiares. Estos problemas podían corregirse solamente con un cambio en el comportamiento y no con nuevas clínicas.

El centro de salud proporcionaba buena atención médica en servicios clínicos de rutina. El conocimiento y desempeño del personal del centro eran adecuados y en algunos casos muy elogiados. El equipo y las instalaciones, aunque estaban viejos, eran funcionales y se usaban apropiadamente. Las necesidades de salud convencionales de la gente recibían un servicio competente, pero si se veía desde una perspectiva más amplia, no se estaba resolviendo en absoluto los problemas de salud de la comunidad. Durante las entrevistas un funcionario importante explicó: la atención a los casos agudos es la prioridad y utiliza todos nuestros recursos. Si invertimos dinero en la prevención de la diabetes, la gente ya no

⁵ Oficina de Censos de los Estados Unidos, *Summary Report of the Census, 1990* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1992).

⁶ Centro de Estadísticas de Salud de Arizona, *Health Status Profile of American Indians in Arizona: 1996 Data Book* (Phoenix: Arizona Department of Health Services, 1998), p. 89.

recibirá atención adecuada para casos agudos y perderán confianza en el programa de prevención. La perspectiva de este funcionario no se había fijado en los estilos de vida prevalecientes en los hogares fuera de las paredes del hospital.

En la comunidad de Cibecue era claro que mucha gente quería cambios cambio pero lo preocupaba cuál sería su papel en el mundo. En 1955, el gobierno de los Estados Unidos reconociendo que sus programas de bienestar habían promovido la dependencia entre los pobres en todo el país, eliminó abruptamente los servicios de apoyo que se habían desarrollado a lo largo de varias décadas. Estos cambios no tomaron en cuentas las necesidades específicas de los indígenas norteamericanos. En el contexto de la nación apache, la posibilidad de pasar de la asistencia social al mundo laboral resultaba a todas luces poco práctica ya que las políticas anteriores habían destruido la mayoría de las oportunidades de empleo en y cerca de la reservación.

Mientras tanto, el Servicio de Salud Indígena siguió interesado en ampliar el edificio del hospital lo que sería conveniente tanto para el personal como para los pacientes. Apoyamos ese proyecto pero recomendamos que en el nuevo edificio también se albergara instalaciones para programas de prevención y mantenimiento de la salud. Más aún, propusimos acciones más allá de la atención de casos agudos como la creación de una red de suministro de salud que promoviera la independencia de la comunidad (un antiguo valor de la nación apache).

No es de sorprender que nuestras propuestas originaran fuertes discusiones con el Servicio de Salud Indígena y en todos los niveles de la comunidad. En esa época todas las fuentes de financiamiento se confinaban estrictamente a los programas gubernamentales por categorías separadas. Nuestras recomendaciones requerían un nuevo enfoque, que no se adecuaba fácilmente a las prácticas establecidas del gobierno, que dificultaban las acciones cruzadas entre los sectores de salud, educación y medio ambiente, aun cuando las sólidas investigaciones hubiesen puesto en evidencia que estos lazos son claros. El Servicio de Salud Indígena, sin embargo, amplió el centro de salud de Cibecue y construyó un centro de bienestar adjunto para proporcionar más servicios de prevención.

Una vez que se siembran las ideas, a veces retoñan y luego rinden frutos. En el 2000, un grupo de trabajo formado por residentes locales y proveedores de servicios de salud utilizó nuestra información anterior y nuestro informe como punto de partida y se reunieron regularmente en reuniones públicas en un esfuerzo por promover la verdadera asociación entre los servicios de salud y las comunidades de toda la reservación. El grupo de trabajo decidió utilizar un tipo de evaluación SEED en toda la reservación para recolectar información. Creó, probó mediante pilotos e implementó un sistema simple de recolección de datos. Las reuniones de la comunidad se concentraron en definir las prioridades y acciones de salud. Esperan recolectar datos anualmente para ayudar a las comunidades a revisar sus propios planes de salud.

Lecciones de Cibecue

Se han dado los primeros y difíciles pasos hacia el empoderamiento. En último término, por supuesto tienen que hacerse sostenibles los nuevos lazos tentativos entre la energizada escuela de la comunidad, los servicios de salud que cada vez miran más allá de sus paredes y los proyectos medioambientales en expansión. Esto requerirá crear nuevas oportunidades económicas y promover cambios más profundos de valores.

Estas experiencias, aunque son claramente específicas a la situación apache, muestran cómo la asistencia verticalista al desarrollo interfiere con la creación de capacidades dentro de la comunidad, incluso cuando se hace para compensar la explotación anterior. Los servicios y subsidios usualmente socavan la independencia. La gente necesita fortalecer sus propias capacidades para ser verdaderos socios del gobierno y de los agentes de cambio en la identificación y satisfacción de sus propias prioridades. Para lograrlo, los tres socios deben ingresar a un proceso sistemático, actualizado de manera periódica, y asumir el compromiso de cooperar entre si.

PARTE IV

Aplicaciones en Gran Escala

CAPITULO 16

Agricultura Urbana

Un Motor Poderoso para Ciudades Sostenibles

Jac Smit

La gente de todo el mundo está retornando a la agricultura alrededor de las ciudades. Como consultor urbano de la Fundación Ford en 1968, descubrí que la gente en Calcuta producía una cuarta parte del pescado y verduras que se consumían allí utilizando aguas servidas y residuos sólidos. En la mayoría de lugares hoy en día la agricultura urbana suministra entre un cuarto y la mitad de la necesidad de alimentación total de los habitantes de la ciudad. En los años 80, una compilación de 32 estudios de 25 países mostró que la agricultura se había fortalecido por igual en climas cálidos y fríos y en economías de control central o de mercado abierto.¹

La agricultura urbana no se especializa en cultivos para ganado o cereales sino en una diversa gama de bienes perecibles -verduras, frutas, pescado, aves, pequeños mamíferos- todos de gran contenido vitamínico, de minerales y proteínas. La agricultura urbana normalmente es intensiva y produce entre 3 y 15 veces más por hectárea que los métodos rurales comunes -utiliza desperdicios urbanos reciclados como insumo principal, no debido al idealismo, sino debido a que los desperdicios urbanos son abundantes y disponibles. Los métodos intensivos en mano de obra de la agricultura urbana utilizan mucho menos agua y fertilizantes químicos por unidad de producción que la agricultura industrial.

La agricultura urbana ofrece mucho más que un gran conjunto de fuentes de alimentación y una mejor calidad de alimentos. La agricultura urbana es un punto de entrada al desarrollo para las ciudades. Incrementa la estabilidad cívica, reduce la congestión del tráfico y el consumo general de energía, mejora la calidad del aire y les da a los pobres no calificados pero emprendedores una manera de comenzar a ganar dinero.

Traer la agricultura a las ciudades reduce el impacto de la urbanización sobre la utilización de la tierra. Hoy en día el Gran Londres requiere 125 veces su área actual para producir los alimentos que consume. Este impacto llega hasta los lugares más lejanos de la Tierra, ya que el té viene de la China, los camarones de la bahía de Bengala y las flores de Kenia. Las áreas urbanas cubren 3 por ciento de superficie del planeta, pero importan dos

¹ Este capítulo resume el trabajo que llevó a cabo durante toda su vida Jac Smit en todo el mundo. Algunas referencias útiles sobre agricultura urbana son las siguientes: A. G. Egziabher et al., *Cities Feeding People: An Examination of Urban Agriculture in East Africa* (Ottawa: International Development Research Centre, 1994); P. Henderson y J. Orange, *Gardening for Profit* (American Botanist, 1991); M. Koc, R. McRea, L. Mougeot, y J. Walsh, eds., *For Hunger-Proof Cities: Sustainable Urban Food Systems* (Ottawa: International Development Research Centre, 1999); M. Olson, *Metrofarm* (TS Books, 1996); I. Sachs y D. Silk, *Food and Energy: Strategies for Sustainable Development* (United Nations University, 1990) (www.cityfarmer.org/UNPress.html#UNPress); y J. Smit, A. Ratta, y J. Nast, 1996; *Urban Agriculture: Food, Jobs, and Sustainable Cities* (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1996). Si desea información sobre cuestiones específicas, contactar a Jac Smit, Presidente, Urban Agriculture Network, Washington, D.C.; e-mail: urbanag@compuserve.com.

tercios de los recursos naturales que la gente consume y la mayor parte se convierte en desperdicios contaminantes.

En Valparaíso, Chile, Teodora Luna se levanta temprano en la mañana y alimenta a sus codornices y cuyes con los restos de las comidas de sus familias y de sus vecinos. Antes de preparar el desayuno, inspecciona la cerca de un décimo de acre (0.04 hectáreas) para ver si hay algún daño causado por las cabras de la comunidad que se pasean libremente. Al final del día cuida sus verduras que crecen en el emparrillado de enredaderas de pepinillo y zapallitos italianos y las bandejas de lechuga hidropónica encima del techo. Esta pequeña finca urbana produce un tercio del alimento y dos tercios de las proteínas y micro-nutrientes que necesitan los cinco miembros de la familia Luna. Además de proporcionar a su familia una dieta saludable, Luna cultiva hierbas de cocina y medicinales, que vende a consignación en una tienda cerca del trabajo de su esposo. Genera su propio fertilizante haciendo compost de los desperdicios del hogar y de los vecinos y utiliza el agua servida de su cocina y baño para regar. Su pequeña parcela es verde de un extremo a otro y el espacio es más limpio y fresco que las muchas parcelas marrones del vecindario. Sus hijos son más saludables que el niño promedio del vecindario.

Stoitcho Ainarov vive en Viongradetz, un suburbio de Sofía, Bulgaria. Alrededor de su casa hay un huerto de frutales y nogales de 30 por 40 metros. La mayoría de habitantes de los suburbios búlgaros tienen huertos similares. Ainarov recibe una pensión mensual de 35 dólares y vive bien. Vende uvas a una cooperativa local, vende frutas especiales a los comerciantes de la ciudad que llegan hasta su puerta y vende comida fresca a sus parientes que viven en el centro de la ciudad.

En su complejo rodeado por muros, Ainarov practica algunos de los conceptos más avanzados de agricultura urbana orgánica. Los viñedos dan sombra a las verduras y en un patio hay cabras que comen alfalfa y desperdicios, mientras que las palomas proporcionan abono enriquecido por comer en los campos y bosques cercanos. Hace compost con todos los desperdicios sólidos y usa todas las aguas servidas para regar. Se procesan muchos productos in situ, como vino, frutas y verduras deshidratadas y enlatadas, y encurtidos y "sauerkraut". Cosecha la mayor parte de verduras -papas, frijoles, pimiento, tomates, hongos, coles y cebollas- al menos dos veces al año. Los pollos, palomas y pavos producen carne y huevos. Mientras que la agricultura de los Estados Unidos requiere 8 calorías de energía provenientes del exterior del lugar (petróleo y otras fuentes) para producir una caloría de alimento, Ainarov invierte la relación y produce 8 calorías de alimento por cada caloría de energía externa.

Durante una reciente crisis alimentaria en Bulgaria, los agentes de cambio de las Naciones Unidas quedaron sorprendidos por el bajo nivel de desnutrición, concluyendo que la agricultura urbana está contribuyendo al alivio de la pobreza, a la seguridad alimentaria y a la buena salud.

Tendencias Mundiales Actuales

En 1990, el 45 por ciento de la población mundial estaba viviendo en las ciudades. Se espera que esa proporción llegue a 75 por ciento en el año 2040. De 80 a 90 por ciento del crecimiento de esta población urbana ocurrirá en los actuales países en desarrollo. A medida que crezca la urbanización y el desarrollo económico asociado, también crecerán las urbes, consumiendo parte de las mejores tierras agrícolas del mundo. Se acumularán los residuos sólidos y las aguas servidas y habrá mayores costos para eliminarlas y mayores

riesgos a la salud así como una mayor presión sobre la infraestructura y una mayor presión social. La agricultura urbana puede convertir la mayoría de estas enormes fuerzas en ventajas, creando suelo, fertilizante y agua, y promoviendo la participación y cohesión de la comunidad. En una era en que va desapareciendo la tierra agrícola, la agricultura urbana puede incrementar el espacio disponible para el cultivo. Hoy en día las ciudades de todo el mundo están ayudando a crear explotaciones agrícolas.

En lugares como Berlín y Nueva York, el vigoroso crecimiento de la agricultura urbana la ha convertido en un tema político candente en la medida en que los vecindarios defienden los huertos de la comunidad que quieren ocupar los urbanizadores. Hoy en día 50 mil berlineses alquilan tierra para sus huertos y otros 14 mil están en una lista de espera. En Harare, Zimbawe, la agricultura dentro de los límites de la ciudad se duplicó entre 1990 y 1994. En el Moscú metropolitano de 1970, una familia de cada cinco tenía cultivos. Para 1990 tres de cada cinco personas dedicaban del 20 al 60 por ciento de su tiempo a la agricultura. En los Estados Unidos, los mercados de agricultores registrados, que dependen de productos cultivados localmente se incrementaron en 40 por ciento (de 1,750 a 2,410) en 1994-1996. En Argentina, un programa nacional de huertos comunales y hogareños creció de 50 mil miembros en 1990 a 550 mil en 1994. En la China, el 40 por ciento de los empleos urbanos se clasifican como agrícolas. En la capital de Mozambique, Maputo, la proporción era de 30 por ciento en 1988. Dos tercios de todas las familias de Dar es Salaam, producían alimentos en 1988, en comparación con un quinto en 1968. Actualmente hay muchas ciudades autosuficientes en verduras, desde Shanghai, una de las más grandes del mundo, hasta Bamako la pequeña capital de Mali.

Todos estos son ejemplos de SCALE Uno, lugares en donde los éxitos individuales han llevado a la replicación. El crecimiento espontáneo y exponencial está en curso. A medida que más comunidades se dan cuenta de estas posibilidades, se ha creado un entorno facilitador a nivel mundial. En muchos lugares se está sistematizando esta extensión, creando tipos de estructuras de apoyo de SCALE al Cubo. El 80 por ciento de la gente de Cuba vive en las ciudades. Cuando los flujos masivos de dinero y alimentos de la Unión Soviética cesaron en 1992, los líderes gubernamentales abrieron las tierras públicas al cultivo de huertos. El gobierno proporcionó semillas, capacitación, mercadeo e insumos técnicos. Dos programas televisivos semanales transmiten información y consejo a los nuevos agricultores. Rumania adoptó políticas similares luego del desmembramiento de la Unión Soviética; la producción en sus ciudades creció del 6 al 26 por ciento en seis años. En el condado de Loudon, en Virginia, que ocupa el tercer lugar entre los condados de más rápida urbanización de los Estados Unidos, se han incrementado las fincas, las empresas agrícolas y el ingreso generado por la agricultura en todos los períodos censales desde 1978 hasta 1996, y el sector agrícola sigue mejorando, como complemento del crecimiento del desarrollo residencial, industrial y comercial.

Los Patrones Cambiantes del Suministro de Alimentos

La agricultura urbana ha existido durante miles de años. Los jardines colgantes de Babilonia, alabados por los historiadores por su belleza, eran también una fuente de alimentos. Machu Picchu en lo alto de los Andes peruanos, era auto-suficiente nutricionalmente. Todas las ciudades medievales de Yemen producían sus propias frutas y verduras. La ciudad de México, quizás la ciudad más grande del mundo en el siglo quince,

convirtió los pantanos en fincas y estanques para peces y producía la mitad o más de sus propias necesidades de pescado, ganado, frutas y verduras.

Desde Nineveh hasta el París medieval, las ciudades antiguas tendían a expandirse en anillos cada vez más grandes. Los alimentos que se podía almacenar y transportar sin problema se producían en áreas relativamente remotas. Los alimentos que se malogran fácilmente o que tiene mejor sabor cuando están frescos se cultivaban dentro de las ciudades, o en las afueras. El Imperio Romano siguió este patrón importando granos del norte de África y de Asia Menor pero siguió cultivando sus propias frutas y verduras. Tanto en Roma como la antigua ciudad maya de Tikal, en Guatemala, la proximidad de la producción permitía que los alimentos perecibles se cosecharan en la noche y temprano en la mañana en respuesta a la información con respecto a la demanda diaria que traía el correo de los mercados centrales.

La era industrial creó un patrón diferente. Con redes de transporte más rápidas y sofisticadas y con la especialización del trabajo, la producción alimentaria se alejó cada vez más de la mayoría de consumidores. Los alimentos se embarcaban al principio en tren, luego en camiones por medio de una red nacional de carreteras con número limitado de entradas. Hoy en día el artículo promedio de un anaquel de supermercado en la ciudad de Nueva York ha viajado mil quinientas millas. Las alcachofas que se cosechan en los campos de California se entregan en tiendas que están a 3 mil millas en Manhattan, junto con pescado fresco del Caribe. Un cambio estructural del sistema de suministro de alimentos introdujo el *acceso* en lugar de la *proximidad*.

Hoy está surgiendo un patrón diferente que comporta redes nodales, apoyadas por información computarizada casi instantánea. En el rico condado de Loudon y en el pobre Port-au-Prince, Haití, los agricultores saben instantáneamente cuál será la demanda de mañana en los mercados y deciden en consecuencia qué cosechar y embarcar. La estructura inevitablemente favorece a los agricultores que están más cerca de los mercados urbanos. Por tanto, de muchas maneras, el novedoso patrón se parece al que prevalecía en la antigua Roma y en Tikal, donde los correos llevaban información actualizada a los agricultores cercanos. Una vez más, los sectores agrícola y urbano participan en una relación simbiótica.

Viejas y Nuevas Tecnologías

Los investigadores de hoy están estudiando métodos agrícolas urbanos sofisticados del pasado como las superficies de agua estancada que usaban los incas para enfrentar las heladas, la agricultura que combinaba tierra y agua en el México del siglo quince, la especialización de los cultivos en los pueblos europeos del siglo nueve, el sistema de los pantanos de París del siglo diecinueve, y la producción intensiva en clima seco de los Navajos y de otras tribus indígenas norteamericanas. Se está adaptando algunos de estos antiguos métodos a los usos modernos. Java está aplicando el antiguo sistema mexicano, Ghana está usando tanto el sistema mexicano como el sistema de los pantanos. México mismo ha adaptado un antiguo sistema maya de tratamiento de desperdicios, utilizando recipientes de fibra de vidrio para co-procesar el desagüe, la basura y los desechos humanos para la producción de alimentos en un vecindario residencial. Los agricultores de La Habana están mejorando los métodos de cultivo biointensivos de la China del siglo dieciocho que se llaman ahora *organipónicos* y que sólo usan compost y no tierra.

Hay nuevas tecnologías que también desempeñan importantes papeles en la agricultura urbana. El invernadero de vidrio, inventado en 1850, revolucionó la producción

agrícola en el mundo desarrollado. Desde 1980 se han expandido los invernaderos de plástico, ligeros, fáciles de ensamblar y baratos, que han llevado esta revolución al mundo entero, permitiendo a los agricultores ricos y pobres del mundo que conserven eficientemente el calor y la humedad y reduzcan las pérdidas por robos, viento e insectos. El desarrollo de nuevos plásticos también ha permitido la crianza de peces en la urbe, convirtiéndose en un sector de agricultura urbana de rápido crecimiento.

La hidroponía, o cultivar alimentos sin tierra, es la segunda actividad económica de más rápido crecimiento. Los proyectos hidropónicos van desde las grandes y bien financiadas compañías de Rotterdam hasta las simples bandejas llenas de agua de los barrios de Bogotá, pasando por el uso de medios estériles en San Petersburgo (musgo) y Hawai (ceniza volcánica). Los productos hidropónicos incluyen lechugas, tomates, hierbas y cientos de otros productos que se venden a altos precios.

Las nuevas tecnologías también están haciendo progresar los tratamientos de los desechos urbanos como alimento para animales y nutrientes para las plantas, incluyendo el uso de gusanos para hacer humus y la “lenteja de agua” (una pequeña planta flotante de muchas proteínas) en el tratamiento de aguas servidas. La reingeniería genética está aumentando los rendimientos haciendo que las plantas y animales sean más fuertes y mejorando el sabor de muchos productos desde los pimientos holandeses hasta los “cuyes” peruanos. Ya se trate de hongos, conejos, algas, o papas, se está diseñando cultivos según las necesidades específicas de la agricultura urbana, tal como ocurrió para la agricultura rural hace algunas décadas.

Beneficios para el Paisaje Urbano

Ahorros para las Ciudades

En algunas ciudades pobres se gasta más dinero en el manejo de los desperdicios que en educación. La agricultura urbana ofrece a las ciudades una oportunidad de reducir los gastos en la eliminación de desperdicios utilizando 10 por ciento o más de los mismos como alimento para las aves, los peces y el ganado y más de dos tercios de todos los desperdicios sólidos y líquidos para el enriquecimiento de la tierra y la irrigación. Estas estrategias tienen un efecto multiplicador pues reducen la congestión del tráfico, la contaminación del aire, y la presión sobre la infraestructura (carreteras, sistemas de suministro de aguas, desagüe) disminuyendo el número de camiones que transportan desperdicios y alimentos por las calles de las ciudades. La agricultura urbana es sinérgica con la mayor parte de estas actividades. Acerca la producción de alimentos a la mesa de los consumidores aumenta las inversiones y crea mejores formas de ganarse la vida.

El reemplazo de los sistemas de tratamiento de desperdicios del siglo diecinueve con otros más ecológicamente sostenibles también ahorra dinero y beneficia al entorno urbano. Las ciudades en la China se mezclan bolsas plásticas deshinchadas con la tierra para aligerarla. En otros municipios se está construyendo carreteras con desperdicios sólidos reciclados y muchas ciudades están cooperando con las industrias locales para convertir los desechos de un sistema en un recurso para otro. En Texas, por ejemplo, una gran compañía industrial está transformando los residuos de la producción de blue jeans en un reacondicionador de suelos.

La agricultura urbana también puede reducir los costos compra, mantenimiento y control de los espacios con derechos de vía de las carreteras, ferrocarriles y servicios

públicos. Abrir estos espacios a la agricultura trae cinco beneficios a una ciudad: los agricultores pagan un alquiler, mantienen la tierra, diversifican y mejoran la ecología, mantienen control informal del terreno y se alimentan a sí mismos y a sus vecinos.

Una Base Económica más Amplia

La agricultura beneficia a las mujeres, jóvenes, ancianos y pobres. Todos éstos son grupos contra los que normalmente se discrimina en los lugares de trabajo habituales, pero al ganado y la producción agrícola no les importa en donde se les críe y cultive, ni quién lo haga. Lo que importa es la consistencia y corrección de las prácticas agrícolas. De este modo, la agricultura urbana a menudo es una forma de cerrar la brecha de inequidad.

La agricultura urbana promueve los procesos y los mercados a la vez que minimiza la demanda de transporte e infraestructura. Este factor de reemplazo puede ser significativo. Mi abuelo vivía al borde de Amsterdam en el siglo diecinueve y trabajaba como intermediario, comprando a los agricultores rurales y vendiendo en la ciudad. Una cadena de alimentos que lleva productos desde California o Israel hasta Chicago tiene muchos más intermediarios de este tipo. Pero los ingresos que genera no llegan a los agricultores. Por el contrario, a menudo los agricultores urbanos venden sus productos directamente al agricultor. Por ejemplo, en mi pueblo la venta directa de una jaba de lechugas le proporciona 15 dólares al agricultor mientras que vender esa misma jaba a través de intermediarios a un mercado distante le significa cinco dólares. Las mayores ganancias para los pequeños productores expanden la oportunidad económica para los pobres. Además, el contacto diario con el agricultor permite a los chefs y los bodegueros dar un mejor servicio a sus consumidores. En Ciudad Ho Chi Minh, en Vietnam, 70 por ciento de todos los gastos familiares en 1994 fueron en comida, una tasa que no es inusual. En Bombay y Kinshasa, la tasa es de 50 por ciento. En ciudades como Zurich la comida es sólo 10 o 15 por ciento de la economía pero como resultado del empaquetado y el transporte las exigencias al medio ambiente son tres veces mayores. Así, incluso en ciudades ricas en donde un porcentaje menor del ingreso se dedica a la alimentación, el paso a la agricultura urbana permite otros ahorros. El primer beneficio de la agricultura urbana es para el productor, pero el impacto que irradia puede ser varias veces mayor.

Mayor Estabilidad y Civismo

La agricultura fomenta una sociedad más estable y más civismo. En las comunidades donde se practica la agricultura en pequeña escala, se intensifican las interacciones entre vecinos, hay más comunicación personal y se comparten las preocupaciones. Las personas que tratan entre sí los temas relacionados con la alimentación tienen un común denominador que los vincula más tiempo que el instante inmediato. Construir entornos más hermosos y saludables fortalece la cohesión social y el empoderamiento colectivo. En los años 80, estudios realizados en Seattle mostraron que los huertos comunitarios desarrollaron más beneficios sociales por dólar invertido que las bibliotecas o centros comunales. Construir a partir de esta base y trabajar con presupuestos limitados ha hecho que lugares desde California hasta Canadá y desde Colombia hasta Cuba apoyen la instrucción escolar sobre agricultura urbana. Ha llegado el momento de que se inicie una capacitación intencionada en SCALE al Cuadrado. Las numerosas demostraciones de

SCALE Uno y políticas facilitadoras de SCALE al Cubo son un vacío a nivel mundial que pueden empezar a llenar las organizaciones no gubernamentales.

La agricultura urbana promueve el fortalecimiento de la sociedad civil. Los negocios caseros de cualquier tipo promueven otras actividades basadas familiares, incluyendo las que fortalecen las influencias positivas en la crianza de los niños. Las ciudades donde las presiones económicas compelen a ambos padres a trabajar fuera del hogar, dejando a sus hijos sin supervisión antes o después de la escuela -cuando existe una escuela- a menudo registran mayor alienación y tasas de delincuencia. Los ingresos que proporciona la agricultura urbana pueden permitir a los padres trabajar en casa y constituyen una actividad para toda la familia durante una o dos horas al día o los fines de semana, además de incrementar los ingresos, mejorar la alimentación y crear beneficios sociales para la persona que se queda en casa.

Las inversiones para aumentar la productividad de la tierra urbana hacen que los miembros de la comunidad promuevan la sostenibilidad de sus comunidades y contribuyan a reducir el caos social y físico. La agricultura en espacios abiertos y en la ciudad llena bien los espacios sociales y físicos, permitiendo a los pobres unirse como vecinos en vez de ser potenciales adversarios y crea espacios donde la gente puede reunirse para hacer trabajo productivo. Mayores investigaciones también pueden poner en evidencia las posibilidades que ofrece la agricultura urbana para volver a poner a los habitantes de las ciudades en contacto con la naturaleza.

Mejor Salud

Desde su pequeño mundo, a menudo los niños experimentan la ciudad como un hábitat más hostil que los adultos. Tienen más probabilidad de respirar el ozono que está más cerca del suelo, es más posible que sus manos estén cubiertas de suciedad que nadie limpia y, si sus familias son pobres, tal vez no puedan alimentarse bien, ya que en muchas ciudades sólo se puede adquirir alimentos en las bodegas. En esta interfase la agricultura urbana realiza una contribución fundamental para crear una ciudad más saludable. Las plantas cultivadas en la ciudad cambian el entorno urbano, limpian el aire de la calle y aportan más alimentos a los residentes.

Los alimentos más frescos mejoran la salud. Cuanto más tiempo pasa entre la cosecha y el consumo, mayor es la pérdida de micro-nutrientes, especialmente de vitaminas. Una espinaca de una semana ha perdido la mitad de su vitamina D. Los pobres en Dar es Salaam comen mejores espinacas que los ricos de Londres ya que el 90 por ciento de los vegetales de hojas que se consumen en Dar se cultivan dentro de la ciudad. Las fuentes de proteínas tienden a ser todavía más costosas. No solamente ocupan un lugar más alto en la cadena alimenticia sino que a menudo requieren transporte y almacenamiento especial. La crianza de pequeños animales como aves, peces, conejos, cuyes y otros parecidos en el vecindario baja los costos y hace que los pobres tengan fuentes de proteínas.

La agricultura de las ciudades beneficia la salud humana mejorando la tierra y reduciendo el volumen de desperdicios sólidos y aguas servidas. La producción de frutas, verduras y plantas ornamentales atrae pájaros, aves y mariposas y así crea un medio ambiente más interesante y placentero para los humanos. Además, una ciudad que cultiva áreas verdes es más fresca en verano.

Creciendo a Escala con la Agricultura Urbana

La expansión mayormente espontánea de la agricultura urbana en todo el mundo difiere fundamentalmente de la expansión agrícola coordinada de la Revolución Verde. Ambas fueron y son fundamentales para mejorar el bienestar humano, pero la agricultura urbana se autoalimenta, expandiéndose de manera natural. Prospera cuando se le da un entorno facilitador -una asociación tripartita de agentes de cambio con ideas, gobiernos municipales proactivos y ciudadanos que adoptan la visión. En una ciudad tras otra, se está desarrollando un nuevo patrón de comportamiento a medida que la gente comienza a plantar, se relacionan los habitantes entre sí para apoyar este esfuerzo y a medida que se acumula información relevante para la localidad, se amplía la diversidad.

En esta expansión, la agricultura urbana despliega las tres dimensiones de SCALE. Los pequeños huertos han estado siempre presentes en las ciudades pero ha ocurrido un incremento enorme y continuo en las últimas dos décadas dondequiera que las municipalidades han adoptado políticas de apoyo. En donde las políticas no apoyaban, la expansión ocurrió más lentamente. Los individuos emprendedores y las organizaciones del tercer sector se unieron para liderar en el camino, los mejores entre ellos han servido como demostración y lugares experimentales. En esta era basada en la información, las noticias sobre los cambios de tecnología y política se mueven más fácil y rápidamente permitiendo que sean adaptados y adoptados por diferentes comunidades del mundo.

La agricultura urbana y la agricultura rural son actividades complementarias. La agricultura urbana tiene claras ventajas para ciertos cultivos. Involucra distintos tipos de gente interesada y responde a otro tipo de demandas. Permite que los pueblos y las ciudades que viven con presupuestos justos puedan crear áreas verdes a un costo mínimo y con gente que las atienda; quizás también son fuente de impuestos o rentas, reemplazando un enfoque más caro de implementar el área verde simplemente creando parques.

La agricultura ayuda directamente a los más necesitados de la ciudad. Crea opciones económicas para muchos subgrupos que de otra manera experimentarían inseguridad alimentaria. Expande y mejora el suministro de alimentos. Crea una manera no monetaria de ganarse de la vida para las personas que tienen poco dinero y permite que los recursos financieros escasos se apliquen a otros usos como medicina, vivienda y ropa. Para los ricos, la agricultura en las ciudades proporciona alimentos más frescos que antes. Al diversificar la producción de alimentos, también se fomenta las oportunidades de exportación: la producción de alimentos cerca de los aeropuertos permite a las regiones aprovechar sus peculiaridades de clima para producir bienes perecibles para otras economías. Con la ayuda de los grandes avances de la tecnología y las comunicaciones, la agricultura comunal urbana de pequeña escala representa un nuevo campo especialmente eficiente y productivo de desarrollo.

CAPITULO 17

Perú

Comunidades y Gobierno Aprendiendo a Trabajar Juntos

Patricia Paredes y Carl E. Taylor

Aquellos que sólo han tratado estímulos de arriba hacia abajo y de afuera hacia adentro piensan que promover la participación comunal es un proceso muy lento, pero el movimiento CLAS (Comités Locales de Administración de Salud) de las comunidades peruanas demuestra que el proceso puede extenderse a escala muy rápido. Los principales requisitos están en la creación de un entorno que verdaderamente facilita el empoderamiento de la comunidad y la paciente persistencia de las autoridades y agentes de cambio en estabilizar ese entorno para fomentar la confianza y asociaciones (inglés: *partnerships*) de tal forma que la capacidad de los pobladores tenga tiempo de madurar. Sólo entonces podrá darse un crecimiento virtualmente explosivo.

Inicios

En 1993, después de décadas de violencia, Sendero Luminoso, un movimiento maoísta, fue expulsado de las comunidades de los Andes peruanos y se refugió en las barriadas de Lima. El Ministerio de Salud estaba ansioso de reestablecer los servicios sociales en las montañas de los Andes pero en muchos pueblos los pobladores se negaron a la reapertura de los centros de salud. Las autoridades se asombraron ante las demandas comunales para que personas locales no médicas fuesen involucradas en la administración de los centros de salud. Nosotros éramos parte de un equipo del Ministerio de Salud que visitó estos pueblos.

En una reunión pública, un líder de Quinoa, un pueblo cercano a Ayacucho, dijo: “Nosotros mostramos que podíamos defendernos de los terroristas. Ahora queremos responsabilidad en el cuidado de la salud de nuestras familias e hijos.” Las mujeres dijeron que no fueron los helicópteros de los Estados Unidos o de la Fuerza Armada peruana quienes derrotaron a Sendero, sino los ronderos, los grupos de autodefensa conformados por los pobladores, y especialmente las mujeres, quienes se asentaron en fortines de piedras alrededor de los pueblos y dispararon a la guerrilla cuando venían a secuestrar a los jóvenes para que se unan a Sendero.

Los pobladores dijeron que el antiguo sistema de salud no satisfacía sus necesidades: los doctores de Lima sólo se interesaban en regresar a la ciudad y hacer dinero en su consulta privada. La gente se quejaba especialmente del costo de los medicamentos. “El dinero que pagamos debería reabastecer nuestras postas de salud. Algunos vecinos son

demasiado viejos y pobres para caminar a centros de salud distantes. El trabajo en cada comunidad debe fortalecerse. Necesitamos promotores de salud para promover la salud y el monitoreo de las gestantes.” Esa autoconfianza de la comunidad encajó bien con las políticas propugnadas por el Presidente Fujimori durante ese período pre-electoral.

Se preparó una propuesta para crear una base de servicios de salud, y en mayo de 1994 el Presidente Fujimori firmó un decreto creando los CLAS. Según sus normas, todas las comunidades tendrían un comité compuesto por los residentes de la localidad: tres miembros elegidos por la comunidad, tres por el Ministerio de Salud, y el presidente sería el médico de más antigüedad del centro de salud. Cada comité comunal se registraría en los registros públicos como organización sin fines de lucro, firmaría un contrato con el Ministerio de Salud y entonces recibiría la autorización para controlar el centro de salud y contratar personal adicional aparte del personal de salud ya nombrado por el Ministerio. Se les permitiría usar fondos generados independientemente por el centro de salud y crear programas para satisfacer las propias prioridades de salud de la comunidad siempre y cuando también faciliten los programas y prioridades nacionales de salud. Aceptando parte de la idea del SEED, el comité CLAS y el personal del centro de salud tendrían que realizar un censo local y establecer prioridades locales para crear anualmente un Programa de Salud Local (PSL).

Programas pilotos empezaron bajo la conducción de un pequeño equipo en el nivel central del Ministerio de Salud que trabajaba directamente bajo el ministro. El programa empezó con cuatro comités CLAS en la subregión de Ayacucho y nueve pueblos de Chíncha en la subregión de Ica. La enorme demanda en la extensión nacional superó rápidamente los planes iniciales, y en los seis siguientes meses se organizaron cerca de 250 comités más de CLAS. Cuatro años más tarde, en 1998, 548 de los 5,060 centros y puestos de salud del gobierno eran centros CLAS, con otros 150 en espera de reconocimiento oficial. A mediados del año 2000, más de 1,200 centros y puestos de salud estuvieron incorporados en el sistema CLAS proporcionando servicios a la quinta parte de la población peruana.¹ Al año 2004, este número había extendido a incorporar en el sistema CLAS a más de 2,100 (35 por ciento) del total de 6,700 centros y puestos de salud del Ministerio de Salud a nivel nacional.

Roces con las Direcciones Regionales de Salud

Desde el inicio las direcciones regionales de salud tuvieron problemas para aceptar el concepto CLAS. Previamente las oficinas regionales habían enviado medicamentos y suministros a los centros de salud y recolectó el dinero que los establecimientos de salud recaudaban de la venta de medicinas y servicios. Ahora los comités CLAS podían guardar el dinero de la venta de medicinas para comprar su propio reabastecimiento, y también

¹ Rafael Cortez, *Reformas de descentralización en el sector salud: la equidad y calidad de la prestación de servicios de los centros locales de salud bajo Administración Compartida en el Perú*, Programa de Investigación sobre Reformas Sociales en Educación y Salud en América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo (Washington, D.C.: Mayo, 1998); R. Cortez y P. Phumpiu, *Policy Brief: The Delivery of Health Services in Shared Community-State Administrative Centres: The Case of Peru* (Ottawa: International Development Research Centre, 1999) (www.seminario-reformas.cl/policyeng/cortez.htm).

podían guardar el poco dinero que cobraban por la prestación de servicios. Al hacerlo, se dieron cuenta de que tenían dinero para contratar personal adicional, conseguir equipos y realizar mantenimiento periódico. Varios centros CLAS hasta levantaron edificios nuevos. Las direcciones regionales de salud se opusieron decididamente porque habían perdido una fuerte fuente de financiamiento.

Cuando las comunidades asumieron el control, surgieron diferencias regionales. En Tacna, el director regional apoyó el CLAS entusiastamente. Cada centro de salud tenía un comité, y la dirección regional tenía influencia directa sobre los miembros de los comités y sus tareas. Otras oficinas regionales se resistieron al concepto de CLAS y se demoraron en la transmisión de fondos a los centros CLAS. Los comités CLAS en estas áreas fueron necesariamente fuertes e independientes, contratando su propio personal y usando trabajadores voluntarios. En una visita de evaluación encontramos un cartel en la puerta delantera de una oficina regional de salud diciendo “Boicot del personal médico al CLAS”. El director regional de la oficina de personal había estado visitando los centros de salud que estaban pensando en formar un CLAS para decirle al personal que se oponga al movimiento o que perderían sus puestos. Muchos de los centros CLAS más efectivos estaban en lugares donde las direcciones regionales tomaron una postura neutral, ayudando cuando se les solicitaba pero permitiendo a los comités locales tomaran decisiones en la medida que la gente no reclamara.

Evaluaciones Formales

En 1998 se hicieron dos evaluaciones independientes del programa CLAS.² La primera fue hecha por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico y la segunda por un consultor de UNICEF. Ambos usaron información de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV 1997) sobre de una muestra aleatoria de 3843 hogares en áreas CLAS y no CLAS.

Los centros CLAS eran el 14 por ciento de todos los centros en la costa, 39 por ciento en la sierra, 6 por ciento en la selva amazónica y 6 por ciento en Lima. Dos tercios de la gente atendida en centros CLAS provenían de los dos quintiles económicos más bajos, con casas de pisos de tierra y por lo general no tenían con electricidad. El 39 por ciento de usuarios CLAS estaban entre cero y cinco años, 20 por ciento estaban entre seis y trece años, y 10 por ciento pasaban los cuarenta y cinco años. Los pacientes que iban a los centros de salud del gobierno que no pertenecían al CLAS tenían una distribución considerable de mayor edad.

La respuesta a los esfuerzos por mejorar la calidad de la atención fue muy positiva, especialmente cuando había buena colaboración por parte del gobierno. El resultado fue insuficiente donde había malas relaciones. Los servicios eran mejores donde la participación de la comunidad era mayor. Significativamente el mayor uso de los centros de salud se encontró en las áreas CLAS; en las áreas de centros de salud que no eran de CLAS, los pacientes preferían usar farmacias o un hospital.

La mayoría de los miembros de comités CLAS eran mujeres que habían trabajado en programas de servicio público; 70 por ciento eran amas de casa, y 90 por ciento había

² Cortez y Phumpiu, *Policy Brief*; Laura C. Altobelli, *Report on Health Reform, Community Participation and Social Inclusion: The Shared Administration Program* (Lima: UNICEF, 1998).

terminado secundaria. Los miembros de los comités trabajaban en promedio de catorce horas a la semana. Ambos estudios mostraban que las mujeres ejercían un fuerte liderazgo en los CLAS. Movilizaban a sus comunidades y continuaron como voluntarios, desempeñando una gama de funciones esenciales. Por ejemplo, promovieron cambios de conducta en sus comunidades que sustentaron actividades preventivas tales como vacunaciones, nutrición, y cuidado materno. Como era de esperar, mujeres y niños fueron los primeros usuarios.

En algunas áreas urbanas los comités CLAS recaudaban suficientes fondos para ampliar tanto sus instalaciones como sus actividades, como por ejemplo para construir un edificio para hospital de maternidad. También organizaban la proyección a la comunidad con gran efectividad. Programas auxiliares incluyeron la construcción de canchas de básquetbol en los terrenos del centro de salud y apadrinamiento de ligas deportivas tanto de básquetbol como de fútbol. Grupos de madres fueron particularmente efectivos en construir relaciones con el gobierno y con programas no gubernamentales para mujeres y niños.

La evaluación realizada por UNICEF confirmó la efectividad de los principios SEED-SCALE: la fortaleza de CLAS derivó “del involucramiento de los miembros de la comunidad en: (1) identificación y priorización de problemas de la comunidad a partir de un diagnóstico de salud vía encuestas a hogares; (2) planeamiento de soluciones según las necesidades y recursos, y formalización de las soluciones en el plan de trabajo anual; (3) toma de decisiones sobre el uso de fondos para personal, suministros, equipos y mantenimiento; (4) monitoreo y evaluación del programa de salud local, y (5) monitoreo de personal en términos de asistencia y trato a pacientes.” Los comités CLAS se reunían regularmente y en reuniones conducidas por un miembro de la comunidad; las mujeres participaban en las reuniones y las tomas de decisión; se puso énfasis en las necesidades de los menos privilegiados social y económicamente; los servicios se organizaron con flexibilidad de horarios de atención clínica, tiempo de espera, y número y tipo de personal disponible; hubo más visitas domiciliarias y actividades promocionales en la comunidad. Cerca del 90 por ciento de los centros de salud CLAS informaron dicho grado de participación de la comunidad; las cifras de los centros de salud que no pertenecen a un CLAS fueron mucho menores.

Muchas autoridades gubernamentales continuaron objetando este nivel de participación comunal. Sostenían que la gente sin entrenamiento no podía gerenciar un centro o hacer trámites, y les preocupaban especialmente la posibilidad de malos manejos financieros. Ambas evaluaciones, sin embargo, encontraron que las comunidades CLAS tenían un manejo y contabilidad financieros contundentemente transparente y donde la gente tenía dificultades con los trámites y regulaciones los estudios recomendaban entrenamiento gubernamental para permitirles encargarse de estas tareas. La evaluación también mostró que los programas locales decepcionaron las expectativas de las autoridades de reducir los costos en salud. Este resultado no fue sorprendente dado el uso de los ingresos excedentes de las medicinas para expandir servicios subsidiados.

Sistemas de Información y Estadísticas Comunales

Información local es fundamental para una toma de decisiones imparcial. Todos los centros médicos CLAS y los que no pertenecen a CLAS estaban insatisfechos con el sistema informático gubernamental, reclamando que se perdía demasiado tiempo en mantener

registros y por la necesidad de enviar más de diez informes cada mes. Los registros de vacunación eran especialmente confusos. Algunos centros opinaron que la tarea más compleja que se les imponía era un nuevo sistema de información gerencial que tomara tanto tiempo como el resto de los archivos juntos. La contabilidad financiera añadió más complejidad.

En los centros CLAS cada comité hizo una encuesta de hogares. Ya que la información había sido reunida con los trabajadores del centro, la cobertura fue cerca de 100 por ciento en contraste con las encuestas de hogares hechas por equipos profesionales, quienes promediaban una cobertura entre 60 y 70 por ciento.^{3 4} Las estadísticas resultantes fueron más exactas y confiables que las cifras usuales del gobierno, las que tienden a basarse en normas establecidas a nivel central y tienen poca relación con la realidad local.

A medida que los centros CLAS se volvieron conscientes del número y necesidades de los pobres, crearon una escala de tarifas para los servicios y medicinas. Los miembros de la comunidad identificaron a las familias más necesitadas y prepararon en algunos casos bases de datos con esta información. Entonces se fijó el objetivo de hacer visitas sistemáticas a estos hogares indigentes. En los centros de salud CLAS en Chíncha, por ejemplo, se trabajó regularmente en las áreas más pobres y se concentró las visitas a hogares. En Quínuá, en la región de Ayacucho, los comités CLAS tradujeron anuncios de campañas para vacunación y salud al idioma indígena local para animar a las familias que de otra forma no hubieran acudido al centro.

CLAS y el Programa Nacional de “Salud Básica para Todos”

Frecuentes cambios de ministros y de autoridades del Ministerio de Salud del Perú complicaron la política nacional de CLAS. Pasó de la promoción al abandono, pero los centros continuaron proliferando dramáticamente a causa del entorno legal facilitador creado inicialmente. Cuando las autoridades se dieron cuenta de que CLAS se había convertido en la manera de dar servicios básicos para casi 20 por ciento del total de la población peruana, decidieron que no se podía ignorar el programa por más tiempo. Cuando las anécdotas acerca del entusiasmo de los comités se difundieron, las autoridades se preocuparon de que pudieran hacerse comparaciones negativas con los servicios de otros programas del gobierno. La mayoría de las autoridades continuó oponiéndose en reuniones de formulación de políticas al concepto del rol de la comunidad, reclamando que la pérdida de control de los profesionales podría poner en peligro la calidad de la atención. Querían que el Ministerio supervisara los centros CLAS y que los comités sólo desempeñaran un rol simbólico. Se quedó sin resolver igualmente el tema a nivel regional sobre quién debía hacer uso de los fondos provenientes de la venta de medicinas.⁵

Dos evaluaciones internas y externas de CLAS, presentadas en una reunión regional de directores de establecimientos en 1999, convenció a los escépticos a relajar su posición y

³ Carol Graham, 1998, “New Stakeholders in the Management of Health Services,” en *Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998), págs. 109-13.

⁴ Daniel Taylor-Ide y Carl E. Taylor, *Community Based Sustainable Human Development: Going to Scale with Self-Reliant Social Development*, UNICEF Working Paper on Environment no. 1 (Nueva York, 1995).

⁵ Carol Graham, “Social Services, Social Security, and Privatization in Peru,” en *Private Markets for Public Goods*, págs. 83-138.

el gobierno decidió extender el programa formalmente en respuesta a la creciente demanda. En cuatro conferencias regionales en 1999 y 2000, los miembros de los comités CLAS fueron por primera vez capaces de compartir sus experiencias y promover nuevos aprendizajes y progreso. En febrero del año 2000 el Ministerio de la Presidencia peruano publicó un documento de trabajo sobre el tema de las contribuciones del programa CLAS según el cual: “Con instituciones comunales más fuertes podemos ahora transferir las competencias, responsabilidades y recursos a la población. Entre los impactos de nuestras instituciones comunales está el fortalecimiento de la población para conducir programas y proyectos: los Comités Locales de Administración de Salud (CLAS) son un ejemplo de participación tanto en la identificación de las necesidades como la administración de servicios.”⁶

El éxito de CLAS es todavía frágil, y sus relaciones con servicios gubernamentales permanecen inciertas. El impulso para su expansión dependía mayormente del entusiasmo de la población local cuando se les permitió tomar el control de los servicios y dirigirlos para satisfacer las prioridades que las comunidades consideraban más importantes. El marco del entorno facilitador que fue creado para permitir este liderazgo comunal de base se acerca directamente al paradigma de SEED-SCALE descrito en este libro. Pero el rápido crecimiento y éxito de CLAS podrían amenazar futura flexibilidad si este indujera al gobierno a co-optar CLAS mediante estructuras gubernamentales engorrosas y rígidas, o desarrollando el CLAS como un sistema paralelo dentro del Ministerio de Salud.

Las comunidades desean organizarse para resolver sus propios problemas. Si el gobierno y agentes de cambio externos dan el apoyo apropiado, esta extensión puede darse rápidamente. La expansión en el Perú enfrentó dificultades por varias razones. Ha habido repetidos cambios en el pequeño equipo de gestión del Ministerio de Salud y en la mayoría de las direcciones regionales de salud, y el apoyo gubernamental ha sido inconsistente o ambivalente (especialmente con respecto al control centralizado del dinero recaudado por la venta de medicinas).

Lecciones de CLAS

Al dar asesoría para la creación de los CLAS y el Programa Nacional de Administración Compartida, no estuvimos en una posición para implementar componentes fundamentales de la metodología SEED-SCALE. Más desafortunada fue la omisión de los centros de SCALE al Cuadrado para sistematizar el proceso de evolución de respuestas sensibles y prácticas a las necesidades locales. Una expansión rápida del programa requiere de apoyo aún si es manejado y adaptado a nivel local. Muchos comités todavía tienen algunos lugares donde acudir por ayuda. Financiamiento e implementación de un sistema a SCALE al Cuadrado ayudaría a proporcionar respuestas concretas y probadas para expandir el aprendizaje en aún más comunidades.

Tampoco pudimos convencer a los funcionarios del gobierno de integrar los servicios de salud con otros sectores para ganar un amplio apoyo de la comunidad y crear vínculos importantes entre los sectores de salud y seguridad alimentaria, educación y protección ambiental. La experiencia CLAS demuestra la debilidad fundamental de un

⁶ Ministerio de la Presidencia, “La Estrategia Peruana: Desde la Lucha Contra la Pobreza hasta la Creación de Oportunidades,” Surquillo, Lima: Gobierno del Perú, Febrero 2000.

programa limitado a un solo sector. Los profesionales de salud que trabajan con sistemas a nivel de las comunidades deben vincular sus servicios con otros sectores de desarrollo si se busca soluciones para las condiciones subyacentes y promocionar comunidades saludables en un entorno saludable. Estos vínculos podrían lograrse si los CLAS se usan como un proyecto demostrativo de una política nacional de descentralización. Existen conversaciones sobre la posibilidad de reunir todas las necesidades de las comunidades, quizás juntando los CLAS con programas de generación de ingresos para mujeres, huertos escolares y protección ambiental en los frágiles sistemas Amazónicos y Andinos.

Finalmente, no pudimos promover la implementación de un sistema regular de recopilación de información y retroalimentación para la revisión de los planes anuales del programa de salud local. Los primeros centros CLAS hicieron un buen trabajo de recolección de información, pero esta actividad no se expandió uniformemente a lo largo del programa CLAS.

La tremenda diversidad cultural, económica y física del Perú, que abarca desde ciudades industrializadas de la costa, hasta las comunidades física y étnicamente aisladas de los secos páramos altoandinos, y los exuberantes ecosistemas de los bosques tropicales en el llano amazónico, requieren la toma de decisiones descentralizada que permita tomar en cuenta las condiciones locales. Ningún sistema centralizado puede satisfacer tan diversas necesidades. Por el contrario, un sistema de base comunal puede congregarse a la población y adaptarse a las realidades locales. Esta flexibilidad en la capacidad de construcción de una base comunitaria fue el factor más gravitante en la rápida expansión inicial de CLAS.

CLAS empezó con los esfuerzos de las mujeres de los Andes para fortalecer sus propias comunidades. Su visión ha crecido a escala nacional en menos de una década. La histórica inestabilidad política del Perú indica que para el desarrollo en el largo plazo, la nación necesita una base estable y activa de organización ciudadana. Los comités CLAS pueden ayudar a que los peruanos se involucren en la construcción de su propio futuro más promisorio.

CAPÍTULO 18

Tibet, China

Cómo Integrar la Conservación con el Desarrollo

“Todo depende del punto de vista” debería ser un axioma del desarrollo. Las circunstancias que unos consideran como progreso son para otros sinónimo de catástrofe. Uno de los ejemplos más extraños de los contrastes de valores en el desarrollo ha sido y sigue siéndolo el Tibet, que hoy día es una región autónoma de China. Durante cientos de años, el Tibet definió el desarrollo en términos de la búsqueda de valores espirituales. Hoy en día, busca un equilibrio más sostenible entre los recursos naturales y la prosperidad económica. Hemos hecho un seguimiento muy minucioso del caso tibetano desde 1984, mediante el trabajo de dos organizaciones no gubernamentales y de UNICEF.

Hasta mediados del siglo veinte, el gobierno era controlado por los líderes religiosos. La mayor parte del potencial agrícola, económico y humano del Tibet se canalizaba hacia el apoyo a miles de monasterios sumamente desarrollados, varios de los cuales albergaban más de cinco mil monjes. Muchas familias tradicionalmente enviaban uno de sus niños a servir al monasterio. En paralelo a la estructura religiosa, existía un sistema feudal de señores locales. Los impuestos que recibían los monasterios y estos señores a menudo llegaban a un tercio de las cosechas promedio que cultivaban los agricultores en estas tierras difíciles y estériles.

En 1950, el ejército chino ingresó a Tibet y en 1959, China asumió el control directo, sosteniendo que Tibet había aceptado más de doscientos años antes una relación de estado vasallo. Los nuevos gobernantes señalaron la ausencia total de escuelas y servicios de salud, un sistema agrícola servil y un sistema teocrático de gobierno. China destruyó lo existente e impuso un nuevo orden en su Región Autónoma de Tibet. Se destruyó miles de monumentos religiosos y los experimentos comunales obligatorios tuvieron como consecuencia la hambruna y una vasta dispersión social. La Revolución Cultural de los 60 y 70 incrementó la destrucción que inició la “liberación” inicial. Como consecuencia hubo caos y mucho sufrimiento a medida que el nuevo sistema aplastaba al antiguo.

A partir de esta colisión de valores se empezó a formar un nuevo orden que incluía un nuevo enfoque para la conservación del medio ambiente. Hoy en día, un importante centro de demostración y experimentación SCALE al cuadrado en el área del Monte Everest se ha convertido en un modelo de desarrollo en mayor escala en Tibet, lo que muestra el potencial humano para enfrentar sus necesidades económicas, sociales y de conservación de manera simultánea. En la mayor parte del mundo, los programas de conservación, apartan los territorios que deben conservarse, restringiendo las actividades de desarrollo y la ocupación humana. Se considera que el desarrollo no es compatible con la conservación del medio ambiente. El Tibet, los esfuerzos de conservación se redefinen en el sentido de la manera de utilizar la tierra. La conservación se ha convertido en un medio para asegurar el bienestar a largo plazo de la población, al tiempo que se protege los grandes ecosistemas.

A medida que cobra fuerza la conservación, la mayor parte de los tibetanos se concentran en el proceso social y económico. Los empresarios locales se apresuran a ganar

dinero mientras que pobladores foráneos llegan por miles con igual propósito. Existe un debate entre quienes buscan explotar el medio ambiente como manera de crear opciones económicas y un grupo cada vez más numeroso de quienes defienden la protección.

El duro medio ambiente determina todas las acciones en el Tibet. El clima es uno de los más difíciles del planeta. El aire tiene un tercio menos de oxígeno que a nivel del mar, la temperatura promedio es 30° F (17° C) menos que en una latitud equivalente al nivel del mar; la precipitación frecuentemente es menos de 10 pulgadas (25 cm.). En estas condiciones, sólo pueden sobrevivir los árboles, arbustos, pastos, animales y seres humanos más resistentes.

A lo largo de su historia, a medida que los seres humanos buscaban asegurar su supervivencia, han dañado también el medio ambiente. Nuestras comparaciones entre áreas pobladas y bolsones protegidos de hábitat revelan que hace varios siglos, la ecología del Tibet era muy diferente. Los vestigios de antiguos bosques que todavía se encuentran alrededor de los antiguos monasterios -por ejemplo, Samye, al sur de Lhasa, o Reting, en el Tibet central- y en los valles sagrados como Tsari, en el sur de Tibet, demuestran que una vez existieron bosques en las laderas de las montañas de los valles hoy estériles. Los estudios de polen muestran que hace cientos de años crecían árboles en los fondos de los valles y en las laderas ligeramente húmedas orientadas hacia el norte por debajo de 12,000 pies¹. Las comparaciones de las especies y variedades de pastos en barrancos inaccesibles muestran que la vegetación original del Tibet era más diversa y abundante.

Asimismo, existe evidencia de construcción de hogares en aldeas en todo el Tibet que sugieren un florecimiento de la civilización tibetana en los siglos diecisiete y dieciocho. Como consecuencia del incremento de la presión humana sobre la tierra se rompió el equilibrio entre flora y fauna. Los monasterios requerían combustible para la preparación de alimentos y calefacción. La consolidación del control por parte de los monasterios parece haber traído estabilidad a la dispersa población humana y la oportunidad de que aumentara su número. En consecuencia, los árboles que alguna vez crecían a lo largo de los ríos fueron talados para servir a los muchos monasterios y decenas de miles de hogares. Las tierras más llanas que generalmente tienen mejores suelos y producen mejor pasto fueron aradas para convertirlas en campos de cultivo. Aumentaron los rebaños de animales domésticos superando las poblaciones animales silvestres y los tipos de pastos que sobrevivieron el aumento en la intensidad de pastoreo fueron los de mayor resistencia.

El ritmo de cambio ambiental iniciado por la población se aceleró con la llegada de los camiones y la construcción de caminos durante los años 60 y 70. Durante la Revolución Cultural y a principios de los años 80, bosques completos empezaron a desaparecer a medida que surgían las industrias organizadas de explotación maderera y minería. La llegada de armas modernas que empezaron a entrar al país de contrabando en los años 50 y aumentaron cuando los gobiernos de los Estados Unidos y la India dieron su apoyo a los revolucionarios tibetanos en los años 60 y 70, se incrementó todavía más cuando comenzaron a llegar ingentes tropas chinas. Todo ello abrió las puertas a una matanza en gran escala de la fauna silvestre.

Esta explotación del medio ambiente en Tibet reproduce tendencias observadas en todo el mundo. La diferencia en el Tibet es la rapidez con que se iniciaron los esfuerzos de

¹ D. Winkler, "Deforestation in Eastern Tibet: Human Impact—Past and Present," en *Development, Society, and Environment in Tibet*, ed. G.E. Clarke, Proceedings of the Seventh Seminar of the International Association of Tibetan Studies, Graz 1995 (Vienna, 1998), págs. 79-96.

conservación. Una razón puede ser la mayor sensibilidad existente debido a las profundas tradiciones ancladas en valores espirituales innatos; otra podría ser que los tibetanos estén aprendiendo de otras sociedades. Una ventaja adicional, que no comparten las sociedades en esta fase de desarrollo, es la existencia de una sólida estructura de gobierno que ha podido adoptar una visión de largo plazo y ha comprometido a las comunidades locales, utilizando asistencia de agentes de cambio. Cualquiera que sea la razón, el medio ambiente ha salido beneficiado de las siguientes maneras:

- En 1985 menos del 1 por ciento del área de la superficie del Tibet estaba bajo protección. En el año 2000, catorce reservas naturales protegen el 31 por ciento del territorio y, para 2002, se ha previsto reservas adicionales que protegerán más del 40 por ciento de la superficie.
- A mediados de los 80, se inició la reforestación alrededor de los principales centros urbanos, y luego a lo largo de los ríos, cubriendo más 150,000 acres en quince años. El impacto ha sido dramático. En el valle de Lhasa, el gobierno local sostiene que estos esfuerzos han disminuido la velocidad promedio del viento a nivel de suelo en un kilómetro por hora.
- Una prohibición promulgada en 1994 para todo el territorio nacional impidiendo la venta comercial de pieles, cuernos y partes del cuerpo de animales silvestres precedió el arresto de los cazadores furtivos y comercializadores. Ya en 2001, en la mayor parte de Tibet, los animales silvestres tenían evidentemente menos temor a los seres humanos y los censos sugieren que se había duplicado la población animal. Para las excepciones -como los animales de gran valor entre los que se cuentan los ciervos de almizcle y el antílope, se incrementó la protección en 2000.
- En 1984 se lanzó un compromiso para la utilización de energía solar. Quince años después, las cocinas solares se utilizan en aproximadamente la cuarta parte de las aldeas y la iluminación solar fotovoltaica llega a miles de campamentos nómades y bibliotecas de los monasterios.
- En 1980, la electricidad llegaba prácticamente a todas las ciudades y aldeas importantes. Más del 90 por ciento de la generación eléctrica proviene de fuentes hidroeléctricas o geotermales.
- Desde los años 80, la tecnología de conservación más simple (vidrios para las ventanas, pequeños viveros, letrinas exteriores que producen compost, y cocinas de metal con chimeneas de gran eficiencia) son comunes y corrientes en prácticamente todos los hogares con suficientes ingresos en el Tibet y se están haciendo más populares en otros hogares.

El impacto acumulado es que una de las sociedades más aisladas y socialmente desestructuradas del planeta, donde la vida dura es la norma y los seres humanos dependen evidentemente del medio ambiente, la conservación ha sido aceptada como la base del desarrollo. Esta creciente aceptación se basa en el convencimiento de que el cambio positivo, sólo perdurará si los recursos naturales del Tibet se consumen como parte del proceso para lograr dicho cambio positivo. También se basa en la característica china de considerar la civilización como parte de progresos milenarios y la disposición del pueblo a sacrificarse en aras de la

sociedad. Por último, la interconexión del desarrollo y la protección a la vida se fundamenta en el respeto religioso de los tibetanos hacia todas las formas de vida.

Los tres principios que subyacen este libro se pudieron poner en marcha fácilmente en tal contexto. En particular, se formaron asociaciones triples entre las comunidades los líderes y los agentes de cambio. En estas asociaciones, unos cuantos devotos funcionarios trabajaron de manera consistente durante más de dos años cooperando con un notable experto sino-estadounidense llamado Chun-Wuei Su Chien. Durante todo este período, otros agentes de cambio reunieron datos y se actuó a partir de planes que asignaban nuevos roles a la población de manera que se emperarejaran los recursos humanos y económicos. La ampliación de este proceso regional adoptó el enfoque SCALE al Cubo. En esta ampliación, la Reserva Natural Nacional Qomolangma (Monte Everest) funcionó como el principal centro SCALE al Cuadrado.

Reserva Natural Nacional Qomolangma (Monte Everest)

En octubre de 1989 se cumplieron cuatro años de negociaciones para crear una reserva natural en el corazón de los Himalayas. Seis meses antes, el gobierno de la Región Autónoma de Tibet había iniciado un gran experimento de conservación en cuatro condados alrededor de Qomolangma, el nombre tibetano del Monte Everest. Inicialmente recibió el nombre de Reserva Natural Qomolangma; a medida que crecía su éxito, el gobierno chino elevó la condición del parque a "Tesoro Nacional" que se convirtió en la Reserva Natural Nacional de Qomolangma (RNNQ).

La reserva creada es principalmente un altiplano que en promedio se encuentra a 14,000 pies (4,500 metros) por encima del nivel del mar. Desde estas alturas bajan cinco profundos valles forestados de elevada precipitación que albergan una gran diversidad de plantas y animales. En el área viven 85,000 habitantes a alturas entre 7,000 y 17,000 pies. Dos de los cuatro condados que se encuentran en la reserva son los más pobres de toda China, y ahí la mitad de la población se encuentra debajo de la línea nacional de pobreza, siendo un 98 por ciento de ellos analfabetos. Cuando se inauguró la reserva, el área tenía un banco; ahora, existen cinco. Habían cinco escuelas; hoy, existen treinta y ocho. En ninguna de las 320 aldeas del área se contaba con suministro de agua potable; hoy, 64 aldeas tienen agua potable.

Un día, en los inicios de la reserva, se estaba llevando a cabo una reunión con los residentes en la zona oriental del nuevo parque. "Esta muy bien que ustedes, los foráneos, nos hablen de acerca de la integración de la conservación y el desarrollo," dijo un anciano representante comunal tibetano. "Todos queremos conservar los arbustos de junípero. Pero mi familia necesita combustible para cocinar y fuego para mantenernos abrigados. Y la tala del junípero es nuestra única alternativa."

"Pero si corta el junípero este año, no tendrá junípero el próximo año," respondió uno de los nuevos funcionarios de la nueva reserva. Yo me quedé sentado en el otro extremo de la habitación, observando la confrontación. No era la primera. Habíamos estado visitando aldea tras aldea, explicando en qué consistía la reserva y cómo podría ayudar a los residentes de la localidad al tiempo que se protegía el medio ambiente. ¿Por qué la gente tenía que dejar de matar a los leopardos de nieve que mataban a sus ovejas domésticas? ¿Por qué tenían que dejar de matar a los asnos salvajes que invadían sus campos de cultivo? ¿Por qué tenían que dejar de talar árboles para venderlos a los comerciantes de las ciudades que les pagaban en efectivo?"

"Debemos encontrar otra manera de proteger la naturaleza y usar la naturaleza para que nuestros hijos tengan una vida mejor cuando crezcan.", añadió el funcionario. Entonces, un viejo vestido con ropas muy sencillas, se levantó para hablar calmadamente. Los demás se callaron inmediatamente. "Tal vez primero nos ocuparemos de nuestras propias necesidades. Pero cuando empezamos con nuestras propias necesidades, también debemos preguntarnos: ' Dentro de cien años, ¿cuáles serán las consecuencias de lo que hagamos hoy?'"

A partir de entonces, los desafíos de la implementación tanto del desarrollo como la conservación una y otra vez se resolvían respondiendo lo que se empezó a conocer como la "pregunta Qomolangma." A pesar de su simplicidad, expande nuestro horizonte temporal y pone de manifiesto las interdependencias que existen en el mundo real donde toda acción tiene consecuencias. Esta pregunta relaciona el medio ambiente y el desarrollo de una manera comprensible para la población.

En 1989, cuando se creó el parque, tanto las necesidades de la población como el riesgo para el medio ambiente parecían enormes. Qomolangma, la Diosa Madre de todas las Montañas, estaba en peligro. Los bosques al pie de la montaña habían sido asolados; las laderas estaban cubiertas de basura arrojada por los expedicionistas que buscaban conquistar sus cimas, y los visitantes cazaban los animales silvestres de los valles circundantes. Mientras nos dirigíamos a una de esas reuniones iniciales en las aldeas, pudimos ver una gacela tibetana a lo largo de la carretera de trocha. El chofer tibetano giró el "jeep" y empezó a perseguir al animal. Primero pensé que lo estaba persiguiendo por diversión, o tal vez inclusive para dejarme fotografiarlo. Luego, antes de que pudiésemos detenerlo, sacó una pistola de debajo del asiento y disparó un par de veces por la ventana. Para cambiar los comportamientos, incluso en una cultura que da gran valor a la vida, tiene que cambiar la manera en que la gente piensa acerca de sus recursos.

Para crear la RNNQ, los planificadores sabían que no podrían pagar salarios de guardaparques foráneos para proteger el lugar, y que tampoco dichos guardaparques serían eficaces trabajando en un lugar tan difícil y aislado. Los aldeanos de las comunidades locales estaban ya en la zona y también la estructura de la administración de los condados. Entonces, como no se podía traer personas foráneas, se tomó la decisión práctica de poner la protección en las manos de los lugareños. No se les iba a pedir que se vayan para que la tierra regresase a su estado silvestre, sino que ellos mismos restaurarían el territorio, aprendiendo nuevas maneras de usarlo.

Los planificadores de la RNNQ también se dieron cuenta de que, ya que la ecología de cada valle era diferente, la administración de cada valle también debería serlo. Para asegurar que la gestión fuese especial para cada lugar, se formaron equipos para recoger datos sobre la fauna y flora silvestres de cada valle, sus casas y maneras de evolución, los cambios en las poblaciones y los peligros inminentes.

La reserva que se creó el 18 de marzo de 1989 introdujo un nuevo modelo de protección de la naturaleza. El enfoque adoptado en la RNNQ se distingue por tres características:

- La gestión recurre a los sistemas existentes; no se creó una estructura ni cuerpo de guardabosques independientes para el parque. La utilización de la administración existente en los cuatro condados permitió que florecieran nuevas iniciativas sin crear más burocracia.

- La gestión se realiza en base al concepto de reserva de biosfera que crea un mosaico de patrones de utilización de la tierra en la zona. El tratamiento de la tierra y de la vida silvestre depende de su localización. Los hábitats básicos se protegen estrictamente mediante ocho áreas centrales. En las zonas de amortiguamiento circundantes, la población puede utilizar la tierra siempre y cuando no se rompan los equilibrios naturales. Los pueblos y aldeas son zonas de utilización humana intensiva (denominadas zonas de desarrollo) donde se permite actividades más perturbadoras siempre y cuando no perjudiquen el medio ambiente mayor.
- La conservación de la naturaleza y el desarrollo son interdependientes. Los visitantes pagan licencias para visitar el parque y los ingresos se utilizan para mejorar la salud, educación, vivienda, suministros de combustibles, alimentos para los animales y otros. Una segunda fuente de ingresos proviene de los albergues de propiedad del parque. No hay hoteles de propiedad de foráneos. Como el pueblo mismo se beneficia, contribuyen a poner en práctica las políticas de conservación.

El proyecto Pendeba ilustra el proceso de implementación independiente de ideas que luego son adaptadas y refinadas para llevarlas a una escala mayor. Las encuestas realizadas en 1988 mostraron que los aldeanos tenían tres prioridades: fuentes confiables de energía, atención minuciosa a la salud, y servicios de transporte. (Los foráneos esperaban que las prioridades fuesen seguridad alimentaria y alivio de la pobreza). De estas prioridades, la atención primaria de salud es la que se puede cubrir de manera más rápida y menos onerosa. Por tanto, los planificadores decidieron empezar por este camino. Datos posteriores sobre las aldeas mostraron que las necesidades más urgentes eran la atención de diarrea, neumonía, cortes y fracturas de huesos, y atención en el parto.² Se escogió veinticuatro aldeanos para ir a Shegar, la ciudad principal del parque, donde recibieron trece semanas de capacitación en atención básica de salud. Regresaron a sus pueblos con un paquete de medicinas básicas, conocimientos para utilizarlas y cierta comprensión de la medicina preventiva. Para pagar la atención médica, los residentes crearon sus propios sistemas de pago, ya sean planes sencillos de seguros, pagos por servicios, contribución de las familias con una o dos ovejas, o cooperativas de las aldeas.

Las capacidades y servicios de los Pendebas aumentaron progresivamente. Al principio solamente daban algo más que primeros auxilios, vacunas y rehidratación oral para las diarreas utilizando una solución casera de harina tostada de cebada y sal. Bajo supervisión y con mayor capacitación, luego fueron capaces de cubrir los dos tercios de las necesidades de salud de la aldea. Las aldeas donde trabajaban los Pendebas más competentes y donde había un mínimo de apoyo (colegio, cooperativa o administración del gobierno) se denominaron "aldeas de enseñanza". El número de Pendebas aumentó de 24 en 1994, a 87 en 1997 y 234 en 1999. Al final, deberán existir 450 Pendebas que servirán las 320 aldeas del parque.³

² Carl E. Taylor et al., "Health Survey of Tibetan Villages North of Mount Everest," *National Geographic Research and Exploration* 8 (1992): 372-77.

³ PuChong, "Pendeba Action in the Qomolangma (Mt. Everest) National Nature Preserve," en *Sustainable Development International* (London: ICG, 1999).

Una iniciativa propugnada por una agencia internacional de financiamiento demostró de manera clara de qué manera la orientación adoptada en la RNNQ para fortalecer la capacidad a nivel local difiere del desarrollo convencional diseñado por los donantes. En 1996, este donante adoptó entusiastamente el concepto penderá y ofreció su apoyo a condición de que las Pendebas pagasen los salarios. El donante pensaba que como se trataba de las aldeas más pobres de China, era imposible que el proyecto creciera si los residentes tenían que pagar a sus trabajadores. Los líderes de la RNNQ se opusieron a esta modificación pero llegaron a un compromiso. El donante crearía un proyecto paralelo con el propósito de promover la generación de ingresos y los ingresos provenientes de estos proyectos se utilizarían para apoyar otras actividades de desarrollo. Dos años más tarde, el número de trabajadores financiados con fondos especiales no había aumentado por encima de los catorce trabajadores originales. El donante no podía aumentar el financiamiento y los residentes de las aldeas, que consideraban que los servicios eran regalos, no tenían ningún incentivo para encontrar cómo financiar las ampliaciones. En otros lugares, las aldeas y los Pendebas estaban aumentando tanto sus servicios como el número de trabajadores. En 1992 se había creado tres viveros en la RNNQ. Hacia 1998 ya producían miles de plántones. Los Pendebas las distribuían y daban capacitación a las familias sobre cómo cuidar los árboles, con la esperanza de que tarde o temprano todos los hogares tendrían un pequeño bosque de sauces y álamos de rápido crecimiento con cuyas hojas se podría alimentar a los animales y cuyas ramas proporcionarían combustible para uso humano. En 1998, unas cuantas aldeas inauguraron tiendas que vendían cocinas solares y cocinas de metal con chimeneas que consumen menos combustible que las fogatas abiertas en tierra. La demanda por estos implementos generalmente supera la oferta. En 1998 algunas tiendas pequeñas empezaron a vender vidrio para ventanas de manera que el calor se mantuviese dentro de las casas. Los aldeanos buscaban nuevas maneras de hacer cosas, ganando o ahorrando dinero en consecuencia, y poniendo en prueba todavía más innovaciones.

Para disminuir la presión sobre los valles de frágil ecología, se lanzó un programa de reubicación a múltiples niveles. Los pobladores y el gobierno se unieron en los esfuerzos para cavar canales de irrigación y construir carreteras de acceso que permitiesen mantener un mejor nivel de vida y así promover la aceptación de las nuevas áreas de residencia. Se abrió valles completos para la colonización y se ofreció a cientos de familias la posibilidad de reubicarse, abandonando los territorios frágiles o sobrepoblados.

La magnitud de la innovación interna llevada a cabo por los administradores de nivel intermedio es sorprendente. Por ejemplo, en una aldea, no se podía pagar el salario de su penderá y los aldeanos no tenían el equivalente de veinte centavos de dólar de los Estados Unidos por persona al año para poner en marcha el plan de seguros que propuso un experto foráneo. Entonces, el administrador local creó un impuesto a los mayores propietarios de rebaños de oveja equivalente a una oveja por cada uno, pensando que era equivalente a la pérdida de una oveja al año bajo las garras de un leopardo de nieve. La venta de lana y retoños de este nuevo rebaño permitió mantener el penderá de la aldea. Otro funcionario de nivel intermedio se dio cuenta de que existía tierra sin uso en las afueras de la aldea. Como tenía acceso a un tractor de la RNNQ, ofreció campos de cultivo a los campesinos si tierra y el uso de los tractores para el arado. Si las familias podían realizar cosechas con éxito durante dos años, recibirían la propiedad de la tierra. Otras aldeas rápidamente adoptaron esta innovación.

Otro funcionario intermedio organizó cooperativas. Sus aldeas querían caminos, cercas para evitar que los asnos salvajes invadieran los campos de cultivo y más dinero para

el fondo rotatorio de medicinas que se extinguía porque los Pendebas proporcionaban medicinas gratuitamente a los más necesitados. Reuniendo sus recursos en una cooperativa, aumentaron sus posibilidades. Las cooperativas vendían ropas hechas en fábrica, y medicinas, dulces, envases plásticos y otros artículos provenientes del mundo exterior. En 1997 existían cuatro cooperativas; dos años después, ya existían veinte, y al año siguiente, eran cincuenta. Muchas de estas cooperativas se iniciaron con un impuesto cobrado por una sola vez sobre la cosecha de cebada. En una reciente conversación un penderá me dijo: "Lo importante no es el dinero que obtenemos sino la fuerza que logramos reuniendo nuestros recursos".

Este tipo de éxito ha aumentado las expectativas del gobierno y los donantes externos a un nivel que los aldeanos comunes y corrientes posiblemente no estén en capacidad de lograr. Se les pide ahora que contribuyan a la administración de la aldea y que participen en complejas tomas de decisiones sobre cuestiones de salud, agricultura, conservación, generación de ingresos y políticas públicas. Los aldeanos no dudan en solicitar a los Pendebas, que tienen apenas unas cuantas semanas de capacitación principalmente en temas de salud, que construyan un muro de contención para impedir las inundaciones, que organicen la escuela de la aldea, que impidan que los animales silvestres invadan los campos de cultivo, o que proyecten la construcción de un puente. Los turistas occidentales que se enferman camino al Monte Everest cada vez más se detienen para recibir tratamiento de la persona que los aldeanos llaman el "doctor" y a veces se molestan porque reciben un tratamiento tan básico. En algunos casos, los Pendebas sobreestiman sus propias competencias y asumen roles de liderazgo inadecuados o emprenden tareas para las que no han recibido capacitación. Existe el peligro de que, a medida que aumenten las expectativas, los Pendebas sean considerados como un fracaso porque no logran hacer todo lo que se les pide.

Aún así, los éxitos de la RNNQ son sobrecogedores. Aparentemente se ha duplicado la población de animales silvestres y la deforestación, el principal problema ambiental que existía cuando se creó la reserva se ha reducido en dos tercios. (Es difícil detener completamente la tala ilícita porque las personas pueden transportar clandestinamente la madera a lomo de yak atravesando pasos de montañas no vigilados). La capacidad de las comunidades sigue creciendo a medida que los consejos de aldea asumen proyectos cada vez más complejos y movilizan un monto creciente de recursos internos. En 1998, las Naciones Unidas eligieron el proyecto Pendeba entre los cincuenta éxitos de ese año. El Museo de Historia Natural de los Estados Unidos, de la ciudad de Nueva York, eligió una muestra sobre las laderas del Monte Everest para colocarlo como exhibición permanente en su "Sala de la Biodiversidad". La dura labor de los Pendeba recibe cobertura en la televisión china, los diarios internacionales y los diarios locales y extranjeros.

Se ve propuestas de acción de muchas maneras que van desde la limpieza de la basura en las faldas del Monte Everest hasta la escuelas, clínicas y bibliotecas, incluso las excavaciones arqueológicas de fósiles de caballos de pezuña triple y dinosaurios. El éxito (así como la oportunidad de trabajar cerca del Monte Everest) ha entusiasmado a los donantes de todo el mundo que ofrecen fondos para todo tipo de proyectos. Es prácticamente imposible rechazar una donación de dinero. Además, la RNNQ ofrece la posibilidad de gastar montos relativamente pequeños para potencializar grandes proyectos: con \$20,000 se puede restaurar un monasterio; con \$2,000 se puede llevar a cabo un programa de capacitación en una aldea; con \$200 se puede dar inicio a un fondo rotatorio para medicina a nivel de Pendeba. Actualmente llegan tantas ofertas de asistencia que la

infraestructura administrativa carece de la capacidad para supervisar los proyectos. Pero la promesa que ofrece la RNNQ podría ser ahogada por tanto cariño externo y la atracción que ejerce el punto más alto del planeta Tierra. La única respuesta duradera ante esta fuerza global reside en la creación de capacidad a nivel de la comunidad, tarea extremadamente difícil cuando la reconstrucción social debe empezar a partir de un estado feudal.

En los meses iniciales de la RNNQ, un comentario cínico fue que "sería un logro sensacional de los esfuerzos de conservación si el zorro pudiese encargarse del gallinero". Hoy en día, los aldeanos tienen éxito porque ha sido posible una verdadera asociación: el socio gubernamental ha mostrado fortaleza y flexibilidad mientras que los agentes de cambio han dado ayuda más que dedicarse al control. Los funcionarios visitantes señalan las deficiencias y, cuando es necesario, la RNNQ introduce las acciones correctivas. Con este apoyo, son los residentes de las aldeas quienes ponen en marcha las actividades. No hay nadie más que pueda trabajar en estas tierras remotas. El mayor éxito de la RNNQ no es que el zorro esté efectivamente cuidando el gallinero, sino que una sociedad tripartida que está construyendo una nueva casa, en una demostración práctica que alberga la promesa de un mejor futuro para el Tibet. La incertidumbre yace en si este positivo empoderamiento de las comunidades es capaz de avanzar tan rápido como debiera, en vista de las fuerzas externas que cada vez más vulneran la vida de las personas.

"Reserva Natural Cuatro Grandes Ríos"

La Diosa Madre de las Montañas es prácticamente el lugar ideal de exhibición y demostración: atrae gran atención, tiene grandes necesidades y se han realizado pocos intentos previos de encontrar soluciones. Por tanto, el proyecto RNNQ que se inició en este lugar pudo aprovechar los conocimientos más avanzados existentes a nivel internacional.

Otras zonas del Tibet enfrentan retos ambientales mucho más urgentes. El más importante es el de la densa región forestal en las fronteras sur y este del Tibet donde se estaba produciendo el colapso del ecosistema en gran envergadura⁴. Las cuencas superiores de los ríos Yangtze, Mekong, Salween y Brahmaputra albergan la séptima parte de las reservas forestales de China. Desde los años 60 hasta los 90, los pobladores talaron laderas completas de las montañas como respuesta al crecimiento económico de la China. Cuando los intransitables caminos excavados en las laderas de estas montañas no estaban interrumpidos por los derrumbes de tierra o las condiciones climáticas invernales, un promedio de 200 camionadas de madera partía rumbo a Sichuan y Yunnan hacia el este y desde el extremo occidental de la zona, otros 100 camiones se embarcaban en un tortuoso viaje de 4000 kilómetros por la altiplanicie tibetana y las montañas Tang Shan hacia la China central.

Las posibles consecuencias de dicha deforestación eran enormes. Se estaba talando valles enteros de agudas pendientes a miles de pies de altura. La continua desestabilización traería como consecuencia una pérdida masiva de suelos durante las épocas de lluvia debido a la escorrentía que arrastraba la capa superior de tierra junto con los aluviones. Una vez que se hubiese desestabilizado la flora, la mega-diversidad animal empezaría a disminuir. La biodiversidad local es la segunda más importante en el Asia continental. Se

⁴ Robert L. Fleming Jr., "A Summary of Biodiversity: The Great River Ecosystems of Asia Region," Future Generations Technical Report, Franklin, Virginia Occ.; también en internet en www.future.org/reports.

estima la existencia de 8,000 especies de plantas vasculares, 600 especies de pájaros y 150 especies de mamíferos. La traumatización de esta compleja ecología tendría una consecuencia inmediata sobre la existencia de los 800,000 habitantes de la región más próspera del Tibet, es decir sobre una cuarta parte de la población del Tibet.

Río abajo era probable que se produjese un daño igualmente serio. En la parte inferior de estas cuatro cuencas viven 1,200 millones de personas en ocho países, es decir el 20 por ciento de la población mundial. Las fluctuaciones de los niveles de agua podrían reducir el caudal esencial de agua de irrigación para los campos de arroz que constituye la base de la y también perturbarían el transporte fluvial, la pesca y la generación de energía hidroeléctrica. Sin un flujo estable de aguas río arriba, se incrementarían las inundaciones, causa de inmemorables catástrofes humanas en China, así como la sedimentación. Esta última afectaría sobre todo el mayor proyecto de desarrollo de la China, la Represa de los Tres Valles sobre el río Yangtze, poniendo en peligro la producción de energía, los suministros previstos de agua y las inversiones financieras realizadas.

Los sistemas de los cuatro valles cubren un área del tamaño de Italia, y abarcan dos prefecturas del Tibet. Por consiguiente, las soluciones de conservación tendrían que atravesar las fronteras entre prefecturas. La coordinación sería difícil ya que los desplazamientos entre las sedes de las prefecturas toman cinco días cuando los caminos están abiertos. Y en ninguna parte del planeta encontramos un territorio más fragmentado. Estos cuatro valles se encuentran entre los más profundos, inclinados y geológicamente inestables del globo. Durante cuatro meses cada año, las lluvias monsónicas interrumpen completamente las comunicaciones con el área. Los caminos generalmente se interrumpen en decenas de puntos donde se producen los aluviones y es necesario reconstruirlos todos los años. El área también es políticamente inestable ya que allí se encuentran las fronteras internacionales entre China, Myanmar e India: cualquier propuesta de acción para la conservación tendría que tomar en cuenta los problemas de seguridad nacional.

El gobierno nacional chino se comprometió a crear la Reserva Natural de los Cuatro Grandes Ríos incorporándola a su Noveno Plan Quinquenal. El Departamento de Ciencia y Tecnología del Tibet se convirtió en la unidad ejecutora. En 1995, el gobierno de la Región Autónoma del Tibet lanzó un plan maestro para la conservación de esta compleja área y para ampliar los servicios sociales y actividades económicas. El gobierno adoptó el enfoque de gestión zonal de la RNNQ pero incluyó el inusual paso de que fuesen los residentes del área -y no agentes de cambio foráneos- los encargados de crear el plan. Aunque los agentes de cambio estarían más familiarizados con el diseño de una reserva natural y la planificación para el desarrollo sostenible, la experiencia de la RNNQ habría demostrado que los administradores locales hacían caso omiso de los planes diseñados por los foráneos debido a que los funcionarios no tenían ningún incentivo para cooperar con ellos y se ofendían porque se les daba instrucciones sobre lo que tenían que hacer. El primer obstáculo importante para que los funcionarios locales lideraran la iniciativa de planeamiento fue que ninguno de ellos tenía experiencia alguna en el planeamiento de una reserva natural. En consecuencia, se inició un programa de capacitación a seis años para que los agentes de cambio forestales y científicos de la zona pudiesen aprender las habilidades necesarias y beneficiarse de ejemplos de conservación y de cambio social basados en la comunidad en otros puntos del planeta. No bastaba ofrecer simplemente el ejemplo de la RNNQ y multiplicarlo por diez. A medida que recibían capacitación, los equipos también reunían datos para el plan maestro, y realizaban encuestas en cada valle para determinar las fronteras de las zonas. El modelo del proyecto Pendeba daba un

ejemplo de servicios basados en la comunidad pero sería necesario capacitar tres mil Pendebas y adaptar el modelo inicial para proporcionar una amplia gama de servicios en las diferentes localidades.

La gestión forestal era la llave de la conservación. En vista de que China necesitaba la madera y existían enormes intereses económicos en los grandes ingresos de esta industria, tenía que continuar la explotación maderera. El desafío consistía en sustituir la tala indiscriminada por una gestión forestal sostenible, lo que incluye las plantaciones de bosques. Se tendría que restringir la tala a las zonas de pendiente más suave para minimizar la pérdida de suelos, mantener la biodiversidad y estabilizar el flujo de agua.

Las grandes inundaciones causadas por el Yangtze en el verano de 1998 cobraron miles de vidas y pusieron otros tantos millones en peligro.⁵ Las inundaciones arrasaron con carreteras y pueblos e incrementaron la percepción de la ciudadanía de las amenazas al medio ambiente debido a la construcción de la represa de los Tres Valles río abajo de la Reserva de los Cuatro Grandes Ríos. Estos acontecimientos estimularon la disposición política para detener la tala forestal en la región de los Cuatro Grandes Ríos hasta la formulación del plan maestro. En noviembre del 2000, después de cinco años de planificación, compilación de datos y amplio diálogo con las comunidades, se presentó informalmente el plan maestro al gobierno. Hasta principios del 2001 se llevó a cabo un intensivo programa de redacción del plan cuya versión final fue presentada al gobierno en mayo. También a principios del 2001, Beijing designó los Cuatro Grandes Ríos como prioridad nacional para la región de China Occidental. Se le asignó setenta millones de dólares anuales durante cinco años como parte del Décimo Plan Quinquenal de China, de manera que la reserva tuviese acceso a un monto significativo de recursos financieros.

La Reserva Natural de los Cuatro Grandes Ríos enfrenta un desafío central de gestión ambiental que consiste en el manejo de las importantes fuerzas políticas y económicas que yacen fuera del área del proyecto. Debido a que sus miembros son de una diversidad poco común, el equipo de coordinación de la reserva que opera dentro del Departamento de Ciencia y Tecnología del Tibet ha logrado convertir acontecimientos inesperados (como la inundaciones del Yangtze) en oportunidades favorables al programa, a veces confrontando importantes fuerzas una contra la otra y a veces también utilizando la opinión pública para influir sobre la toma de decisiones. Sólo cuando los residentes, funcionarios y agentes de cambio actúan juntos pueden resistir las presiones que surgen, no sólo de las condiciones locales, sino del hecho de que el mundo desarrollado tiende a no tomar en cuenta la explotación del medio ambiente cuando ésta se produce en zonas lejanas de sus países.

Otras Reservas

Durante los diez años en que la RNNQ y los Cuatro Grandes Ríos desarrollaban su enfoque de gestión basado en la comunidad, otras reservas en el Tibet ponían a prueba el enfoque tradicional de política para las reservas.

En estas reservas se contrataba guarda parques que perseguían a los cazadores furtivos y depredadores ilegales de los bosques. Entre estas reservas, la más grande e importante es la reserva natural Changtung de 120,000 millas cuadradas ubicada en el Tibet

⁵ National Oceanic and Atmospheric Administration, "Flooding in China Summer 1998," Noviembre 20, 1998, y en internet en: www.ncdc.noaa.gov/ol/reports/chinaflooding.html.

del norte. En esta reserva, que cubre un área del tamaño de Alemania, las colinas de pastos a una altura promedio de diecisiete mil pies son el hogar de grandes rebaños de gacelas, antílopes, asnos salvajes y otros animales del Tibet. Las grandes alturas y pocas precipitaciones crean un hábitat sumamente frágil pero la superficie aparentemente interminable ofrece suficiente espacio para que los rebaños obtengan sus alimentos. Este altiplano es el último refugio de muchas especies típicas del Asia Central.

A pesar del aislamiento de la región, la caza ilegal se incrementó en los años 80, poniendo en peligro especialmente el antílope tibetano. Los cazadores bien armados y sumamente móviles perseguían este animal de pezuñas planas cuyo vellón del vientre denominado *shatoosh*, es extremadamente fino y sirve para tejer chales que se venden entre cinco mil y diez mil dólares. Cada antílope abatido apenas proporciona unos cuantos manojos de vellón. Desplegar guardabosques en vehículos en un área tan inmensa para ubicar a los cazadores furtivos implica un costo extremadamente alto. A medida que se acumula experiencia de un enfoque basado en las comunidades en la RNNQ y los Cuatro Grandes Ríos, se ha puesto en marcha un esfuerzo para movilizar a los pocos habitantes nómades locales de la zona que siguen procurándose una supervivencia marginal en la región de manera que sean ellos la fuente de un nuevo sistema de protección.

Simultáneamente se está forjando un experimento muy diferente en la ciudad capital de Lhasa que se extiende rápidamente pero donde aún se cuenta con zonas húmedas deshabitadas de gran extensión. En un país árido como el Tibet, este espacio verde constituye un tesoro y un paisaje sorprendentes. El crecimiento urbano ha invadido los pantanos reduciendo su tamaño original en un 60 por ciento hasta sólo 1,500 acres (625 hectáreas). En 1999, el gobierno delimitó esta área restante para crear el parque urbano más grande del Asia. Se prohibió el pastoreo de animales y se reubicó las poblaciones que habían invadido la zona para el cultivo de vegetales. Aunque se lograron los objetivos mediante este enfoque impositivo, no se logró una solución a largo plazo. En consecuencia, surgió una discusión sobre la manera de involucrar a los residentes de la ciudad de Lhasa.

Se necesitaba una frontera muy firme para proteger los humedales de la invasión urbana pero manteniendo la vista. Después de considerar varias opciones, se escogió la solución de construir caminos siguiendo las fronteras externas del humedal. Los caminos formaron una barrera tangible que permitía disfrutar del área cuando se viaja por la zona y simultáneamente monitorear las actividades que se desarrollaban en ella. Esta solución permite tanto el gozo visual como la protección de la zona.

Lecciones del Tibet

El Tibet constituye un ejemplo dramático del crecimiento a escala con cambios positivos en circunstancias extremadamente difíciles. Un modelo accesible basado en la comunidad para la conservación permitió que se constituyeran las reservas por sí solas. Una vez que los residentes se dieron cuenta de que el modelo funcionaba y podía ser adaptado a sus propias circunstancias, los esfuerzos se multiplicaron rápidamente. En las iniciativas dirigidas a satisfacer las necesidades de la población convergieron muchos factores: los valores de la cultura tibetana de respeto al medio ambiente, el reconocimiento de que se estaba produciendo una destrucción acelerada del medio ambiente, una estructura política fuerte que podría fomentar las iniciativas y el control, una política nacional de desarrollo sostenido y, con ayuda de agentes de cambio, un modelo que ofrecía una respuesta efectiva y económicamente accesible. Todo esto constituye un enfoque muy diferente de las

iniciativas tradicionales para la creación de parques nacionales aunque guardan ciertas analogías con enfoques paralelos utilizados en el parque estatal Adirondack de los Estados Unidos. El modelo y el proceso pueden transferirse a otras partes del mundo.

El Tibet, cuyo medio ambiente ha cambiado drásticamente durante los siglos, está dando grandes pasos para reconstruir dicho medio sin reubicar a la población. En unos doce años entre 1989 y 2001, se ha logrado incrementar la proporción del territorio bajo protección administrada del uno por ciento a más del 40 por ciento del territorio nacional en dieciséis reservas naturales. La evolución de la gestión sostenible del territorio en esta parte del mundo muestra un paralelo con lo que se describe en este libro. La creación de RNNQ, la Reserva de los Cuatro Grandes Ríos, de Changtung y de la ciudad de Lhasa son excelentes campos de prueba del proceso SEED-SCALE que permitieron aguzar nuestra comprensión de cómo se puede fomentar el consenso entre los participantes que, en otros casos, tendrían poca razón de colaborar entre sí.

CAPÍTULO 19

Los Condados Modelo de China

Creciendo a Escala en la Atención a la Salud

Carl E. Taylor, Robert Parker y Zeng DongLu

De 1980 a 1995, una iniciativa de salud materno-infantil en China se extendió de 4 millones de personas en 10 condados a más de 160 millones de personas en 400 condados en cada provincia. Juntos, el Ministerio Chino de Salud Pública, UNICEF y las comunidades utilizaron componentes del proceso SEED-SCALE para expandir rápidamente a escala nacional una iniciativa de salud infantil que se adaptó a las condiciones locales.

En 1949, el nuevo régimen comunista de la China (a partir de su experiencia de tiempos de guerra, que dio forma tanto a su filosofía, y del experimento Ding Xian descrito en el Capítulo 7) lanzó servicios de salud que redujeron enormemente la morbilidad y mortalidad. Para los años 60, los “médicos descalzos”, un nombre que significaba la solidaridad con los pobres, proporcionaban atención primaria de salud para la mayoría de aldeas en el país. Las cooperativas comunales se hicieron famosas como uno de los sistemas de atención de salud más equitativos del mundo. En casi dos décadas, 22 por ciento de la población mundial logró una alta cobertura general y una calidad de atención de salud que produjo excelentes beneficios de salud a una fracción del costo de los servicios en los países desarrollados.¹

Pero el sistema colapsó durante los años 80, cuando se disolvieron las comunas y se retornó la tierra a las familias como parte de las nuevas reformas económicas. El sistema de puntos de trabajo que ha permitido el pago de los médicos descalzos se eliminó junto con las cooperativas de salud que habían financiado y administrado el sistema de salud. Las inequidades y la discriminación se incrementaron a medida que las mujeres, niños y los pobres tenían cada vez más dificultades para recibir atención adecuada. Un enfoque limitado del crecimiento económico modificó las prioridades abandonando la financiación de servicios que mantuvieran una atención equitativa basada en la comunidad.

En 1980, la señora Lin JiaMei (jefa de la Oficina de Salud Materno-Infantil en el Ministerio de Salud Pública y esposa del presidente de China) organizó un proyecto para resolver la crisis de los servicios de salud de la nación buscando soluciones locales y desarrollando financiación local. Con una versión temprana de los conceptos de crecimiento a escala delineados en este libro, el programa evolucionó y se expandió a través de innovaciones locales a lo largo de una década y media llegando a permear el sistema de salud nacional.

¹ Conrad Seipp, ed., *Health Care for the Community: Selected Papers of Dr. John B. Grant* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1963); Victor W. Sidel y Ruth Sidel, *Serve the People: Observations on Medicine in the People's Republic of China* (Boston: Beacon Press, 1974).

El Proyecto Inicial en Diez Condados

Comenzamos con 10 condados “modelo”, uno en cada región del país, y un equipo de la Oficina Central de Salud Materno-Infantil. Uno de nosotros condujo talleres de una semana de duración para planear los servicios de atención materno-infantil prioritarios en cada condado. A los talleres asistieron de 50 a 100 representantes de la comunidad y del condado, funcionarios de salud de Beijing y de la provincia y profesores de los departamentos de salud materno-infantil, pediatría y obstetricia en las facultades de medicina y salud pública regionales.

Luego de estas reuniones, se organizaron encuestas detalladas en los hogares en cada condado para determinar las necesidades locales. Emergieron seis prioridades: neumonía, diarrea, muertes prenatales asociadas con el embarazo y el parto, crecimiento débil como resultado de una mala nutrición proteica y energética, deficiencia en micronutrientes y enfermedades inmuno-prevenibles. Cada condado trabajó planes anuales y quinquenales para cambiar la organización de los servicios y cómo se los suministraba y financiaba. Para cada una de las seis prioridades, se integró experiencias chinas e internacionales para concentrarse en actividades que pudieran multiplicar los nuevos médicos descalzos.

Los agentes de cambio y los funcionarios aprendieron desde el inicio la importancia de simplificar significativamente las soluciones a nivel de la comunidad. Por ejemplo en un taller un grupo de profesores de obstetricia y antiguas médicas descalzas que habían sido recapacitadas como médicas aldeanas de salud materno-infantil para este proyecto trataron de definir los indicadores de atención prenatal para identificar las madres en alto riesgo. Los profesores dominaban las discusiones iniciales así que se llevó a las médicas aldeanas fueron a otra habitación. Poco después, el comité coordinador entró y vio a las médicas aldeanas en un debate vehemente: algunas daban golpes con sus puños mientras que otras agitaban los brazos en grandes círculos. El primer grupo insistía que la manera correcta de medir el tamaño de la pelvis para predecir la obstrucción en el momento del parto era empujando un puño cerrado en el área entre los huesos de la pelvis por donde saldría el bebe. Las otras querían usar un simple centímetro para medir la circunferencia del cuerpo de la mujer embarazada en la pelvis superior. Como había que elegir entre estas dos alternativas, se trajo de regreso a los catedráticos quienes estuvieron de acuerdo en que ambos indicadores se podían usar juntos más rápida y fácilmente que los métodos sofisticados que habían estado recomendando.

La causa principal de mortalidad en todas las ciudades era la neumonía neonatal e infantil, responsable por un cuarto a un tercio de muertes en varios lugares del país. Los centros académicos condujeron investigaciones de campo en seis condados y descubrieron que la alta mortalidad por neumonía en los infantes podía bajarse adaptando el enfoque de administración de casos de la Organización Mundial de Salud, que se reportó primero en Narangwal. El manejo de casos basado en el diagnóstico contando directamente las respiraciones rápidas y el tratamiento rápido con antibióticos funcionaba bien. Los médicos comunitarios explicaron el proceso a los padres y obtuvieron buenos resultados cuando los bebés se enfermaron. Sin embargo, fue muy difícil cambiar la antigua práctica común de fajar fuertemente a los niños, lo cual no permitía a los bebés respirar profundamente y llorar para expandir sus pulmones. Al restringir la función respiratoria, esta práctica contribuía al

desarrollo de la neumonía.² Para resolver este problema necesitábamos más que una intervención técnica. Hicimos algún progreso para cambiar esta práctica fuertemente enraizada ofreciendo a las madres un sustituto práctico y conveniente: bolsas de dormir con cierre que simplificaban el cambio de los pañales.

La diarrea fue el segundo problema más común. Los niveles de morbilidad en niños menores de un año eran equivalentes a las elevadas tasas de Bangladesh. Un estudio etnográfico reveló que los promotores de salud y las madres estarían dispuestos a modificar el método tradicional de rehidratación oral, utilizando mazamorra diluida de arroz o medicinas herbales líquidas. La atención se mejoró al mezclar una pequeña cantidad de sal en la mazamorra diluida de arroz.³ La prevención de la diarrea a más largo plazo a través de prácticas de saneamiento se aceptaba con menos rapidez. También ha sido difícil evitar que los promotores de salud traten la diarrea con antibióticos inapropiados. El uso excesivo de medicinas en China refleja extremada confianza social en la tecnología. La promoción comercial de fármacos ha llevado a serias enfermedades iatrogénicas (causadas por los médicos) como por ejemplo, complicaciones tóxicas por uso excesivo de antibióticos, que son ahora la causa número uno de sordera entre los niños de Shanghai.

En tercer lugar, se descubrió que el retardo en el crecimiento de los infantes en el sur de China estaba asociado con el amplio uso de mazamorra de arroz, que era sobre todo almidón y mucha agua como principal alimento del destete. La investigación en Guangzhou indicó que para satisfacer las necesidades de energía de un bebe de ocho meses se necesitarían 18 escudillas de mazamorra de arroz, y 40 escudillas para proporcionar además las necesidades proteicas mínimas. La adición de calorías en aceite y en fuentes proteicas (polvo de pescado, huevos, maní o soya) podía convertir la mazamorra de arroz en un excelente alimento de destete. Se desarrolló métodos baratos de extender la vacunación en las comunidades pobres, para reducir la mortalidad perinatal y para administrar sal yodada y evitar el retardo mental y el cretinismo en las zonas montañosas.

Cada condado desarrolló su propio sistema de financiación. Un estudio de 1975 para mejorar el financiamiento local descubrió que la marcada diferencia en las tasas de vacunación se relacionaba con el nivel económico de los condados. El Ministerio de Salud Pública aconsejó a los condados que las familias pagaran a los médicos aldeanos 10 fen (aproximadamente tres centavos de dólar de los Estados Unidos en esa época) por cada inmunización. Sin embargo, los condados pobres fijaron la tasa en cinco fen para poder pagar las inmunizaciones; aun así estos condados tenían todavía una cobertura reducida. En los condados ricos, las familias pagaban 40 fen y la cobertura era casi completa. Entonces un condado probó un enfoque diferente, que resolvía las preocupaciones de los padres más que el interés gubernamental de recuperar los costos. La innovación se expandió rápida y espontáneamente a la mayoría de otros condados. Cada familia con un bebe recién nacido debía firmar un contrato con el sistema de salud y por 10 yuan (unos tres dólares de los Estados Unidos en esa época), el bebe recibía todas las vacunas. El contrato especificaba que si el bebe se enfermaba de una de las cuatro enfermedades inmuno-prevenibles, toda la atención médica sería gratuita y el sistema de salud le pagaría a la familia una indemnización de 100 yuan o más, dependiendo de la enfermedad. La provisión de

² Kadriye Yurdadok y Tuna Yavuz, "Swaddling and Acute Respiratory Infections," *American Journal of Public Health* 80 (1990): 873-75.

³ Carl E. Taylor y Xu Zhao Yu, "Oral Rehydration in China," *American Journal of Public Health* 76 (1986): 186-88.

indemnización convenció a las familias de que se trataba de un buen acuerdo y de que se podía tener confianza en las vacunaciones.

El Crecimiento a Escala

A lo largo de trece años el proyecto pasó de 10 condados piloto con un alto costo per cápita a la implementación en 400 condados con costos per cápita mucho más bajos. El crecimiento se produjo en las siguientes escalas.

- Etapa 1: En 1982, se cubría 10 condados, un presupuesto promedio anual asignado a cada condado de 250 mil dólares en fondos externos. La mayor parte de esta financiación apoyó la investigación local. Concentrándose en los problemas de salud más importantes de los niños se redujo significativamente la enfermedad y la muerte.
- Etapa 2: En 1984, se sumo 20 condados más con una asignación anual promedio por condado de 200 mil dólares en fondos externos. El impacto en estos condados fue equivalente al de los 10 originales.
- Etapa 3: En 1986 se añadió 75 condados más. Tanto el impacto como el apoyo de los funcionarios y agentes de cambio fueron menores y la implementación fue considerablemente más lenta y menos efectiva.
- Etapa 4: En 1988, se añadió 300 de los condados más pobres, con una asignación anual promedio por condado de 70 mil dólares. El énfasis varió hacia la capacitación sistemática del personal en la utilización de las intervenciones, aprendiendo de la experiencia en los primeros dos conjuntos de condados. (Esta acción nos enseñó la importancia de establecer el proceso de aprendizaje SCALE en vez de simplemente esperar que ocurriera espontáneamente el aprendizaje. También nos concentramos en fortalecer la administración y desarrollar una herramienta útil. En una conferencia especial en Xian, los condados y el gobierno firmaron contratos estableciendo claramente las expectativas para todos los participantes. Pronto incorporamos este concepto contractual en el plan de trabajo anual de cada condado, estos esfuerzos disminuyeron la mortalidad y calidad de la atención y las innovaciones del proyecto comenzaron a expandirse a condados que no participaban del proyecto.
- Etapa 5: En 1993 se añadió cinco condados más en donde la acción se concentró en integrar la planificación familiar con los servicios de salud materno-infantil.
- Etapa 6: Para ayudar a más condados pobres y a los que mostraban una alta mortalidad, en 1995 un préstamo del Banco Mundial al Ministerio de Salud apoyó la extensión de los servicios de salud materno-infantil en algunas provincias seleccionadas, enfatizando la capacitación y la administración.

El Marco de Política Nacional y la Financiación Externa

La extensión rápida ocurrió gracias a una política clara, consistente de arriba abajo. Al inicio de las reformas económicas en China en 1980, el director de planeamiento del Ministerio de Salud Pública nos dijo: “La nueva política es que Beijing decidimos lo que se hará, pero las unidades locales decidirán cómo lo harán”. (Esta es una buena definición de la diferencia entre estrategia y táctica). A lo largo del proyecto, los funcionarios del

condado fueron alentados a adaptar y a darle considerable autonomía a los programas basados en la comunidad.

A medida que procedía la descentralización, las unidades locales adquirirían más confianza y tomaban más iniciativas en la implementación y resolución local de problemas. Al principio los que tomaban las decisiones localmente usaban fondos de UNICEF principalmente para comprar equipo sofisticado del extranjero. A medida que maduró el proyecto, los gobernantes del condado comenzaron a usar fondos de donantes para comprar equipo y suministros producidos localmente a la vez que utilizaban sus propios fondos para mejorar el personal a nivel aldea y poblado. Un problema importante que subsiste es que hasta ahora los esfuerzos de simplificación no han reducido el abuso potencialmente peligroso de medicamentos, que es una fuente importante de ingresos para los médicos de la aldea.

La Movilización del Apoyo de la Provincia, la Prefectura y el Condado para el Cambio

En los primeros 10 condados, la movilización social dependió principalmente de la interacción de expertos de atención de salud materno-infantil nacionales e internacionales, con funcionarios locales y representantes de la comunidad. El personal del condado se unió al personal de la comunidad para administrar los servicios en poblados experimentales y para desarrollar adaptaciones locales. De los representantes de la comunidad surgieron muchas de las mejores adaptaciones. Una vez que se había desarrollado un nuevo enfoque experimental, los poblados piloto sirvieron como lugares de capacitación para los trabajadores de otros condados (extensión SCALE al Cuadrado).

En la segunda y tercera etapas de expansión, los funcionarios del servicio materno-infantil nacional trabajaron nuevamente directamente con los líderes del condado y de los pueblos. La replica directa funcionó bien en los primeros 20 condados pero en los siguientes 65 las contribuciones del personal nacional y provincial se diluyeron en gran medida. Se dedicó poco esfuerzo a la capacitación. La experiencia hizo clara la necesidad de contar con métodos de capacitación más económicos y con un mejor manejo de las innovaciones.

La planificación para la extensión del proyecto a 300 condados llevó a desarrollar una nueva estrategia para movilizar y administrar una expansión sostenida. El doctor Wang Fenglan, director del Departamento de Salud Materno-Infantil había observado el éxito de las negociaciones a nivel de la comunidad hacía 10 años, cuando la tierra comunal había sido devuelta a los hogares privados y se había redefinido los contratos entre las familias y las autoridades locales en lo concerniente a sus obligaciones respectivas. En el Departamento de Salud Materno-Infantil se convocó a una reunión importante en la ciudad de Xian a la que asistieron los gobernadores del condado y los funcionarios de salud de 300 condados y los funcionarios del gobierno y de salud de la provincia. Los líderes que asistieron fueron políticos y el enfoque político en la China estaba centrado en ganar dinero. Esta reunión fue una oportunidad excepcional de mostrar la relación entre la buena salud y una economía próspera. Cuando entendieron la relación, fue posible establecer un sistema de contratos en el que los líderes asumieron sus compromisos.

En estas intensivas negociaciones entre los niveles de gobierno del condado, de la provincia y de la nación, los conceptos de los contratos aparecieron como una herramienta particularmente útil para mantener el equilibrio de la asociación. Los debates se desarrollaban hasta tarde en la noche a medida que los líderes de algunos de los condados y

de las provincias más pobres luchaban con las decisiones sobre cuánto dinero podían comprometer para resolver sus propios problemas de salud. A la larga, la mayoría de condados, prefecturas y provincias comprometieron al menos tres yuanes por cada yuan que aportasen otras fuentes nacionales e internacionales. Los resultados más prometedores fueron el reconocimiento de los participantes de las implicaciones de largo plazo de los compromisos contractuales y su decisión de incluir la salud materno-infantil por primera vez en los planes quinquenales de muchos condados y provincias.

La movilización de los líderes gubernamentales no se detuvo con la reunión de Xian. En 1992, el Departamento de Salud Materno-Infantil organizó un programa interregional en el que los líderes del condado viajaron a otros condados para evaluar su progreso individualmente en el cumplimiento con los compromisos de Xian. Líderes selectos de los gobiernos del condado y de la provincia participaron con los profesionales de salud en la capacitación de administración y en las giras de estudio, en donde observaron esfuerzos exitosos de los condados para tratar los problemas de salud materno-infantil, tales como la supervisión de los médicos de aldea y la promoción de la terapia de rehidratación oral. En 1994, el Departamento de Salud Materno-Infantil amplió sus esfuerzos de movilización social alentando a los líderes de la prefectura a establecer y supervisar las actividades de capacitación en todavía más condados.

Componentes Clave de la Extensión hacia SCALE

Aprendizaje por la acción. La capacitación para los promotores comunitarios de salud se basa cada vez más en la experiencia y la participación en la medida en que se practican habilidades técnicas y aprenden nuevos modos de comunicar conocimiento a la población local. En la etapa de los 300 condados, el proyecto invirtió mucho en capacitación en todos los niveles, introduciendo nuevas técnicas para fomentar la participación (tales como los módulos de intervención y las dramatizaciones) y para manejar mejor la ampliación de la capacitación. Una comadrona aldeana de la provincia rural de Xinjiang le dijo a los evaluadores cuando le preguntaron sobre los nuevos métodos de capacitación: “Antes el maestro nunca sabía quién estaba durmiendo o quién estaba aprendiendo y quién estaba escribiendo en los cuadernos. Toda la enseñanza, todas las notas eran sólo para el examen. Ahora no tomamos notas pero entendemos. Este nuevo método es bueno para nosotros, las dramatizaciones nos hacen reír mucho, pero también aprendemos. Nos atraen incluso a pesar nuestro. No podemos evitar que nos atraigan”.

El Departamento de Salud Materno-Infantil evaluaba continuamente la capacitación. Cuando los trabajadores de base necesitaban más práctica en habilidades específicas, sus siguientes sesiones de capacitación incluían la práctica supervisada de esas habilidades. La capacitación también se centraba en la comunicación y la consultoría. La investigación del proyecto reveló que muchas mujeres y niños carecían de acceso a los servicios de salud materno-infantiles y tenían que aprender a cuidarse por sí mismos. Los promotores de salud aprendieron cómo podían aconsejar a sus clientes acerca de su propia responsabilidad de mejorar las prácticas sanitarias, tales como el manejo de la diarrea en el hogar y saber cuándo se debía llevar al hospital a un niño enfermo o a una mujer encinta de alto riesgo.

Intervenciones prioritarias. A partir de las encuestas, la experiencia práctica y la investigación nacional sobre intervenciones cuidadosamente seleccionadas, cada región se centró en buscar soluciones económicas para sus problemas prioritarios de salud. A nivel nacional se desarrolló seis “paquetes” de intervenciones para problemas prioritarios con la

opción de incluir también otras preocupaciones locales. Se preparó módulos y manuales estándar para el personal de salud de las aldeas y poblados.

En 1993, cinco condados nuevos se concentraron en mejorar la calidad de los servicios de salud reproductiva integrando la planificación familiar y las actividades de salud-materno infantil. El proyecto hizo pruebas sobre intervenciones de bajo costo para la nutrición infantil, la mortalidad materna, los accidentes de los niños y el daño causado por el frío. Los proyectos de seguimiento apoyados por la Fundación Ford y el Fondo de las Naciones Unidas para las Actividades de Población continuaron promoviendo la integración de los servicios a medida que China se aleja de la implementación rígida de su política de un solo hijo.

Expansión exponencial. Para 1995, el proyecto de los condados modelo llegaba a 160 millones de personas distribuidas en cada provincia, incluyendo la mitad de los condados más pobres en China; había crecido suficiente para generar un movimiento hacia el uso de sus intervenciones simplificadas, enfoque de capacitación, materiales impresos y métodos de supervisión en todos los condados de China. Muchas provincias seleccionaron deliberadamente al menos un condado por prefectura como centro de capacitación (SCALE al Cuadrado) para que las innovaciones del proyecto y la construcción de capacidades pudieran llegar al mayor número posible de personal de salud. Se mejoró sustancialmente la capacitación del personal de educación de salud, y el gobierno nacional anunció su intención de extender los métodos de capacitación participativa a por lo menos un tercio de los condados no previstos de cada provincia.

Institucionalización de las Innovaciones

La reconfiguración de los roles en una asociación tripartita. La clave para la sostenibilidad y el desarrollo continuo en el suministro de servicios de salud materno-infantil de rutina fue combinar los enfoques de abajo hacia y de arriba hacia abajo, institucionalizando de este modo nuevas prácticas y valores. Para que los líderes provinciales y locales y el personal de salud considerasen el proyecto como propio, tenían que aprender nuevos roles. Una estrategia en cascada permitió multiplicar la capacitación. Los expertos nacionales y regionales capacitaron a los capacitadores provinciales quienes capacitaron a los capacitadores de nivel condado, quienes luego capacitaron a los trabajadores de base. Un cierto declive en la calidad fue compensado con creces por la participación de una masa crítica de capacitadores en cada nivel. Los primeros materiales de capacitación fueron desarrollados con ayuda de especialistas internacionales. En 1993, los capacitadores chinos más experimentados crearon independientemente el tercer conjunto de materiales de capacitación y un conjunto completo de manuales que incluían ayudas audiovisuales. Luego organizaron talleres de capacitación de capacitadores para todo el país y utilizaron sus nuevas habilidades para planificar e implementar otros proyectos de salud.

Toma de decisiones impulsada por información. Las actividades de evaluación ayudaron a fomentar una cultura de aprendizaje por la experiencia. Se utilizó evaluación externa para poner a prueba la auto-evaluación local. En los primeros 10 condados, seis de las mejores universidades de medicina hicieron la investigación de campo para comprobar las intervenciones y adaptarlas a las condiciones chinas; también orientaron la implementación en los condados. Para la expansión a los 300 condados, la Universidad de Medicina de Shanghai encargó a un equipo de evaluación externa el monitorio de las nuevas implementaciones reuniendo datos cuantitativos sobre la capacitación y sus

resultados. También realizaron encuestas sobre conocimientos, las actitudes y la práctica y los estudios de calidad de atención para rastrear las mejoras, identificar las brechas y ayudar a reprogramar las actividades del proyecto. En 1994, una encuesta de evaluación identificó mejoras estadísticamente significativas en mortalidad de infantes, niños y madres en comparación con los resultados de la encuesta de línea de base de 1989.

La reasignación de roles y la financiación. Los enfoques alternativos para la financiación de la atención de salud fueron necesarios sobre todo para los servicios médicos que las personas usualmente aceptaban pagar. Los médicos descalzos de antes dejaron de trabajar cuando se agotó la financiación comunal para sus centros. Los funcionarios sabían que China era demasiado diversa para permitir la implementación de un modelo único de auto-financiación. Algunos condados establecieron un fuerte control por parte de las autoridades locales. Otros descentralizaron las decisiones hacia los poblados y las aldeas. En la mayoría de los condados se permitió que los médicos aldeanos cobren honorarios y que refieran pacientes a los hospitales. Algunos condados ricos y bien organizados organizaron cooperativas locales de seguros. Otros utilizaron contribuciones en dinero de las empresas de propiedad del condado para financiar servicios de educación y salud. Los servicios de prevención también recurrieron a fuentes mixtas de financiación. En algunos condados más pobres, a cambio del privilegio de tener una consulta privada, los doctores aldeanos tenían que proporcionar servicios baratos de prevención para los residentes más necesitados, mientras que en otros condados se les pagaba bien. La diversidad de pruebas de campo permitió la experimentación en gran escala. Cuando los condados intercambiaban información sobre sus métodos y resultados, generalmente adoptaban los enfoques más efectivos.

Los Problemas Emergentes en las Zonas más Pobres de China

Las grandes diferencias económicas regionales han creado problemas importantes en las áreas pobres y para los pobres de todas partes. A medida que el Ministerio de Salud de China experimenta con varios sistemas de financiación, incluyendo distintos tipos de cooperativas, impuestos selectivos, una serie de sistemas de seguros y proyectos para enlazar el desarrollo económico con mejor salud, los problemas del financiamiento de la salud rural, la tendencia nacional hacia la privatización y las inequidades crecientes en los servicios están originando una rápida contracción de la cobertura y calidad de la atención para los pobres.⁴ En una visita en el año 2000 a las aldeas pobres en una provincia noroccidental, descubrimos que la calidad de la atención está empeorando para la mitad más pobre del país. Allí donde se dan las condiciones económicas apropiadas, hay un impacto positivo. En los condados más pobres, las unidades de salud tienden a sobreutilizar medicinas e inyectables para compensar los salarios bajos. Otro problema creciente es la reutilización de equipo mal esterilizado, una práctica que incrementa que la transmisión potencial de virus como la hepatitis B y C, y el VIH/SIDA. Este problema ilustra la importancia de una vigilancia nacional continua. Sin supervisión externa, los programas de salud administrados por la comunidad corren el riesgo de no identificar estos peligros o movilizar una respuesta. Esto es especialmente cierto si los intereses comerciales

⁴ Carl E. Taylor, Robert Parker, y Zeng DongLu, "Public Health Policies and Strategies in China," en *Oxford Textbook of Public Health*, ed. W.W. Holland et al. (Oxford: Oxford University Press, 1991), págs. 261-70.

promueven simultáneamente prácticas como el uso excesivo de medicinas que pueden estar exacerbando el problema.

Lecciones del Proyecto de los Condados Modelo

Los sistemas de salud de todo el mundo pueden aprender mucho de lo que logró un país grande, pobre y densamente poblado durante 13 años de transición de una estructura comunal a la toma de decisión por las familias. Trabajando en asociaciones equilibradas, las comunidades, funcionarios y agentes de cambio utilizaron métodos ascendentes, descendentes y de afuera hacia adentro para crecer a escala. Al principio del esfuerzo, los funcionarios se movían en grupo hacia cada condado experimental inicial para sostener un intenso diálogo con los residentes del lugar. Este enfoque estimuló la sorpresa y el entusiasmo a medida que la gente adquiría cierto sentido de control a través de la participación compartida y de los compromisos compartidos mediante los contratos.

La fuerte inversión en educación del Departamento de Salud Materno-Infantil y los líderes gubernamentales que se movilizaban en todos los niveles dieron buen fruto ya que los líderes continuaron su apoyo a la atención materno-infantil. Esta prioridad, a su vez, motivó al personal de campo. A medida que los expertos académicos compartían el control con la gente del lugar, comenzaron a darse cuenta de la diferencia en la utilidad de las soluciones basadas en teoría científica pura y las soluciones que eran a la vez prácticas y económicamente factibles. La población de las comunidades aprendió mucho cuando fueron capaces de hacer preguntas prácticas a los agentes de cambio en el campo, pero también se dieron cuenta de que ellos tenían muchos conocimientos que compartir con los agentes de cambio.

Aunque los esfuerzos de la China para mejorar la salud de las mujeres y los niños equitativamente aún enfrentan grandes desafíos, el Proyecto de los Condados Modelo muestra el potencial del enfoque de SCALE para apoyar la implementación rápida y efectiva a través de modificaciones sostenidas en los programas.

PARTE V

Manuales SEED-SCALE

Normalmente los libros que promocionan el cambio social sólo describen el proceso. Los tres capítulos siguientes están diseñados como manuales para quienes actualmente están implementando programas basados en la comunidad. Aquí consolidamos las lecciones extraídas del trabajo de campo en todo el mundo y explicamos cómo implementar el enfoque SEED-SCALE. Aunque creemos que SEED-SCALE ofrece un proceso estandarizado para encontrar soluciones en situaciones muy diferentes -que se adaptan a la ecología, economía y cultura de cada lugar- también somos concientes de que para quienes tratan de lograr un cambio social, la orientación central siempre debe ser: “Hay que estar preparados para las sorpresas”.

CAPITULO 20

Principios y Criterios de SEED-SCALE

Los Cuatro Principios Operativos

Nuestra experiencia de campo indica que hay cuatro actividades que son tan importantes que se convierten en principios para la acción social exitosa:

- La construcción a partir de los éxitos previos de la comunidad en tanto punto de partida y no como punto de llegada.
- La formación de una asociación tripartita de miembros de la comunidad, funcionarios de gobierno y agentes de cambio.
- Basar la acción en datos específicos de la localidad.
- La utilización de un plan de trabajo de la comunidad para cambiar el comportamiento colectivo.

Si enfatizamos los fracasos o si se considera que el éxito es definitivo, si uno de los socios busca controlar a los otros, si uno o más socios creen que sabe de antemano lo que dirán los datos y por lo tanto omite la recolección de datos, o si cualquier socio rehúsa cambiar de comportamiento, el desarrollo no podrá lograr un cambio justo y duradero. Juntos, estos cuatro principios crean el fundamento sobre el cual puede crecer la acción de la comunidad.

Los cuatro principios operan sinérgicamente. Nuestro análisis de los esfuerzos en pro del desarrollo en las últimas décadas muestra que cuando sólo uno, dos o tres de los principios se utilizaron, incluso los éxitos iniciales más espectaculares perdieron a la larga impulso y efectividad. Cuando los cuatro funcionan simultáneamente el impacto es mayor que cuando sólo funcionan uno o dos o tres.

Principio Uno: La Construcción a Partir de los Éxitos

Nuestro objetivo es iniciar un cambio social sistémico y no simplemente lanzar programas que resuelvan ciertas necesidades sociales seleccionadas. Para hacerlo es esencial movilizar las energías de la comunidad. Para lograr esta movilización, la construcción a partir del éxito es crucial. Por lo general se considera el éxito como el punto final de cualquier proyecto -- el objetivo avisado desde afuera que puede o no alcanzarse. Este enfoque tiende a olvidar los cientos de éxitos que ya se han logrado en cualquier comunidad. Todas las comunidades actuales han logrado éxitos a partir de los cuales han seguido avanzando. Sin embargo, la tendencia en los programas de desarrollo o cambio social consiste en enfatizar los fracasos, es decir todo aquello que no funcionó, las necesidades insatisfechas, los riesgos inminentes, los aparentes mayores éxitos de las demás comunidades. Básicamente se trata de las razones o justificaciones por las que esa comunidad específica necesita el “desarrollo” o “cambio social.”

Indudablemente este tipo de debate tiene su lugar. Los fracasos pueden darnos lecciones muy importantes. Las necesidades insatisfechas deben cubrirse. Los riesgos tienen que evitarse y el éxito de otras comunidades nos puede servir de útil ejemplo. Sin embargo, este tipo de “enfoque en los fracasos” es un gran problema porque nos obliga a

pensar en términos de lo que “no debemos hacer” y siempre coloca la enormidad de la tarea que nos queda por delante como primer pensamiento. La forma alternativa de pensar primero en los éxitos es más útil.

Poner el énfasis en los éxitos que ya ha logrado la comunidad puede sernos útil sobre todo de dos maneras. En primer lugar, porque ayuda a la comunidad a sentirse más fuerte y capaz. Las comunidades son capaces de lograr cambios sorprendentes en períodos de tiempo relativamente cortos, pero en varias instancias los riesgos que enfrentan son tan grandes que el simple intento de cambiar puede hacerlas sentirse abrumadas. En segundo lugar, las áreas en que las comunidades pueden haber tenido éxito anteriormente posiblemente sean áreas en las que también puedan tener éxito en el futuro.

Puesto que nuestro objetivo es de naturaleza procesal antes que el logro de un término fijo, lo más importante es generar una energía positiva. Especialmente al inicio del proceso, esta energía puede ser muy débil. El éxito la alimentará progresivamente, mientras que los fracasos la debilitarán. Por tanto es de la mayor importancia identificar acciones que presenten altas probabilidades de aportar energía antes de atacar problemas más complejos y difíciles. Hemos determinado que el progreso a partir de los éxitos logrados por la comunidad es de lejos la mejor manera de lograrlo.

Como no resulta evidente de inmediato (especialmente desde lejos) cuáles han sido los éxitos de una comunidad o cuáles son las iniciativas con las mayores posibilidades de éxito, la idea de comenzar con el éxito de la comunidad antes que poniendo énfasis en un campo específico, no es una idea ampliamente compartida por muchos expertos en el tema de desarrollo. La alternativa que se suele recomendar es iniciar el crecimiento económico para aumentar los flujos monetarios y luego utilizarlos para generar los recursos que abran las puertas a una mejor educación, salud, transporte, agricultura y a un cambio social de más amplio alcance. La relación entre crecimiento económico y el desarrollo social definitivamente ha sido confirmada por las estadísticas, pero si bien esta asociación funciona para el conjunto, a nivel de las comunidades esta relación no se verifica tan fácilmente.

En primer lugar, para ganar dinero se necesita dinero y tal vez no se disponga de dinero para iniciar el ciclo sin asumir una carga debilitante de deuda. En segundo lugar, puede que no exista una manera evidente de ganar dinero cuando se trata de una sociedad cuya educación, salud e infraestructura física son frágiles. A menudo en estas circunstancias, antes que echar a andar un motor económico capaz de ayudar a este desarrollo lo que se logra es un enorme gasto en educación, salud y construcción de infraestructura física *previo* a la creación de esta máquina económica, creándose una gran deuda que asfixia toda economía naciente. En tercer lugar, cuando se fomenta el cambio económico se asuman privilegios a quienes ya los detentan. Se crea una sociedad de inequidad creciente. En este caso la sociedad se divide más en lugar de unirse en un todo.

La manera más efectiva de comenzar es buscando éxitos donde podamos encontrarlos, y usándolos como chispas para encender la energía que impulsará a la comunidad, perpetuando un ciclo de retroalimentación. Una chispa de energía proveniente de la misma población puede reproducir y multiplicar otros recursos disponibles y encender una profunda transformación social. Encender la energía de la comunidad a veces se denomina “empoderamiento”, otras se llama movilización social, o iniciativas de las bases. Pero lo importante es que cuando se enciende esa energía, lo abarca y consume todo. Es difícil de definir pero fácil de reconocer cuando la vemos.

También es de la misma importancia en este concepto de progresar a partir de los éxitos que redefinamos el mismo éxito resultante. Como señalamos, a menudo se considera el éxito como una meta proyectada al futuro que podría alcanzarse si todo sale como se ha planeado. Por tanto, esta se convierte en algo extraño que es propiedad de otros en lugar de ser un aliado cercano de la comunidad. El lado oscuro de esta proyección del éxito es que nos acerca más bien al fracaso. Sin embargo, cuando progresamos a partir del éxito alcanzado, nos familiarizamos con lo que sabemos que podemos lograr porque ya lo hemos logrado antes.

“El éxito” también se redefine porque cuando aceptamos que se trata de un punto de partida no puede ser al mismo tiempo un punto de llegada. Al avanzar a partir del éxito reajustamos nuestra manera de pensar de manera que nos podemos dar cuenta de cuáles son los éxitos que nos pueden permitir seguir avanzando. Esto no significa que vayamos a minimizar la importancia de los éxitos que estamos logrando. Los premios, festivales, celebraciones y aniversarios son importantes si nos ayudan a alimentar el sentido de haber logrado algo y nos empoderan. Ir a la universidad no reduce la importancia de haber asistido a la ceremonia de graduación de secundaria. De igual manera, una boda no nos impide comprar una casa o criar a nuestros hijos, ni disminuye su importancia. Lo mismo pasa con el cambio social. Celebramos cuando tenemos éxito tanto por los éxitos mismos como por lo que nos permiten aspirar para el futuro.

Principio Dos: Formación de una Asociación Tripartita

Se necesitan dos tipos de asociación para el desarrollo sostenible. Uno es externo e involucra la colaboración entre comunidad, funcionarios de gobierno y agentes de cambio. Ésta es la asociación básica tripartita. La otra es interna, involucra la colaboración dentro de una comunidad para enmarcar y actuar sobre las prioridades. Discutimos este segundo tipo de asociación (llamándola colaboración) en la segunda mitad de este capítulo como uno de los criterios por los cuales se puede medir la acción con éxito. La colaboración dentro de la comunidad normalmente crece cuando haya una asociación externa tripartita.

Muchos involucrados en el planeamiento de desarrollo continúan debatiendo sobre quién debería ejercer el control, un debate que a veces se llama la cuestión de liderazgo. Por un lado están aquellos que propugnan la dirección descendente, desde arriba hacia abajo, quienes dicen: “El desarrollo desde el pueblo es demasiado lento; se necesita alguien con autoridad para que haga moverse las cosas y reúna a las diversas facciones.” Por otro lado tenemos los defensores de las bases y del desarrollo liderado por la comunidad, quienes sostienen que: “Una comunidad se desarrolla sólo a partir de sí misma. El control de la gente debe determinar todas las actividades o no ninguna acción será sostenible”.

El debate es artificial. Se necesita ambos enfoques en un equilibrio que cambia constantemente. Lo de arriba y las bases deben trabajar en asocio, poniendo fin a argumentos inútiles sobre quién controla. Ni siquiera una genuina asociación de dos logrará el cambio, no sólo porque las comunidades y los funcionarios de gobierno tienden a atascarse en sus propias perspectivas, sino porque ninguno de estos socios conoce probablemente las ideas más recientes y los resultados de investigación o tiene las habilidades especiales necesarias para ponerlos en práctica. Todo liderazgo exitoso en procesos de desarrollo que hayamos estudiado de cerca ha incluido un tercer punto de vista, el de los agentes de cambio (Mentores de Empoderamiento) quienes aportan al proceso una comprensión de las relaciones causales locales y un conocimiento de un rango más amplio

de opciones. Una perspectiva de afuera hacia adentro es tan esencial como la descendente desde arriba hacia abajo o la ascendente desde abajo hacia arriba.

Comunidades. Las comunidades, no los funcionarios ni los agentes de cambio, son el fundamento de una acción sostenible. Una *comunidad*, tal como entendemos el término, es cualquier grupo que tiene algo en común y el potencial de actuar en conjunto. Las comunidades son grupos enteros, no una o varias facciones que tratan de tirar en representación de todas. Es difícil hacer que las comunidades comiencen a funcionar desde el inicio en el proceso de cambio. A menudo al principio ciertas facciones permanecen fuera, pero a la larga puede crecer la participación. La movilización de la comunidad se construye con más confianza a partir del éxito. A continuación exploramos su papel central en la asociación.

Las comunidades, ya sea por ambición o romanticismo, a menudo sobreestiman su capacidad, creyendo que pueden hacer más de lo que en realidad saben hacer. El exceso de confianza en la capacidad de la comunidad es especialmente común cuando varios miembros de la comunidad se perciben a sí mismos como expertos en un tema y quieren presionar a sus vecinos para seguir adelante. Dichas personas pueden hacer mucho por empoderar a su comunidad, pero necesitan socios para crear un entorno facilitador para materializar su compromiso y dar habilidades e ideas de las que carecen. Es útil tener a la mano personas conocedoras (que incluso pueden ser expertas en otras aplicaciones de la comunidad) pero esto puede ser confuso cuando los residentes de la localidad también tratan de ser los agentes de cambio (como nos ocurrió en el episodio descrito en el Capítulo 5). Es mejor que los expertos de la comunidad se mantengan en su papel de miembros de la comunidad y que sirvan de enlace con los agentes de cambio.

El Gran Salto Adelante de China en los años '50 fue quizás la demostración más masiva que jamás hubo de que la gente no puede desarrollarse sola. Una creencia errónea de que existía capacidad en la comunidad llevó a los líderes profesionales a persuadir a la gente de industrializar su localidad por su cuenta. El resultado fue una hambruna que causó más de 30 millones de muertes y que retrasó el desarrollo de cientos de millones de personas por una década.

De modo similar, los líderes carismáticos a nivel local, aunque dan inspiración al principio, pocas veces alcanzan más que un éxito de corto plazo. Pueden unir a las facciones efectivamente y acelerar el esfuerzo, pero no suelen tener la creatividad y amplitud de visión necesarias para alimentar los objetivos de una comunidad y mantener el impulso. Tienen que ser parte de un equipo de la comunidad, y abrir espacio o apartarse cuando otros desarrollan sus competencias. El liderazgo carismático puede crear dependencia en el líder con el tiempo, y no interdependencia en la comunidad. Sin embargo, esto no siempre es así. Abraham Lincoln usó su carisma para construir las capacidades de sus socios y para lanzar políticas que transformaron la capacidad de las comunidades estadounidenses.

Funcionarios. Los funcionarios con frecuencia son políticos o administradores que representan al gobierno; toman las decisiones y supervisan los presupuestos, la política, las leyes, las normas administrativas y en algunos casos la emisión de credenciales profesionales. A menudo son personal de los servicios de salud, educación, agricultura y administración local; personas a quienes se les paga para ayudar. O quizás estén fuera del gobierno pero tienen una afiliación formal con empresas, organizaciones no gubernamentales, entidades religiosas y grupos cívicos. Este es el grupo que crea el entorno

para hacer que ocurra el cambio. Los funcionarios no son los mismos que los líderes que representan a la comunidad. Pueden vivir en la comunidad, pero su autoridad proviene de fuera y es esta autoridad la que les permite dar forma a un entorno facilitador.

Debido a que los funcionarios usualmente están interesados en proteger sus puestos, a menudo comportan grandes obstáculos al cambio real y sistemático. Se ven a sí mismos como los promotores y conductores de todos los servicios de desarrollo y pueden sentirse amenazados por nuevas iniciativas que no están bajo su control. Los funcionarios, por lo tanto, ven usualmente una asociación equilibrada ya sea con la comunidad o con los agentes de cambio como innecesaria –consideran que ellos mismos ocupan la posición principal. Incluso si aceptan la necesidad de asociarse, pueden tratar de desequilibrar la asociación y asumir el control a través de directivas, control minucioso de los servicios, o del dinero. Esta orientación de los funcionarios hace que les sea difícil aceptar la comunidad a menos que sea como empleados. Como resultado, *los funcionarios son usualmente los principales obstáculos para formar una asociación tripartita eficaz.*

Cada vez hay más interesados que reclaman el estatus de funcionarios. Las empresas, los religiosos y los líderes de las ONG tratan de adquirir legitimidad oficial y reemplazar a los funcionarios del gobierno alegando que la estructura oficial se ha mostrado incapaz de algún modo específico. Pero los intentos de aislar a los funcionarios a la larga debilitan las iniciativas. Cada socio debe cumplir con su rol. Ahí donde hay debilidad, el papel del socio debe fortalecerse y no dejarse de lado. Ahí donde la capacidad es débil, hemos descubierto que SEED-SCALE es una manera efectiva de desglosar las tareas en pasos que se pueden dar y que cada socio tiene que llevar a cabo.

Agentes de cambio. Los agentes de cambio son de muchos tipos y con una amplia gama de costos y calificaciones. Su conocimiento puede ser científico, social, fiscal, gerencial o derivado de una serie de campos o disciplinas técnicas. La contribución principal de los agentes de cambio es proporcionar conocimiento y habilidades. Estos bienes luego pueden empoderar el proceso de cambio.

Un tipo de agente de cambio, el donante, forma una categoría aparte. Los donantes casi merecen una categorización separada como un cuarto socio. Pero es muy importante que *no* sean socios permanentes, porque entonces su donación dará lugar a la dependencia y no al desarrollo. Los donantes con frecuencia combinan las opiniones y las habilidades técnicas con los incentivos financieros para lograr cooperación. Los recursos que aportan pueden ser catalizadores del desarrollo; este es tanto el rol deseado como el rol que puede irse de las manos. Los donantes con mucha frecuencia son susceptibles a caer en las tres trampas de los agentes de cambio que se describen a continuación.

Los agentes de cambio, dentro de sus muchos tipos, con frecuencia cuentan con un auspiciador institucional académico, gubernamental o privado, de grandes empresas, entidades internacionales o asociaciones profesionales. Cumplen varios papeles esenciales que la comunidad ni los funcionarios aportan a la asociación:

El conocimiento de los procesos de desarrollo (¿qué ha funcionado y en qué circunstancias?).

Las habilidades técnicas para simplificar y ayudar a sustentar opciones e intervenciones que vienen de afuera para su adaptación local.

La capacidad de mediar en las relaciones entre la comunidad y los funcionarios para mejorar la cooperación.

Los agentes de cambio aportan muchas cosas buenas, pero también pueden traer problemas: ideas inapropiadas, prioridades externas que obvian las prioridades locales, énfasis en el prestigio profesional que distorsiona la visión local, hipótesis o experiencias favoritas que no son transferibles, definiciones o teorías del desarrollo que no encajan con las realidades locales y, muy frecuentemente, la tendencia a recetar ambiciosos planes de acción social. A veces se contrata a los agentes de cambio porque están disponibles y no porque tengan las habilidades necesarias. A menudo, los consejos inapropiados de los agentes de cambio son la razón de que fracasen. Robert Chambers (que también es un experto o agente de cambio) después de décadas de observaciones de campo ha identificado tres trampas que los agentes de cambio deben evitar:¹

Profesionalismo: se preocupan más de sus propios roles, experiencias subyacentes y desarrollo personal que de las necesidades locales.

Distancia: a menudo trabajan desde oficinas fuera de la comunidad, se basan en información secundaria y se mantienen aparte socialmente y son profesionalmente arrogantes.

Poder: su identidad como agentes de cambio los conduce a tratar de controlar los procesos locales y a exagerar su propio papel más que a educar y empoderar a los miembros y líderes de la comunidad.

La idea de asociación no es nueva. Casi todos los documentos de asistencia técnica a la comunidad producidos por el Banco Mundial, la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos y otras agencias bilaterales y multilaterales incluyen ahora mandatos de asociación. Pero en la práctica, estos proyectos se estructuran de modo que hacen que la asociación sea desigual y la mayor parte del poder se queda en manos de quienes proporcionan el dinero.

Los foráneos (como los medios de comunicación, los escépticos y los académicos) pueden ayudar a asegurar cierto equilibrio haciendo las preguntas correctas para estimular la acción de la comunidad: ¿Quién asiste a las reuniones? ¿Quién habla en esas reuniones? ¿Quién toma las decisiones? ¿Está operando una asociación tripartita, o uno o dos de los socios han tomado el mando? ¿Los socios más débiles se han refugiado en la tradición cultural local y en la resistencia pasiva? Si es así, son falsas las aseveraciones de que existe una asociación.

La empresa es un participante central en el desarrollo. Debido al importante rol que desempeña la empresa, a menudo se le asigna el papel de un actor separado y autónomo. Pero la empresa no es un socio aparte. En cada uno de nuestros proyectos, el papel de la empresa fue diferente y cambió con el paso del tiempo. En varios casos los miembros de las empresas adoptaron la perspectiva de la comunidad o aportaron experiencia externa o influyeron en la toma de decisiones por parte del gobierno o se unieron a dichas decisiones. Las empresas pueden ser una vital fuente de energía porque son casi las únicas que pueden asumir y compartir los tres roles de la asociación. Por otro lado, las empresas también pueden ser muy frustrantes si eligen una perspectiva de corto plazo para el beneficio inmediato e ignoran la visión mayor de más largo plazo esencial para el desarrollo sostenido.

¹ Robert Chambers, *Whose Reality Counts? Putting the First Last* (London: Intermediate Technology, 1997), págs. 31-32

En nuestros proyectos de campo, cuando discutimos el rol de las empresas decimos que mientras que las comunidades hacen una contribución de abajo hacia arriba, los funcionarios trabajan de arriba hacia abajo, y los agentes de cambio provienen de afuera hacia adentro, las empresas, debido a su papel cambiante operan “girando”. Este rol giratorio también se aplica a otros poderosos grupos sociales que en diversas comunidades desempeñan distintos papeles de liderazgo como la religión, la educación, los medios, los deportes y sobre todo las mujeres. Cada uno de ellos es un elemento diferente de la comunidad y se los debe reconocer como parte de un ente colectivo.

Principio Tres: Basar la Acción en Datos Específicos para cada Localidad

Las personas son por naturaleza adversas a enfrentar riesgos y cuanto más fracasos hayan tenido los socios en un proyecto menos predispuestos estarán a intentar innovaciones. Las comunidades que han sido más explotadas que ayudadas, rechazarán las nuevas alternativas, y en la mayoría de los casos sus líderes son reacios de todas maneras a alterar el status quo por temor a perder su base de poder. Los agentes de cambio pueden ser reacios a probar nuevas maneras porque su reputación se basa en los éxitos y no en aprender de los fracasos. A menudo los funcionarios ven el cambio como una amenaza a su puesto de trabajo y autoridad establecida.

La manera más segura en convertir el riesgo en éxito probable es basando la acción en datos permanentemente actualizados. Cuando los residentes de la localidad pueden reunir información exacta sobre los problemas que perciben, recursos naturales, cultura, geografía y parámetros financieros, la base local de su acción hace que el éxito sea más probable y la propiedad de este conocimiento que comparten los galvaniza para trabajar juntos.²

Los datos localizados son el opuesto funcional de las opiniones. Generalmente, las decisiones se hacen sobre la base de la opinión de la persona con más poder. Sin embargo, el poder no necesariamente confiere conocimiento preciso. Pero el proteger las decisiones de los abusos del poder recolectando un amplio rango de opiniones -incluso quizás solicitando la opinión de cada uno como se ve crecientemente en la toma de decisiones participativa -puede llevar a decisiones igualmente incorrectas. Las opiniones pueden ser apasionadas y convincentes, y así totalmente equivocadas. Además, ahí donde hay dos, tres o más opiniones, el resultado puede no ser una decisión sino una pelea, o un quiebre en la colaboración. Pero cuando la acción es impulsada por datos y se basa en una evaluación clara de prioridades, la toma de decisiones puede trascender las diferencias y apuntar hacia el camino más eficiente para el cambio. La acción impulsada por la información rasca ahí donde le pica a la comunidad.

La recolección de datos que hace la comunidad a menudo no es imparcial. Si una parte controla los datos, el proceso puede ser utilizado solamente para confirmar las opiniones de esa parte. Los funcionarios pueden usar los datos del gobierno para reforzar su poder e influir en las decisiones de las comunidades. Los agentes de cambio tienden a

² Daniel C. Taylor-Ide y Carl E. Taylor, “Population, Environment, and Development: A New Method for Research, a Starting Point for Action,” en *International Perspectives on Environment, Development, and Health*, ed. Gurinder S. Shahi et al. (New York: Springer, 1997); D.A. Schon, *Educating the Reflective Practitioner* (San Francisco: Jossey-Bass, 1987).

tomar los datos de la comunidad y utilizarlos para su propio progreso profesional, complicándolos en vez de simplificarlos para ayudar a los residentes de la localidad en la toma de decisiones. Los miembros de la comunidad a menudo tienen datos que son sobre todo una letanía de historias de horror. Todos, ya sean foráneos o nativos, ven en los datos lo que quieren ver. La toma de decisiones participativa requiere un conjunto de datos aceptados por todos y para conseguir una base de datos que todos acepten es útil hacer que todo el mundo esté involucrado en la recolección de datos. Trabajar juntos para recolectar los datos es una actividad novedosa pero muy importante para las comunidades.

Los datos existentes pueden proporcionar un punto de partida. Tradicionalmente los datos provienen del gobierno o de las estadísticas académicas, pero a menudo dicha información se relaciona solamente a ciertos sectores y está desactualizada. Los agentes de cambio pueden tener información, pero casi siempre está basada en encuestas únicas. Las comunidades también tienen información, pero a menudo es descriptiva (estadísticas de impuestos, demográfica o de producción) y no ayuda a priorizar las necesidades de la comunidad. No obstante, es importante poner todo esto en la base de datos general y así la necesidad de recolección adicional de datos puede llegar a ser mínima.

Otro problema es que en los últimos 50 años se ha desarrollado procedimientos cada vez más rigurosos para la recolección de datos y ahora sirven principalmente a propósitos de investigación cada vez más sofisticados que tienen su propia justificación. Estos esfuerzos por hacer la investigación más precisa y objetiva tienden a angostar el objetivo de la medición para probar hipótesis específicas, pero al hacerlo reducen su utilidad para la toma de decisiones del hombre común y corriente. Los residentes de la localidad, los funcionarios e incluso los expertos de otros campos se han dado cuenta de que la recolección de datos y su interpretación es confusa. La toma de decisiones práctica requiere un retorno a los sistemas simplificados de datos.

Durante las últimas dos décadas, varias técnicas evolucionaron como alternativas a los procedimientos de recolección de datos orientados a la investigación. Nuevos métodos llamados por ejemplo, Evaluación Rural Participativa (Participatory Rural Appraisal - PRA), Procedimientos Rápidos de Evaluación (Rapid Assessment Procedures - RAP), y Planificación, Aprendizaje y Acción (Planning, Learning, and Action - PLA) logran un compromiso entre la precisión y la simplicidad, la velocidad y la participación local.³ Nuestro enfoque, llamado SEED (Self-Evaluation for Effective Decision-Making: Autoevaluación para la Toma Eficaz de Decisiones) que se discute en el Capítulo 21, combina las fortalezas de estos métodos pero evita su tendencia de usar las opiniones y se concentra más bien en descubrir los hechos objetivos. Pero cualquier método utilizado, incluso si no puede avanzar a partir de los hechos, debería tener las siguientes características:

- Los miembros de la comunidad deberían realizar al menos parte de la recolección de datos por sí mismos, usando datos simplificados que puedan entender. Sólo así confiarán en los resultados y actuarán a partir de los mismos, además de que normalmente el costo será menor.

³ Nevin S. Scrimshaw y G.R. Gleason, *RAP Rapid Assessment Procedures: Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health-Related Programmes* (Boston: International Nutrition Foundation for Developing Countries, 1992).

- La recolección de datos debe ser continua para monitorear el progreso y proporcionar evidencia clara en el tiempo de lo que si funciona.
- La perspectiva de la comunidad respecto de su propia realidad debería equilibrar los aspectos económicos, las necesidades sociales, los recursos naturales y las aspiraciones de la gente, y no debe ser limitada o controlada por un solo sector.

Principio Cuatro: Utilizar un Plan de Trabajo de la Comunidad para Modificar el Comportamiento

Las comunidades necesitan ayuda para modificar sus comportamientos; de otro modo ya habrían solucionado sus problemas hace largo tiempo. Pero la ayuda debe estar bien equilibrada. Los funcionarios y los agentes de cambio sobreestimarán inevitablemente cuanto los necesita la comunidad. En este contexto cambiante de percepciones, el control debe ser de la comunidad y los funcionarios y agentes de cambio deben ejercer solamente roles de apoyo.

La asignación apropiada de roles según las necesidades de la comunidad y las capacidades de las personas puede ser difícil si los socios ven la reasignación de roles como una amenaza a su estatus o a su manera de ganarse la vida. No es de sorprender que los líderes casi siempre sean las personas que encuentran más difícil ajustarse a los cambios de sus roles. Después de todo tal vez se les pida que cedan el control de sus poderes legales, financieros, personales u otros poderes de toma de decisiones y beneficios que refuerzan su estatus. Algunos de estos pedidos no los podrán conceder en la forma como se lo piden, pero para alcanzar el objetivo de participación deben tratar de encontrar la manera de hacerlo.

En la incertidumbre general sobre cómo modificar el comportamiento, los líderes continuarán tratando de decirle a otros qué hacer. Los agentes de cambio pensarán que sólo ellos comprenden los problemas y las soluciones, y los miembros de la comunidad pueden pensar que todo lo que necesitan es suficiente dinero para gastarlo como les parezca. Aún así las *expectativas de cada socio deben cambiar a medida que el desarrollo avanza*. Para guiar esta adaptación cada año luego del análisis de los datos, es útil conducir una actividad que llamamos análisis funcional. La regularización del cambio en el comportamiento no sólo reduce así el riesgo de que una parte se apropie de un rol dominante, sino que también alienta a la gente a lograr un equilibrio entre lo que es mejor para ellos y lo que es mejor para la comunidad. El siguiente capítulo explica en detalle cómo hacer este análisis funcional.

Las necesidades y roles de las comunidades difieren en cada una de las tres dimensiones de SCALE. En SCALE Uno, las comunidades necesitan técnicas y modelos de los cuales aprender y adaptar. Cuando una comunidad está funcionando como un centro de SCALE al Cuadrado necesita asistencia para monitorear el progreso y sostener el diálogo para determinar qué intentar después y cómo implementarlo mejor. Cuando el desarrollo logra una extensión de escala, las comunidades necesitan marcos de referencia facilitadores de SCALE al Cubo. Todos estos roles requieren cambios en el comportamiento de los socios para satisfacer las necesidades de la comunidad.

Los funcionarios tienen que adaptar sus papeles a los cambios de necesidades. Al principio de SCALE Uno, algunos aspectos del rol tradicional paternalista pueden ser herramientas adecuadas para dar energía a la comunidad. En este momento, los funcionarios son coordinadores, dan capacitación a través de talleres, programas en

educación informal, recolección de datos y análisis, y posiblemente ofrecen financiación semilla para lanzar de golpe las prioridades determinadas gracias a la información. Para las comunidades que se convierten en Centros SCALE al Cuadrado, los funcionarios trabajan más como maestros, protegiendo el proceso, evitando activamente que los Centros sean escaparates glamorosos pero no replicables. Los funcionarios siempre tienen que venir al lugar, involucrarse, crear confianza con métodos simples, adaptables y apoyar estándares apropiados que se puedan diseminar. Durante la extensión a SCALE al Cubo, los funcionarios se convierten en defensores y promotores, alentando a otras comunidades a unirse al proceso para adoptarlo y adaptarlo. En la medida que los éxitos les signifiquen elogios, los funcionarios de SCALE al Cubo compartirán el reconocimiento con toda la red de miembros de la comunidad, departamentos, organizaciones no gubernamentales, empresas, y líderes cívicos y religiosos, evitando la tentación de reclamar el crédito por un trabajo que todos saben que ellos verdaderamente no hicieron solos. Durante este proceso se concentran en nutrir un entorno cada vez más facilitador.

Los agentes de cambio tienden a conocer cuáles cambios son posibles, y su rol catalizador es integrar la sabiduría local, el conocimiento científico y la experiencia de otros lugares. Con las comunidades en SCALE Uno, el rol de los agentes de cambio es estimular y capacitar a medida que proporcionan nuevas ideas, información y habilidades. Como generalmente son foráneos, tienen menos que perder y pueden correr más riesgos, quizás desafiar los bloques de poder locales y aceptar culpas. Sus contribuciones se hacen más relevantes cuando hacen trabajo de campo in situ, y profundizan su comprensión a través del involucramiento a nivel local. En la etapa de SCALE al Cuadrado, los agentes de cambio asumen un papel más académico, enseñando, haciendo investigación, monitoreando y tratando de combinar la objetividad con la inmediatez. Los agentes de cambio pueden ayudar a los Centros SCALE al Cuadrado a aprender cómo compartir sus lecciones de maneras flexibles útiles en la vida diaria. Durante la extensión a SCALE al Cubo, los agentes de cambio no sólo enseñan, sino que ayudan a organizar redes y a guiar la reforma política para realizar acciones que nutran una revolución del aprendizaje. Los agentes de cambio quienes son expertos en comunicación pueden guiar un movimiento local utilizando los Centros SCALE al Cuadrado para incrementar el número de comunidades SCALE Uno que están tratando de cambiar.

Seis Criterios para Monitorear el Progreso

Los cuatro principios anteriores parecen ser universales, llevando a la implementación exitosa dondequiera que se intenta el desarrollo. Pero los seis criterios que comprueban el progreso -equidad, sostenibilidad, interdependencia, holismo, colaboración e iteración son específicos de cada lugar. Cada comunidad debe definir lo que significa cada criterio en el contexto de la cultura, la economía y el entorno local.

Criterio Uno: Equidad

La inequidad parece ser la condición humana prevalente, y la reestructuración económica global que está en curso está ampliando la brecha entre los ricos y los pobres. Robert Chambers, utilizando datos de David Korten, ha distinguido muy bien los patrones mundiales y el carácter transversal de las disparidades (ver Tabla 20.1).

Tabla 20.1. Perfil de la Brecha de Equidad

Aspecto de vida	Posición Global		
	Clase privilegiada	Clase media	Clase no privilegiada
Categoría de consumo	Exceso de consumo (1,100 millones)	Moderados (3,300 millones)	Marginales (1,100 millones)
Ingreso per cápita	Más de US\$ 7,500	Desde US\$ 700 á US\$ 7,500	Menos de US\$ 700
Dieta	Carnes, alimentos empacados, bebidas embotelladas	Cereales, agua potable	Desequilibrado, cereales insuficientes, sin agua potable
Calorías consumidas	Demasiadas	Casi suficiente	Muy pocas
Transporte	Automóviles privados	Bicicletas, transporte público	A pie
Materiales	Descartables	Durables	Biomasa local
Vivienda	Espaciosa, climatizada	Modesta	Rudimentaria
Ropa	Consciente de su imagen	Funcional	De segunda mano o harapos
Salud	Enfermedades de la riqueza	Comportamiento saludable	Infecciones y malnutrición

Fuente: Adaptado de Robert Chambers, con datos de David Korten en *¿La Realidad de Quién Cuenta? Poniendo a los primeros al final.* (Londres, Intermediate Technology, 1997), Pág. 8.

Durante medio siglo, el socialismo prometió reducir enormemente o eliminar la inequidad, pero en la mayoría de países, el socialismo estuvo sujeto a la corrupción. El capitalismo se ha presentado como una alternativa centrada en las personas, pero como lo indica la tabla no hay ninguna razón que nos impulse a creer que el capitalismo por sí mismo alimenta la equidad. En el capitalismo, los que tienen ventajas parecen aprovecharlas demasiado. A medida que las corporaciones continúan reestructurando las relaciones humanas a través de las fuerzas del mercado y del proceso político, han logrado inmunidad de los controles gubernamentales y las disparidades globales se incrementan enormemente.

La equidad perfecta ciertamente no es alcanzable. Pero la búsqueda de la equidad es más que un imperativo moral; también es una cuestión práctica, ya que moviliza un impulso que beneficia a todos. El paradigma SEED-SCALE ofrece una manera práctica de lograr equidad porque crea un diálogo de toda la comunidad sobre prioridades de toda la comunidad. No produce una enorme revolución pero puede crear capacidad sistemáticamente entre las personas no privilegiadas, enfocar la visión de la clase media y ampliar la visión de la clase privilegiada.

La gente sabe cuándo se está empobreciendo, cuando están trabajando más tiempo y con menos seguridad. Las personas tienen memoria del pasado, y hoy en día las telecomunicaciones modernas les permiten atravesar los muros del privilegio. La inequidad conduce primero al miedo, luego a proteger las casas, y finalmente a la inestabilidad cívica.

La equidad co-opta la perturbación. En la Alemania reunificada, Otto von Bismarck escuchó la voz de una población que envejecía y financió pensiones y servicios de salud para los ancianos. Durante la Gran Depresión en los Estados Unidos, Franklin Roosevelt lanzó una economía de bienestar. En los días finales del apartheid en Sudáfrica, el primer Ministro F.W. de Klerk comenzó a ampliar las oportunidades para los negros. En todas estas instancias, la promoción de la equidad no significó quitar prosperidad de la clase privilegiada, sino dar ímpetu a quienes no tenían privilegios para que con su progreso fuese posible reducir la brecha. La equidad es más que un argumento moral; proporciona una

forma práctica de cohesionar la acción colectiva. Una comunidad comprometida con la búsqueda de la equidad avanza en conjunto.

La equidad no surgirá como un producto secundario del crecimiento económico, las asociaciones de líderes y comunidades, la reforma tributaria, la acción favorable al medio ambiente o los servicios integrales. Lograr la equidad requiere un esfuerzo intencional para reducir la brecha entre quienes tienen poder, propiedades o privilegios y los que no lo tienen. Mejorar la vida de las personas sin ventajas también mejora las condiciones para los privilegiados. Pero las comunidades no pueden lograr este enfoque actuando por sí solas. La rigidez y la discriminación están firmemente establecidas en todas las comunidades; los explotadores locales pueden ser más eficientes que los distantes. Lograr la equidad (como lograr la sostenibilidad, como se dijo antes) requiere una presión de arriba hacia abajo y de afuera hacia adentro y un papel especial para los agentes de cambio socialmente concientes, que a menudo actúan a través de organizaciones no gubernamentales, y que operan como guardianes del proceso del cambio de la comunidad.

Los agentes externos serán más efectivos cuando utilicen evaluaciones objetivas como SEED para guiar la acción social. Como la búsqueda de la equidad es un proceso incremental, es útil tener información que marque el progreso de manera objetiva y mantenga la objetividad del debate. Un método práctico de recopilación de información es la vigilancia de la equidad.⁴ La vigilancia es un método epidemiológico estándar para medir el progreso en el control de enfermedades específicas. Implica monitorear no solamente los cambios en los problemas prioritarios y cómo éstos afectan diferencialmente a la comunidad, sino también la capacidad de respuesta rápida de los servicios y de la comunidad, es decir monitorea tanto la condición de la comunidad como su capacidad de actuar cuando dicha condición comienza a modificarse. Como los problemas tienden a concentrarse en las familias necesitadas, la vigilancia de la equidad reduce sustancialmente la duplicación de esfuerzos a diferencia del uso de sistemas separados para rastrear los cambios en las necesidades de sectores categóricos como la agricultura, la distribución del ingreso, el estado de salud, y otros. Debido a que la equidad cubre un amplio rango de condiciones sociales, monitorearlas proporciona una indicación confiable del progreso social general.

La equidad y la sostenibilidad son probablemente los dos indicadores más importantes de monitoreo destinado a mantener el desarrollo por buen camino.

Criterio Dos: Sostenibilidad

Una comunidad se desarrolla consumiendo recursos. El *desarrollo sostenible*, tal como se conoce el término, es un enfoque que asegura disponibilidad continua de recursos. Lograr esta meta requiere ajustes culturales, medioambientales y económicos.

La sostenibilidad cultural es crucial. A medida que el cambio global amenaza los valores tradicionales y las estructuras sociales, las disensiones no previstas amenazan la cohesión de la comunidad e incluso su supervivencia. Los cuatro principios del proceso SEED-SCALE en función de cada localidad –la construcción en base a éxitos previos, la formación de las asociaciones tripartitas, la acción en base información local y la

⁴ Carl E. Taylor, "Surveillance for Equity in Primary Health Care: Policy Implications from International Experience," *International Journal of Epidemiology* 21: (1992) 1045-49.

modificación de comportamientos- ayudan a las comunidades a reparar las líneas de fractura cultural. Las tradiciones pueden desarrollarse; se puede crear nuevas festivales; se puede redefinir la cohesión. La sostenibilidad cultural no es aferrarse a las maneras anticuadas, sino combinar las innovaciones de tal manera que las antiguas formas sigan siendo hermosas junto con las nuevas. Es la remodelación de una casa para introducir nuevas comodidades a la vez que se mantienen su herencia y belleza.

Restaurar la fuerza cultural parece ser necesario sobre todo luego de que haya disminuido o haya estado bajo amenaza, e introducir programas prácticos en ese momento es extremadamente difícil. Siempre es difícil conseguir apoyo para evitar un cambio que todavía no ha ocurrido. Afortunadamente, las prácticas que apoyan la sostenibilidad cultural, como muchos estudios de caso en este volumen muestran, emergen cuando la acción sigue los cuatro principios y los seis criterios. Particularmente la recopilación periódica de información permite a las comunidades rastrear y prever los resultados.

La sostenibilidad medioambiental ha sido una pieza central del discurso internacional del desarrollo desde la Comisión Brundtland de las Naciones Unidas en 1989 cuyo informe defendió una reorientación global de la acción del desarrollo, y de la Cumbre de la Tierra de Río en 1992 que trató de crear una agenda para la acción.⁵ La visión era clara, pero no la manera de llegar. Algunos países, como China, Costa Rica y Noruega, están construyendo programas nacionales coordinados, pero que tienden a ser limitados a dar una protección de los recursos naturales en vez de redefinir y reorientar el desarrollo. Una nueva estrategia debe dirigirse hacia el sostenimiento de los recursos y la reducción de la contaminación uniendo a las personas y la naturaleza en grandes marcos de referencia integrados. El desarrollo debe verse como un proceso integral y equilibrado de cambio social y no sólo como aceleración de la economía. Las actividades de desarrollo deben conectarse en el nivel donde tienen impacto. Los estudios de caso de Kerala, las Adirondack, Tibet, Curitiba y la agricultura urbana ofrecen demostraciones prácticas de tal estrategia.

Para que el desarrollo que buscan todas las personas sea sostenido, las consecuencias del desarrollo deben ligarse a los marcos de referencia mayores que lo impulsan. Un buen ejemplo es la matriz global de la industria maderera. La saca de madera excede ahora la regeneración de los bosques en muchas partes del mundo. La deforestación está a la raíz de muchas crisis medioambientales -no sólo por la pérdida progresiva de biodiversidad sino también por la erosión del suelo y la pérdida de cantidad y calidad de agua. Algunos países como Japón y Noruega han elevado el precio de su propia madera, haciendo que cortar madera dentro del país sea más caro. Otros países como la China y los Estados Unidos están intentando plantar más árboles que los que talan para tener una tasa positiva neta de recrecimiento del bosque. Sin embargo, estas actividades no toman en cuenta el hecho de que las reservas nacionales de madera son un recurso colectivo global, como el aire que respiramos. Unos cuantos países han adoptado programas de “certificación de maderas sostenibles”, en los que se cultiva árboles mediante prácticas sostenibles y se los vende a precios más altos.

Aunque las nuevas políticas nacionales son esenciales, actuar para reconfigurar la red de factores que afectan los precios de la madera puede hacerse a niveles muy modestos.

⁵ Naciones Unidas, *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development*, Publication E.93.1.11 (Nueva York); World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford: Oxford University Press, 1987).

La Universidad Paul Smith, del norte del Estado de Nueva York, es la única institución forestal del mundo que enseña y usa prácticas forestales sostenibles. En los 20,000 acres de la universidad, los árboles se cultivan y cosechan de modo que la calidad total del bosque mejora cada año; las prácticas las monitorea una comisión externa que luego certifica la madera como madera talada de manera sostenible. Los mayores costos los compensan los precios más altos que se paga por la madera certificada como “verde” (madera ecológica).

La creciente preocupación global por el medio ambiente también está incrementando las oportunidades económicas. A medida que crezca nuestra comprensión de la dinámica de la sostenibilidad, también lo harán seguramente las opciones que se están explorando incluyendo el uso de madera y de madera reciclada, la fabricación de madera contraplacada y muebles de bambú -planta de rápido crecimiento- y el uso de materiales reprocesados de sintéticos y metales.

Aunque ninguno de estos programas por sí solo eliminará la crucial amenaza planetaria de la deforestación, individualmente están contribuyendo en parte a la solución. Como ocurrió con la Revolución de la Supervivencia Infantil, parece estarse produciendo un impulso para elucidar un paquete de significativos avances conceptuales. Para lograr la sostenibilidad medioambiental tenemos que adaptar este paquete a cada nicho en el mundo. Los paquetes paralelos de soluciones serán necesarios para los otros grandes cambios medioambientales, tales como el calentamiento global y el uso sostenible de recursos limitados, a través de acciones que sean eficaces localmente.

La sostenibilidad económica es una tercera prioridad creciente, para compensar las prácticas distorsionadas que han alentado a las comunidades y a los países a tomar más préstamos de los que pueden pagar. No sólo los grandes préstamos colocan cargas de pago injustas en las futuras generaciones; también producen un endeudamiento acumulado, y comprende una proporción cada vez más grande de los presupuestos actuales. Cuando las comunidades se cargan de tales préstamos, sus decisiones pasa desvía del desarrollo social al imperativo de repago de la deuda.

Una segunda preocupación es que el dinero externo puede destruir la autodependencia, ese núcleo de integridad tan necesario para el desarrollo. Las comunidades tienen más probabilidad de utilizar el dinero responsablemente cuando al menos parte de la inversión proviene de fondos que ellas deben re-pagar. Cuando la gente piensa que el dinero es gratis, cuando las grandes o pequeñas cantidades pueden reclamarse sin rendición de cuentas a nivel local, las metas cambian pasando del desarrollo a conseguir más dinero. La llegada de dinero externo (especialmente préstamos internacionales) para el desarrollo en ciclos de corto plazo y con condiciones rígidas destruye la independencia, crea dependencia y elimina el sentido de propiedad de la gente.

Una tercera amenaza a la sostenibilidad económica es la tendencia a medir el desarrollo en términos de la cantidad de dinero gastado. Eso desvía el enfoque de las prioridades de la comunidad a la magnanimidad de los donantes. Se juzga a los funcionarios del Banco Mundial casi únicamente en términos de cuánto dinero mueven, a las fundaciones privadas en términos del tamaño de sus dotaciones de fondos y a los políticos en términos de su capacidad de acceder a la financiación pública o a las donaciones. Una caracterización taquigráfica así de un proyecto hace que sea fácil perder de vista si el proyecto funciona o no. Medir el progreso en términos de la cantidad de dinero gastado es medirlo en términos de los insumos en vez de los resultados o incluso del proceso, lo que sería incluso más útil. Casi todos los proyectos requieren infusión de

dinero, pero la definición de la necesidad debe provenir de las prioridades de la comunidad, no de la cantidad disponible de dólares.

Criterio Tres: Interdependencia

La antítesis del desarrollo es la dependencia. El desarrollo, cuando es sostenible o equitativo, crea interdependencias saludables. Los lazos dentro y entre las comunidades se fortalecen, así como los lazos entre los sectores de desarrollo tales como la salud y la educación. La interdependencia crea redes de oportunidades, expandiendo el acceso a recursos, a gente, a reservas económicas, a tecnología, a habilidades y a conocimiento.

Muchas comunidades de todo el mundo están dejando de lado el control local sobre sus recursos en la creencia de que están adquiriendo seguridad como parte de un sistema mayor, globalizado, interdependiente. En realidad, cuando estas comunidades ceden el control, retroceden, haciéndose dependientes de las fuerzas externas del mercado. Cuando la dependencia se incrementa -aunque las personas pueden estar ganando dinero y recibiendo más servicios de desarrollo- el empoderamiento de la comunidad se retrae. Hay una alternativa a sólo ceder el control o a la posición igualmente poco útil del aislacionismo. Esta alternativa es la interdependencia.

Una comunidad logra la interdependencia auto-dependiente reteniendo el control de su destino a medida que construye relaciones con los grupos externos. Los recursos del exterior -nuevos paradigmas, tecnología y habilidades especializadas- son componentes esenciales del desarrollo. La interdependencia involucra el reconocimiento de que un grupo puede tener cosas que otros necesitan y la promoción del acceso a esas cosas. Sin embargo, al formar las relaciones mayores que hacen esos intercambios posibles, las comunidades deben preguntarse si estas relaciones están haciéndolas también más vulnerables. La respuesta es rara vez un sí o no simple, ya que las fuerzas económicas y culturales tiran de ambos lados, en un esfuerzo de tensión y compresión. La presión en un lugar irradia respuestas a través de todo el sistema y las diversas partes del sistema acomodan la presión, redistribuyéndola. El proceso es una manifestación de tensegridad. Dicha interdependencia es imposible cuando las fuerzas involucradas están controladas por mega-organizaciones cuyos entes de decisión no son responsables frente a nadie fuera de su grupo.

Un indicador útil para evaluar la interdependencia es si las relaciones y transacciones separan a la gente de sus comunidades o si las comprometen en ellas. Un segundo indicador es si la toma de decisiones sobre la comunidad ha escapado cada vez más al control local. Es difícil predecir si algunas acciones promoverán la interdependencia más que la dependencia, pero la evaluación retroactiva dará la dirección clara. El proceso anual de SEED para crear un plan de trabajo de la comunidad hace que la identificación de esta visión retrospectiva se haga de manera regular y permite correcciones que de otro modo serían difíciles.

Las relaciones proveedor-paciente proporcionan una útil analogía a la diferencia entre la dependencia y la interdependencia. De acuerdo a un cierto patrón, el médico es el experto en control; ausculta, presiona, prueba y decide qué es lo mejor para el paciente. Se espera que el paciente cumpla con las órdenes del doctor. En otro patrón, el paciente mantiene el control y el médico proporciona servicios -- diagnóstica, enumera opciones de tratamiento y recomienda cambios de comportamiento. Se espera que los pacientes aumenten su entendimiento a medida que toman decisiones y utilizan apropiadamente tanto el consejo como las medicinas.

Criterio Cuatro: Holismo

A pesar de todo lo que se habla sobre los servicios integrados, una perspectiva de ecosistemas y los enfoques de sistemas, la mayoría de acciones basadas en la comunidad siguen siendo sectoriales y de proyectos discretos en agricultura, salud, educación, carreteras y otros. Más aún, el enfoque de estos proyectos sectoriales se ha angostado cada vez más -de la salud al SIDA, de la generación de ingresos al micro-crédito para las mujeres, de la agricultura a la genética de las plantas, de la conservación de la naturaleza en toda su majestad a las campañas por las especies individuales extremadamente raras. La especificidad es usualmente una consecuencia de que los foráneos se convencen de la urgencia de un problema en particular o del potencial del tema para apalancar la solución a grandes problemas. Aunque tales asuntos pueden efectivamente ser graves, este enfoque limitado pierde de vista la dinámica más amplia que produce la crisis.

El holismo proviene de la asociación tripartita. Usualmente son los foráneos quienes planean e implementan programas, buscando hacer que las comunidades sean responsables de los objetivos establecidos por los donantes externos. Hacen su trabajo sin pensar en sus implicaciones más allá de su rol. Los sistemas de promoción en las instituciones y en las organizaciones que los emplean premian a los especialistas que logran resultados, no a los generalistas que proveen perspectivas. Los lazos entre sectores (agricultura, salud, vivienda, transporte, finanzas, política y pesca) se logran con poca frecuencia o ni siquiera se entienden. Los agentes de cambio controlan los programas por separado con distintos lenguajes profesionales, y los presupuestos están organizados para que compitan entre las unidades y equipos de trabajo.

Aunque las intervenciones específicas -encontrar nuevos tipos de semillas, eliminar plagas de langostas, evitar la erosión del suelo, conservar el agua- son tanto necesarias como útiles, no producen un cambio en todo el sistema. Una respuesta holística a una crisis en el suministro de alimentos o el potencial de una hambruna debe combinar la educación, la financiación, la tecnología mejorada, la mayor eficiencia para llevar alimentos desde las áreas de superávit a las áreas de necesidad y la vigilancia para prevenir el acaparamiento. Esta síntesis social de soluciones más que soluciones sectoriales es más probable cuando la comunidad tiene una voz más fuerte en la toma de decisiones.

Se ha probado la opción holística. El Banco Mundial, por ejemplo, prestó la impresionante cantidad de \$19 mil millones entre 1973 y 1986 para 498 proyectos diseñados para integrar todos los aspectos del desarrollo. Pero sólo algunos de estos proyectos pegaron, y el Banco Mundial mismo, en un franco auto-análisis, reconoció que las fallas provenían de una excesiva planificación externa, del inadecuado respeto a las circunstancias locales, de la implementación desde arriba hacia abajo, y de una excesiva financiación externa.⁶ En pocas palabras, los proyectos holísticos no se habían implementado holísticamente.

Los estudios de caso de este libro demuestran que el desarrollo holístico es posible si se hace correctamente. Las comunidades observan el mundo desde una perspectiva integrada, no desde una perspectiva sectorial. Desde la perspectiva de la comunidad no hay

⁶ Banco Mundial, Departamento de Evaluación de Operaciones, *Rural Development: World Bank Experience, 1968-86* (Washington, D.C., 1988), págs. 286-307.

sectores, sino sólo problemas que resolver. Los ciudadanos pragmáticos buscarán resolverlos en cualquier sector disponible. La acción requiere imitar esta visión de la vida real basada en la comunidad. En la comunidad, las relaciones que se establecen en la niñez y se mantienen a lo largo de los matrimonios y otras actividades que todos recuerdan, son la base operativa para el préstamo del banco que apoya una decisión sobre transporte de carga, que ayuda a crear acceso a mercados más eficientes, que permite a los agricultores transportar sus productos, que ayuda al carpintero a conseguir más trabajo y asegura al banco que recibirá sus pagos mensuales del préstamo para una casa. A nivel de la comunidad, la gente ve estas relaciones tan pronto como escuchan que se ha otorgado un préstamo bancario a fulano de tal. Los lazos se fortalecen cada día a la hora del almuerzo y en los encuentros en las calles. Cuando las comunidades hablan sobre los lazos entre los problemas, probablemente trabajarán hacia acciones que resuelvan los asuntos de raíz y que son cruciales para liberar la energía de la comunidad.

Siempre surgirán conflictos de metas. En estas situaciones, probablemente lo mejor es la negociación más que los incentivos y la presión, para lograr una solución aceptable para todos. Hace poco nos encontramos en un área en donde las personas de distintas aldeas estaban talando árboles. Nuestra prioridad era apoyar un nuevo parque nacional que se estaba formando para salvar esos árboles, y sabíamos que este objetivo no era algo que la gente del lugar preferiría espontáneamente antes que ganar dinero por la tala de esos árboles. Llegamos a un acuerdo: si dejaban de talar, nosotros les pagaríamos líneas eléctricas para extender la conexión de electricidad valle arriba. Este acuerdo requería una rendición de cuentas: si se reiniciaba la tala de árboles, se cortarían la electricidad que corría por las líneas. Como existía una asociación entre las dos partes, cada lado mantenía una medida de control. Esta negociación, apoyada por contratos escritos para que fuera claro el equilibrio de responsabilidades, es una de las herramientas más transparentes y que menos manipulan el desarrollo.

Criterio Cinco: Colaboración

Ya hemos enfatizado la importancia central de la asociación entre la comunidad, los funcionarios y los agentes de cambio. Dichas asociaciones crean un contexto de apoyo, que a su vez fomenta la colaboración dentro de la comunidad. Cuanto más se une una comunidad en torno a una visión común, hay más posibilidades de que esa visión se materialice. La colaboración moviliza todos los recursos humanos de la comunidad.

La colaboración surge naturalmente cuando las comunidades enfrentan amenazas externas: una inundación, una guerra, el miedo a perder los empleos, un recurso natural en peligro, la pérdida de la propiedad local de la tierra. Sin embargo, cuando el peligro externo desaparece, la visión común normalmente se desdibuja y la colaboración termina. La colaboración más duradera proviene de una meta positiva, no de una amenaza.

Un obstáculo importante a la colaboración es la inevitable competencia entre comunidades y sub-comunidades, las que desafortunadamente a menudo mantienen sus identidades específicas al no cooperar deliberadamente. Otro obstáculo es que las personas recuerdan las promesas que hicieron los miembros de la comunidad y que luego no cumplieron. La gente está cansada de discursos que los instan a colaborar, especialmente de los líderes políticos justo antes de las elecciones. Saben que los que más hablan de compartir el poder pueden estar tratando en realidad de cambiar el equilibrio del poder en su propio beneficio.

La colaboración no crece por sí sola. Los defensores de la acción de las bases, tanto dentro como fuera de la comunidad, a veces olvidan que las raíces de la comunidad requieren lluvia y sol de arriba y otros nutrientes de afuera. Se necesitan a los funcionarios y los agentes de cambio para nutrir la colaboración a través de estrategias que rompen las facciones y promueven la apertura. Una vez que se aclara lo que buscan las distintas facciones, la acción puede concentrarse en comprometer a los líderes locales. Un líder es cualquiera que tenga poder para tomar decisiones: los líderes empresariales, que tienen acceso a recursos importantes y flexibles; los líderes religiosos, que pueden catalizar el compromiso de la comunidad y legitimar los cambios de valores y normas sociales; las figuras del mundo del espectáculo, que pueden movilizar a una comunidad en horas; y los líderes de grupos no reconocidos aunque muy poderosos, como las mujeres, las minorías étnicas y los pobres. Los líderes no designados ó informales también desempeñan un papel importante para unir a las facciones. Su liderazgo proviene de su desempeño previo, de su carácter, de su educación o de sus viajes al exterior. Una manera de identificar a estos líderes naturales es preguntándole a los miembros de la comunidad a quiénes buscan cuando necesitan consejo, quién sabe lo que probablemente tenga éxito. Otra técnica es “seguir los ojos” en una reunión cuando surge una pregunta difícil: ¿a quién mira la gente para buscar claves sobre cómo deben reaccionar?

Para promover colaboración, hay que buscar las asociaciones sencillas y los puntos más fuertes de lealtad común. Cruzar las líneas entre las facciones a menudo es mucho más fácil para las mujeres, quienes comparten una preocupación común por los niños. Para nutrir a las familias a través de las incertidumbres de la vida, las mujeres han aprendido a cooperar. Las mujeres también pueden estar más prestas que los hombres a relacionarse con otras personas. Sin embargo, no se puede contar con las mujeres como las únicas fuentes de iniciativa. Debido a que generalmente ellas son quienes mantienen la tradición y los valores (y especialmente cuando se les ha negado la escolarización) a menudo están menos dispuestas a correr riesgos, tienen menos educación y conocen menos sobre los cambios en el mundo externo.

Conseguir la colaboración es más fácil cuando existe una base objetiva sobre la cual se construye. Ponerse de acuerdo sobre los datos elimina los rasgos personales de los asuntos que pudieran haber creado antagonismos anteriores en la comunidad. Cuando una comunidad se fusiona alrededor de la información puede surgir una nueva visión colectiva. A partir de esto, cada persona y grupo puede encontrar una nueva ubicación y oportunidad para realizar un aporte. La valorización de la individualidad difiere de una cultura a otra, pero todas las sociedades reconocen la importancia crucial de la cohesión de la comunidad y el trabajo conjunto.

Criterio Seis: Iteración

El desarrollo requiere de una acción iterativa. Es raro que un proyecto funcione bien desde el principio o de acuerdo con su primer diseño. El experto en desarrollo David Korten habla de la necesidad de “aprovechar del error”.⁷ El progreso viene a través del aprendizaje de los errores y de corregirlos de tal modo que la siguiente vez las actividades funcionan mejor y

⁷ David C. Korten, *When Corporations Rule the World* (West Hartford: Kumarian y Barrett-Koehler, 1995).

luego de que se prueba esa vez, las mejoras continúan con más correcciones. El refinar así los éxitos parciales puede añadir impulso a medida que crece la participación dentro de la comunidad.

A menudo la gente espera encontrar un “arreglo” mágico: si una fábrica se va a ubicar en su pueblo, las personas tendrán empleo y todo mejorará. Una percepción falsa similar es que la tecnología o la ciencia crearán grandes avances. Pero el bienestar nunca llega en un paquete bonito. Los grandes avances provienen de una iteración cuidadosa y persistente, paso a paso, normalmente cometiendo errores a lo largo del camino. Una analogía relevante es el proceso de escribir un libro. Al principio hay un borrador, luego los cambios en la organización y el fraseo producen otro borrador y el mensaje mejora con cada intento sucesivo. En general, cuantos más borradores haya, mejor será el resultado final.

Los esfuerzos por el cambio social están sujetos a la misma realidad: crecen con las fallas, así como con los éxitos y las fallas serán más frecuentes que los éxitos. El progreso es un interminable proceso de aprendizaje a partir de los errores para que las cosas mejoren cada vez. La iteración es lo que nos permite trabajar hacia las soluciones que eran inconcebibles incluso hace algunos años. No podemos concebir todo el asunto de golpe. Nuestro bienestar crece a través de estas pruebas que se repiten y del éxito que se acumula. El avance depende no tanto de los insumos específicos como el dinero, el diseño de programas o la rendición de cuentas -los factores normalmente considerados por los planificadores – sino de cuánto aprende la comunidad de los errores y cuánto corrige. Se forjan mejores futuros aprendiendo de la experiencia y luego cambiando las acciones según corresponda.

CAPÍTULO 21

La Acción Basada en la Comunidad a través de SEED

Betsy Taylor, Daniel Taylor-Ide y Carl E. Taylor

Cuando la intención es tomar decisiones informadas, es claro que lo mejor es conseguir múltiples contribuciones en vez de una sola y basarlas en información certera en vez de en opiniones. La obtención de contribuciones múltiples y el basarlas en hechos son el fundamento de SEED (Self-Evaluation for Effective Decision-making: Auto-Evaluación para la Toma Eficaz de Decisiones). SEED permite a las comunidades, los agentes de cambio y los funcionarios unirse alrededor de los hechos de cada situación local. SEED tiene también una tercera característica: toma estas conversaciones informadas y las lleva hacia una acción que se puede realizar.

SEED es un sistema tan simple que cualquier comunidad puede usarlo. Es un sistema que se inicia en forma simple pero puede hacerse sofisticado a medida que los usuarios desarrollen la capacidad y la necesidad de ser más precisos. La toma de decisión participativa permite que los miembros de la comunidad, los funcionarios y los agentes de cambio contribuyan desde su posición de fuerza respectiva y no desde posiciones de poder. A medida que las contribuciones múltiples y la información apoyan acciones cada vez más finas y fomentan la equidad entre quienes toman las decisiones, se construye confianza entre los asociados y se extiende a las acciones que se está planificando.

Para crear SEED se unió cuatro líneas (ó cepas) de investigación muy diferentes. Los inicios filosóficos residen en la perspectiva comunitaria que surgió de los esfuerzos pioneros de Paolo Freire (ver Capítulo 4). De su trabajo se desarrolló un enfoque para involucrar a las personas en la toma de decisiones sobre sus futuros que se llamó Evaluación Rural Participativa (PRA - Participatory Rural Appraisal). Desde de los '70 hasta los '90 el PRA proporcionó a las personas una manera práctica de unirse, compartir su percepción sobre sus circunstancias y avanzar hacia la acción en colaboración.¹ Las modificaciones de la evaluación participativa con el método PRA sigue existiendo bajo distintas etiquetas tales como Planificación, Aprendizaje y Acción (PLA - Planificación, Learning, and Action) y lo que se conoce como la "Triple A" de la UNICEF y que significa Apreciación, Análisis y Acción en lo relacionado con la nutrición comunitaria.

Al mismo tiempo que la investigación buscaba involucrar a las personas, los expertos de virtualmente todas las disciplinas (ingeniería forestal, educación, protección del medioambiente, agricultura, programas de crédito y salud) buscaban simplificar sus técnicas de evaluación para encontrar herramientas simples que pudieran mostrar lo que de verdad ocurría en las comunidades.² Las restricciones presupuestales de los donantes eran un factor que contribuía en este proceso. No había financiación para una investigación compleja como se hacía anteriormente y sin embargo los donantes querían tomar decisiones basadas en información. Las disciplinas académicas, en particular la antropología, trataban

¹ Robert Chambers, *Rural Development: Putting the Last First* (Essex: Addison-Wesley Longman, 1983); Robert Chambers, *Whose Reality Counts? Putting the First Last* (Londres: Intermediate Technology Publications, 1997).

² Nevis Scrimshaw y Gary R. Gleason, *RAP Rapid Assessment Procedures: Qualitative Methodologies for Planning and Evaluation of Health-Related Programmes* (Boston: International Nutrition Foundation for Developing Countries, 1992).

de ser sensibles a las comunidades haciendo que sus ideas sean más accesibles y estuviesen disponibles más rápidamente. Entre sus otras contribuciones en términos de velocidad y simplicidad, esta cepa de la investigación trabajó en la idea de utilizar indicadores clave en los que un factor único (tal como la presencia de una cierta ave) representaba distintas variables.

Simultáneamente la tecnología de computadoras estaba reorientando todo el fundamento de la sociedad. Algunas herramientas electrónicas abrieron oportunidades importantes, trabajando en paralelo con simplificaciones también importantes que ocurrían en el diseño de investigaciones. La manipulación de las estadísticas se simplificó de modo que los procedimientos que habían requerido horas de cálculo se hacían ahora rápidamente gracias al uso de computadoras. Los Sistemas de Información Geográfica se hicieron accesibles, haciendo que fuera posible poner sistemas físicos relacionados con el territorio de una comunidad y luego con los servicios locales. Antes se tenía que utilizar complicados cálculos matemáticos de modelos con variables múltiples pero ahora todo se hacía más comprensible y mucho más integral.

La investigación operativa fue el cuarto componente que integró SEED. La investigación operativa, que comenzó en la Segunda Guerra Mundial y luego continuó en el planeamiento empresarial, desarrolló el concepto de muestreo representativo utilizado en la producción industrial para monitorear la producción. Dicho muestreo promueve una vigilancia basada en información y también apoya el uso de indicadores clave para evaluar la calidad de una mayor producción. En la investigación operativa, la disciplina del análisis funcional fue particularmente útil --mediante la observación de los factores en términos de qué desempeño se deseaba en vez de observarlos en términos de insumos o productos. Como antes se había utilizado el análisis funcional de manera muy útil para planificar los sistemas nacionales de salud,³ ahora nos dábamos cuenta de que el proceso se podía simplificar utilizándolo a nivel de la comunidad.

La Objetividad en la Toma de Decisiones

La primera característica importante de SEED es que se basa en hechos, en contraste con la toma de decisiones en la comunidad que tradicionalmente se sustenta en opiniones, y que usualmente depende de la opinión de la persona más poderosa en el proceso de toma de decisiones. Encontrar un método para unir la diversidad de perspectivas es inevitablemente difícil porque los puntos de vista difieren mucho.

Las percepciones de la *comunidad* generalmente se incorporan en historias y cuanto más inusuales o entretenidas sean, mayor será la posibilidad de que se conviertan en parte de la tradición comunal. Los relatos a menudo recuerdan fracasos anteriores, especialmente de los soñadores. En relación al desarrollo comunal, las historias frecuentemente expresan el resentimiento por la manipulación de parte de los foráneos. Las historias a menudo retroceden a generaciones atrás para retratar un pasado fuerte en contraste con una era moderna de victimización, creando inquietud ante la innovación. Hoy en día, a medida que los medios masivos de comunicación glorifican cada vez más a los charlatanes aldeanos como cuentistas, se necesita más que nunca la objetividad, ya que los miembros de la comunidad no tienen manera de saber si las historias lejanas son verdaderas o falsas.

³ William Reinke, *The Functional Analysis of Health Needs and Services* (Londres: Asia Publishing House, 1976).

Las percepciones de los *funcionarios* apoyan la estabilidad sin importar el sistema político. Los funcionarios sospechan de las personas que no pertenecen a su mismo marco o que son incapaces de hablar su argot. Su subcultura también tiende a basarse en anécdotas, volviendo a contar los pasos equivocados de las personas que se desviaron de las normas oficiales. Las prioridades internas del grupo tienden a concentrarse en los precedentes, en el dominio burocrático, en las tradiciones, en la estadística y responsabilizan a los demás. Sus preocupaciones y percepciones de logros pueden diferir mucho de las perspectivas de la comunidad. Se preocupan en particular de balancear los juicios sobre los beneficios recibidos por cada sub-grupo y normalmente se muestran a la defensiva y protegen a su propio grupo.

Los *agentes de cambio* se ven a sí mismos como buscadores de la imparcialidad, aunque muchos parecen no confiar en las cifras de nadie salvo las propias. Se puede encontrar agentes de cambio para aconsejar prácticamente sobre cualquier cosa; al menos esta es una visión común entre los miembros de la comunidad y los funcionarios. Para que sus contribuciones sean útiles, se debe emplear a los agentes de cambio en roles para los cuales han recibido verdadera capacitación y para los que tienen experiencia, en vez de permitirles basarse en opiniones de segunda mano con sólo raíces teóricas. Se espera con demasiada frecuencia que los agentes de cambio quienes son expertos en desarrollo proporcionen pautas en áreas no familiares en las que pueden tener más sesgos que los ciudadanos locales.

SEED une a estos grupos de percepciones. No basa la acción de la comunidad en las directivas de los funcionarios o de los líderes de la comunidad o en ideas importadas de las noticias de ayer, sino en la toma de decisiones conjunta con un acuerdo sobre la realidad de la comunidad y los hechos.

SEED tiene el potencial de juntar a las facciones a través de la participación de toda la comunidad en la recolección de datos. Cuando todos los socios poseen los datos, el pueblo, los funcionarios y los agentes de cambio, así como las múltiples facciones probablemente guíen la acción real. SEED revierte los modelos prevalecientes de investigación en los que el liderazgo y el control provienen de fuera de la comunidad. Tampoco hace ningún esfuerzo para asumir el control de la comunidad. Siempre que es posible, emplea métodos tradicionales, bien establecidos, para unir a las facciones, como reuniones del pueblo, panchayats, y concejos comunales.

SEED no reemplaza la investigación completa sobre una comunidad. Como parte anual de sus programas de acción, sólo busca datos suficientemente exactos para permitir que se auto-corrija el plan de trabajo de la comunidad. La primera mitad de SEED, la auto-evaluación (Self-Evaluation), se inicia con una evaluación anual realizada por la comunidad para aprender sobre sus propias condiciones. Es seguida por el análisis colectivo de los datos para crear un acuerdo objetivo y compartido sobre los problemas prioritarios. La auto-evaluación es el Paso 4 del ciclo anual de la acción de la comunidad y tiene dos partes, cada una con tres tareas. La primera parte consiste en la organización preliminar: definir a la comunidad y los límites de sus preocupaciones, simplificando las opciones a estudiarse y seleccionar indicadores clave. La segunda parte consiste en conducir la evaluación: seleccionar y capacitar al equipo de evaluación, reuniendo los datos y analizándolos, y estableciendo prioridades en toda la comunidad. En la parte de SEED que se refiere a la Toma Eficaz de Decisiones (Effective Decision-making), que es el paso cinco del ciclo anual de trabajo, la gente diseña un plan de trabajo para resolver sus problemas prioritarios.

Existen tres tareas aquí: análisis causal, análisis funcional y reasignación de roles. Así, hay nueve tareas en todo el proceso.

Organizar la Evaluación

Tarea Uno: Definir la Comunidad

Nuestra definición operativa de una comunidad es cualquier grupo que tenga algo en común y el potencial para la acción cooperativa. La visión tradicional de una comunidad se basa en la geografía, pero los linderos reales de una comunidad no siempre coinciden con las unidades administrativas o políticas existentes. Para que haya buenas relaciones en la promoción del desarrollo, la definición de los linderos de la comunidad pueda requerir ajustes de modo que no se fuerce a las facciones irreconciliables a trabajar juntas.

La preparación de un mapa conjunto es una de las maneras más claras de definir una comunidad y al mismo tiempo de incluir a todos los grupos y de generar entusiasmo por participar en la evaluación SEED. El mapa que se produzca debe ser tan exacto como sea posible y en un formato que se pueda conservar. Debe mostrar claramente dónde están los linderos de la comunidad y qué grupos se incluye. Las nuevas herramientas electrónicas como los sensores satelitales a distancia y los Sistemas de Información Geográfica (SIG) hacen que la elaboración de mapas sea más fácil que antes. Una vez que se hace el mapa, se debe conseguir una manera de copiarlo y editarlo para que se pueda usar repetidas veces para proporcionar la base para el trabajo de encuestas y vigilancia, para mantener la equidad y el carácter inclusivo, para rastrear familias y para asignar la responsabilidad por la cobertura del servicio.

Ayuda comenzar a organizar uno o más juegos participativos, comidas comunales o celebraciones para fomentar la cohesión. Estas actividades divertidas deben llevar directamente a una discusión en colaboración --no sólo a discursos de auto-promoción por parte de los líderes, no importa cuán buenas sean sus intenciones. Una manera de involucrar a las personas es pedirles que se dividan en pequeños grupos de debate; otra es usar evaluaciones rurales participativas más formales o grupos focales conducidos por un facilitador para discutir las futuras necesidades de la comunidad. Los enfoques menos formales influyen la escucha reflexiva de Paulo Freire respecto de “los lugares que pican”.

Una técnica que encontramos efectiva es pedirle a los grupos del vecindario que construyan modelos físicos de lo cómo quisieran que fueran sus comunidades en el futuro (lo hicimos con los bloques de Lego con los Apache; ver Capítulo 15). Este ejercicio alienta a las personas tímidas a participar, abre la conversación sobre las opciones, difunde la propiedad del proceso y concentra el pensamiento en el futuro más que en el pasado, y dirige la conversación hacia los pasos requeridos para el cambio de la comunidad. Luego cada grupo del vecindario puede describir su visión a un grupo mayor. Hemos tenido éxito particular con los materiales del tipo bloques de Lego, los bloques de construcción de los niños, papel, plumones y lapiceros e incluso la preparación de modelos en madera de casas, escuelas, puestos policiales e instalaciones de salud que ayudan a dar realismo a las presentaciones.

Tarea Dos: Simplificar las Opciones de Acción

Una vez que las actividades participativas han unido a la gente, se debe conversar para definir una visión compartida y objetivos para la acción con mayor rapidez. Crear una base de datos integral tomará algunos años, pero en los primeros años la acción de la comunidad también estará madurando a medida que la gente aprenda a trabajar junta. En el primer año, la recolección de datos puede limitarse a la recolección sistemática de información básica como el número y distribución de hogares y sus problemas principales. Cualquier evaluación formal debe comenzar preguntándole a la gente lo que quiere saber, probando indicadores clave, creando la expectativa de la continua toma de decisiones basada en datos y afinando luego el proceso.

Tratar de incluir la mención que cada uno hace de manera casual de los intereses es una tentación frecuente. Pero una comunidad no puede trabajar simultáneamente en la salud, la agricultura, la generación de ingresos y la reforestación, y no puede incluir los deseos de todo el mundo en las primeras evaluaciones de SEED. Las primeras evaluaciones deben centrarse en los intereses de alta prioridad en los cuales hay acuerdo en gran medida. La evaluación debe ser simple. Se necesita sólo algunos indicadores en cada área prioritaria. La Tabla 21.1 presenta una lista incluyente de áreas posibles que surgieron de nuestro trabajo en el Himalaya --hay muchas más áreas para investigar lo que una comunidad puede tratar de hacer razonablemente. A partir de este rango de opciones se selecciona sólo algunas y para varias de éstas se elige varios indicadores clave.

Tabla 21.1 Áreas de la Vida de la Comunidad para las que se Puede Desarrollar Indicadores Clave

Población

- Cantidad y edades de la población, distribución por sexos
- Tasas de nacimientos y mortalidad y migración familiar
- Disponibilidad de alimentos
- Condición de la salud
- Condición de la educación
- Condición de la vivienda

Cultura

- Auto-percepción histórica
- Expectativas para el futuro
- Cultura común (música, relatos folclóricos, rituales, etc.)
- Visiones de la equidad, la justicia, etc.

Medio ambiente

- Recursos de transporte
- Características del suelo
- Cantidad y calidad del agua
- Animales domésticos
- Plantas silvestres
- Animales silvestres
- Potencial y fuentes energéticas

Modos de ganarse de la vida

- Tipos de modos de ganarse la vida y ocupaciones
- Distribución del ingreso
- Oportunidades de trabajo
- Actividades tradicionales
- Asistencia gubernamental y externa
- Estructuras administrativas y políticas
- Tecnología utilizada
- Prácticas de cría de animales menores y agrícolas
- Usos forestales (madera y plantas medicinales)
- Patrones de consumo
- Uso de energía

Factores Externos

- Nuevas influencias culturales
- Servicios formales (salud, educación, agricultura, pesca, etc.)
- Infraestructura administrativa
- Instituciones financieras
- Apoyo a la seguridad alimentaria
- Empresas e industrias foráneas
- Instituciones para promover el cambio
- Turismo

Tarea Tres: Selección de Indicadores Clave

Una vez que la comunidad se pone de acuerdo sobre sus prioridades, los agentes de cambio pueden ayudar a elegir algunos indicadores clave para reflejar la situación de cada área. La mayoría de encuestas formales que hacen los profesionales miden directamente variables múltiples y luego realizan análisis cruzados complejos para determinar cuáles son las más importantes. Dichas técnicas están más allá de lo que puede hacer una comunidad normal. El uso de indicadores clave introduce un enfoque diferente. En vez de medir los insumos y resultados para todas las variables directamente, los indicadores clave evalúan la comprensión y las relaciones ya sintetizadas por estas variables.⁴

La selección de indicadores clave permite a los investigadores saltarse muchas mediciones directas y tabulaciones cruzadas. Por ejemplo, la medición de la circunferencia del brazo en todos los niños de menos de tres años en una comunidad pobre revela la influencia de múltiples factores sobre la situación nutricional. Los niños con una ingesta calórica inadecuada tienen músculos y grasa muy delgados en la parte superior de sus brazos sin importar las diferencias genéticas y culturales, y esta medición es bastante estable hasta los tres años porque el músculo se acumula a medida que la grasa corporal se

⁴ Daniel Taylor-Ide y Carl E. Taylor, "Population, Environment, and Development: A New Method for Research, a Starting Point for Action," en *International Perspectives on Environment, Development and Health*, Ed. G.S. Shahi et al. (New York: Springer, 1997); Idem, *Community Based Sustainable Development: A Proposal for Going to Scale with Self-Reliant Social Development*, UNICEF Children, Environment, and Sustainable Development Series, No. 1 (New York: UNICEF, 1995).

reduce. La circunferencia del brazo medio no es solamente un indicador de la nutrición más temprana de cada uno de los niños, sino que cuando se agrega para un grupo refleja la seguridad alimentaria de la comunidad. Las diferencias entre los niños de varios grupos socio-económicos reflejan la variabilidad en la distribución de alimentos y por lo tanto son un modo excelente de medir la equidad dentro de una comunidad.

Los hallazgos a partir de indicadores clave pueden no satisfacer los estándares de investigación académica respecto de la precisión pero son mucho más útiles para guiar la acción, son menos caros y mucho más rápidos. A medida que los promotores de salud adquieren experiencia en seleccionarlos y utilizarlos, la precisión se incrementará y quizás también su utilidad en la investigación. Mientras tanto, para la investigación basada en la comunidad, los indicadores clave revelan relaciones que las variables múltiples evaluadas separadamente no son capaces de mostrar.

Hay varias páginas de internet que ofrecen una amplia variedad de enfoques útiles para elegir los indicadores óptimos para las comunidades. Cinco de estos sitios son:

- www.sustainablemeasures.com: Sustainable Measures (Medidas Sostenibles) es una firma consultora privada dedicada a la promoción de comunidades sostenibles principalmente a través del desarrollo, la comprensión y el uso de indicadores efectivos y sistemas para medir el progreso.
- www.rprogress.org: Refining Progress (Refinando el Progreso) ofrece indicadores de la comunidad que miden el progreso respecto de asuntos de sostenibilidad, que comprometen a los miembros de la comunidad en diálogos sobre el futuro y que buscan cambiar los resultados en la comunidad. Actualmente participan más de 200 comunidades de los Estados Unidos.
- www.iisd.org/measure/compindex.asp: International Institute for Sustainable Development (Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible) tiene una página en internet sobre el compendio de iniciativas indicadoras del desarrollo sostenible. Ésta es una revisión de los indicadores que se emplean en los niveles internacional, provincial y estatal.
- www.loka.org: El Instituto Loka es una organización de investigación y defensa sin fines de lucro con intereses sociales, políticos y medioambientales. Loka trabaja para hacer que la ciencia y la tecnología respondan más a las preocupaciones sociales y medioambientales y busca expandir las oportunidades para los grupos basados en la comunidad.
- www.ciet.org: El trabajo de Community Information and Epidemiological Technologies (Información de la Comunidad y Tecnologías Epidemiológicas) ilustra el uso paralelo de los indicadores basados en la comunidad para monitorear y redirigir el trabajo de la comunidad.

Los siguientes ejemplos ilustran la simplicidad y utilidad de los indicadores clave. En todos los casos, la recopilación de datos requiere poca capacitación.

Indicadores de la Salud de la Comunidad. Nuestras pruebas de campo han demostrado que hay tres variables que permiten a una comunidad diagnosticar su propia salud con precisión notable:

- La mortalidad, particularmente para los niños de menos de 5 años en los países en desarrollo, en donde la mortalidad es usualmente la más alta. Los datos sobre las muertes deben desagregarse por grupo de edad para las cinco causas principales de muerte. Los entrevistadores pueden reunir esta información de las familias, utilizando “autopsias verbales” basadas en una historia de los síntomas o utilizando terminología local para las categorías amplias del diagnóstico, tales como la diarrea. Estas muertes luego se comparan al azar con los registros médicos.
- El estado nutricional de todos los niños menores de tres años, que se determina de modo más simple midiendo la circunferencia del brazo medio, o sino monitoreando el crecimiento de peso-por-edad y talla-por-edad.
- Morbilidad específica centrándose en algunas necesidades de salud prioritarias definidas localmente tales como la malaria, la diabetes, la hipertensión, la anemia, los síntomas relacionados al consumo del alcohol, la violencia y el VIH/SIDA.

Indicadores Voladores del Estado Situacional del Ecosistema. En un bosque prístino, el equilibrio de la flora y la fauna es complejo. Examinar todos los factores ecológicos toma mucho tiempo y requiere gran capacitación. Sin embargo, la observación de especies representativas de pequeñas criaturas voladoras proporciona una explicación simple y sensible de la integridad o la perturbación del ecosistema. Se puede utilizar aves, mariposas u otros insectos. Si se selecciona apropiadamente, cada una de estas criaturas reúne mucha información sobre el bioma. Se necesita una habilidad considerable para identificar el indicador correcto. Por ejemplo, en los bosques Himalayas, un indicador de las condiciones prístinas es la presencia de faisanes. Aunque no se les ve a menudo, se oye sus llamados distintivos. A medida que se degrada el hábitat, otras aves locales como las currucas se hacen más comunes. Cuando la gente ha destruido los bosques locales, las aves indicadoras son los gorriones y los cuervos. De manera similar, los colores de las mariposas prevalecientes pueden servir como indicadores clave: es típico ver mariposas blancas o amarillas en áreas establecidas, marrones en áreas transicionales y coloreadas en los bosques. Dichos indicadores son tan distintivos que se puede enseñar hasta a los niños de colegio cómo identificarlas confiablemente.

Indicadores del Uso de la Tierra. Los avances recientes en la capacidad de los satélites ofrecen a las comunidades una interesante herramienta nueva para monitorear el uso de la tierra local. Se puede obtener fotografías de gran resolución a través de muchas fuentes. Y los precios siguen bajando. Usando dichas fotografías, las comunidades pueden poner con precisión en un mapa el uso de la tierra local cada año o cada diez años, monitoreando objetivamente los cambios en la agricultura, los bosques, las casas, las carreteras, los humedales y muchas otras variables. Pueden usar imágenes espectrográficas tomadas por satélites para monitorear los complejos de la vegetación, rastreando la combinación específica de la flora en un área dada. Utilizar imágenes del satélite como mapas de base o Sistemas de Información Geográfica (SIG) permite gran exactitud, pero trabajar a partir de estas imágenes a distancia no es suficiente, porque las imágenes del satélite achatan el espacio tridimensional y la gente tiene que ir al campo y utilizar parcelas de muestra para verificar los datos, o si no, se puede malinterpretar los resultados. También es importante que la gente confíe más en los datos si ha salido y visto por sí misma que los instrumentos de medición están leyendo correctamente la realidad.

Los Indicadores de la Calidad del Agua Doméstica. Los ministerios de salud han diseñado equipos portátiles que miden confiablemente la turbidez del agua y el contenido bacteriano. A menudo estos kits están disponibles en las entidades del gobierno y con una simple capacitación de los miembros de la comunidad se puede reunir datos confiables sobre la calidad del agua local. Muchos equipos incluyen un pequeño recipiente para el cultivo de bacterias coliformes. Otros indicadores simples son el número de larvas e insectos acuáticos en los arroyos, que declinan selectivamente con la contaminación. Los escolares pueden meterse a los arroyos, contar los insectos de la superficie y voltear las rocas para contar las larvas.

Indicadores Económicos. El estatus económico de una comunidad se monitorea tradicionalmente con variables como la inflación, el desempleo local, el costo de vida y la propiedad de bienes. Un indicador alternativo es una canasta alimentaria para una muestra de hogares que determine sobre una base per cápita o por hogar lo que se compra --lo que viene de fuera de la comunidad, lo que cultiva la comunidad o la familia--, y qué artículos han sido obtenidos por trueque. Las cifras estacionales y cíclicas se pueden comparar con éstas para los años anteriores. Otro indicador es la fuente de ingreso familiar: ¿se gana dinero fuera de la comunidad y se lo envía a la comunidad, o se gana dentro de la comunidad? A menudo los encuestadores pueden preguntar más fácilmente sobre fuentes que sobre cantidades. Un tercer indicador es un inventario de productos en las tiendas de la comunidad. A menudo la gente es reticente para revelar sus hábitos de compra, pero se puede determinar las compras indirectamente monitoreando la información sobre la variedad, precio y ventas en los comercios locales.

Indicadores de la Calidad del Suelo. Hay pocos factores que afecten el bienestar de las comunidades agrícolas tanto como el suelo. A medida que se incrementa la población y su deseo de producir cultivos de exportación, el suelo a menudo se sobreexplota. Los suelos varían mucho y monitorear la calidad del suelo por técnicas estándar puede ser complicado. Sin embargo, el conteo anual de gusanos de tierra en un volumen cúbico estándar en un grupo de lugares ofrece un indicador preciso de muchas variables vitales. Tiras de papel especialmente impregnado pueden rastrear la escorrentía en los arroyos de nutrientes clave de nitratos. Una tercera técnica es examinar el suelo con una lupa para determinar las proporciones de materia orgánica, arena y pequeñas piedras y arcilla.

Indicadores de la Situación de los Bosques. Los árboles tienen muchos usos sociales; proporcionana ingresos, material para la construcción, forraje para los animales y combustible. Su tala a menudo excede las tasas de reproducción del bosque. Las comunidades pueden medir las tasas de crecimiento de la madera con varias herramientas simples. Mientras que la medición del volumen de la madera con primas estándares es cara, una medición igualmente útil del volumen requiere sólo un palo de poco diámetro y un pedazo de pita. Para evaluar la altura de un árbol, se utiliza una pieza de cartón cortada en un ángulo de 45 grados, dar un paso hacia atrás manteniendo el nivel inferior hasta que se puede ver la copa del árbol a lo largo de ángulo de 45 grados. La distancia en que se ha tenido que retroceder desde el árbol corresponde a la altura del árbol.

La exactitud y calidad de los indicadores SEED depende de los agentes de cambio que guíen su elección y uso. La selección de indicadores válidos que miden variables

locales con exactitud la hacen mejor científicos conocedores de la materia. Para encontrar el rango de indicadores clave localmente apropiados se requiere una combinación de ecologistas, expertos en salud pública, agrónomos, ingenieros forestales y economistas. Entrenar supervisores comunales para que hagan estas tres tareas siguientes requiere un segundo tipo de experto, alguien sensible a las realidades locales en el empoderamiento de la comunidad, que pueda movilizar a los voluntarios para reunir y analizar los datos. Pueden ser necesarios ajustes especiales cuando las divisiones sociales son profundas. Luego de que se disponga de una información evaluativa, se necesita un tercer tipo de experto que ayude a definir opciones que funcionen en el desarrollo de las intervenciones. El reto más importante para cualquier experto es simplificar el conocimiento técnico de manera útil para la aplicación local.

Conducir la Evaluación

Tarea Cuatro: Seleccionar y Capacitar al Equipo de Evaluación

Aunque las comunidades necesitarán expertos profesionales para diseñar sus encuestas, los profesionales no son las mejores personas para hacer a evaluación misma, ya que la participación local en la recopilación de datos promoverá una implementación posterior del plan. Cuando implementamos SEED por primera vez en Nepal, el comité de coordinación local comparó dos grupos en su capacidad de reunir datos: las personas de varias aldeas y los recolectores profesionales de datos de la ciudad capital. Cuando los resultados llegaron, era claro la simplicidad de SEED eliminaba la necesidad de tener las sofisticadas habilidades de los profesionales: un beneficio esperado de SEED era que los miembros de la comunidad alcanzaban casi un 100 por ciento de cobertura de los hogares mientras que los equipos de profesionales a menudo se satisfacían con el 70 por ciento. En pruebas subsecuentes de SEED hemos tenido la impresión de que los profesionales a menudo dejan de lado a las familias más necesitadas porque son las más difíciles de rastrear y probablemente esa omisión del 30 por ciento sesga significativamente los hallazgos. Los recolectores de datos locales pudieron ingresar y salir de los hogares fácilmente, hacían que los miembros de las familias se sintieran cómodos y localizaban al miembro de la familia con el mayor conocimiento sobre el hogar.

Si se contrata encuestadores, deben ser personas del lugar. Sin embargo, la contratación tiene tres desventajas. Primero, envía el mensaje incorrecto, que se puede esperar que las agencias de desarrollo proporcionen empleos en vez de empoderar a las comunidades. En segundo lugar el emplear encuestadores locales es más caro que atraer voluntarios. En tercer lugar los empleados de corto plazo pueden no estar disponibles para las encuestas en los años siguientes y es mejor construir capacidad en la comunidad.

Un segundo enfoque es usar a los trabajadores del gobierno o de alguna ONG que ya están en el lugar, como los promotores de salud, los agentes de extensión agrícola y los promotores del desarrollo económico. Estas personas pueden tener las habilidades para realizar tareas especiales en la evaluación y pueden necesitar solamente una capacitación mínima adicional. El incluir a dichos trabajadores en la evaluación tiene la ventaja adicional de integrarlos tempranamente en un marco de referencia mayor y de planeamiento de plazo más largo, lo que puede ayudarlos a pensar sobre las gestiones fuera de su disciplina sectorial. El usar estos profesionales también tiene problemas. No son muchos y probablemente no se los puede liberar de otras tareas esenciales; por ejemplo, nadie debe

dejar de tratar a los niños enfermos para realizar una evaluación. Más aún pueden resentirse porque se espera que hagan el trabajo que no está en su descripción del puesto, especialmente cuando incluye trabajo de campo fuera de su oficina. De otro lado, si se les da tareas especiales, estas personas pueden disfrutar participando. Un problema frecuente es que a menudo rotan, se van de licencia, o se rigen por horas estrictas de trabajo. Quizás la barrera más grande es que no son de la comunidad y pueden tener poca familiaridad con la gente del lugar aunque hayan trabajado ahí por algún tiempo. Finalmente, si los trabajadores empleados se hacen cargo y si los miembros de la comunidad no tienen un rol muy importante, un proceso SEED puede percibirse como un trabajo para los trabajadores de servicio en vez de una iniciativa de propiedad de la comunidad.

Tercero, en las comunidades que tienen organizaciones cívicas fuertes, los voluntarios quizás ya tienen la capacidad de hacerse cargo de responsabilidades importantes para el proceso SEED. Las organizaciones sociales --clubes de madres, equipos deportivos, concejos del pueblo, sociedades cívicas u organizaciones religiosas—todas quieren hacer progresar el bienestar de la comunidad y pueden ver el tomar este tipo de liderazgo como un mejoramiento de su credibilidad. Pueden tener recursos financieros o espacios físicos con los cuales contribuir. Si no es apropiado que ellos lideren el proceso, igual pueden ser una buena fuente de voluntarios. Sin embargo, ningún grupo debe ser quien controle todo exclusivamente, porque si es así, la acción ya no es un esfuerzo de toda la comunidad y SEED perderá credibilidad como base para la movilización de la comunidad.

Un cuarto grupo que puede ser efectivo en la recolección de análisis de los datos son los estudiantes de los colegios secundarios. En algunas ocasiones los estudiantes han participado en un ciclo anual de evaluaciones incorporadas en su currículo. Los estudiantes pueden no ser capaces de conducir una evaluación SEED por sí solos, pero si trabajan como parte de un equipo de la comunidad, esto les da a ellos y a sus comunidades algunos beneficios sobresalientes:

- El trabajo construye conocimiento y preocupación sobre el desarrollo entre los futuros ciudadanos de la comunidad.
- Debido a que las escuelas están en parte estandarizadas de una comunidad a otra en una región (a diferencia de los trabajadores del desarrollo, los encuestadores profesionales y las organizaciones de voluntarios) a menudo es fácil replicar la evaluación.
- Las escuelas normalmente están integradas en una comunidad. Como sus instalaciones albergan eventos deportivos, ferias y reuniones se las ve como más abiertas a todos los segmentos de la comunidad y se las puede identificar menos con quienes sean política o étnicamente importantes.
- Como tienen acceso a muchos hogares, los estudiantes pueden cubrir un alto porcentaje de los hogares rápidamente. Esto es especialmente cierto en las comunidades tradicionales, donde la mayoría de estudiantes tienen muchos lazos familiares.
- Los estudiantes entrevistadores no requieren pago.
- La información que los estudiantes recogen, enriquece el currículo, las clases de matemáticas pueden utilizar los datos para enseñar habilidades analíticas. El trabajo de laboratorio en ciencias puede incorporar pruebas médicas e ecológicas en la

evaluación comunitaria. Los cursos de redacción pueden incluir composiciones basadas en las entrevistas realizadas a los hogares. Las discusiones en cursos de cívica pueden proveer un foro para reflexionar sobre los hallazgos de la evaluación SEED que incorporan la sabiduría tradicional de las familias.

- El aprender habilidades práctica en temas como la conservación, la innovación agrícola, la salud, el análisis económico, la organización de la comunidad y la acción política puede ayudar a los estudiantes a encontrar carreras que signifiquen algo para ellos.
- El aprendizaje sobre su comunidad hace a las escuelas más interesantes para los estudiantes. Este interés incrementado puede reducir las tasas de deserción e incrementar la participación en otras actividades.
- Los estudiantes pueden estar entre los individuos con más conocimiento en la comunidad en cuanto a alfabetización, salud, agricultura y capacidad matemática y por lo tanto lo más capaces de llevar a cabo las tareas de la evaluación.

Las cuatro opciones para los recursos humanos en una evaluación SEED no se excluyen mutuamente. A menudo los equipos son más productivos cuando involucran a grupos múltiples. Las personas serán más eficaces en trabajo de investigación que se adapte a sus roles diarios y a su conocimiento. Por ejemplo, si son las mujeres las que pasan la mayor parte del tiempo recolectando madera u otros productos forestales, podrán ser las más eficaces en reunir datos sobre sostenibilidad de los bosques. Sin embargo, si los hombres son cazadores que pasan mucho tiempo en el bosque, esta puede ser un área natural de investigación para ellos. En las sociedades en donde las mujeres permanecen cerca al hogar y los hombres son más móviles, las mujeres pueden ser las más eficaces en las evaluaciones del lugar, mientras que los hombres pueden reunir datos sobre asuntos infraestructurales como en el caso del comercio.

Nuestra experiencia de campo ha mostrado que una combinación de clubes de madres y estudiantes es un equipo especialmente eficaz muchas veces para la recolección de datos. Además, hemos descubierto que los estudiantes se entusiasman con la recolección de datos ambientales (esto ocurrió con los jóvenes Apache, ver Capítulo 15). Por otro lado, los profesionales externos son útiles para desarrollar el diseño de la evaluación, validar los indicadores, capacitar a los voluntarios y ayudar a analizar los datos.

La capacitación de los equipos de evaluación incluye una clara explicación de lo que evalúan los indicadores y como medir cada indicador de modo que tengan sentido para los encuestadores y para los miembros de la comunidad a quienes se entrevista. Cuando se incluya entrevistas, la capacitación debe hacer que los encuestadores se sientan cómodos aunque se inmiscuyan en la privacidad de una familia. Una manera de construir esta comodidad, tanto para los trabajadores que hacen la evaluación como para la comunidad es hacer que los trabajadores que se están capacitando hagan juegos de roles del proceso de evaluación. Otra técnica es abrir la capacitación para que los ciudadanos puedan observar el proceso. Luego de que se capacitan, los trabajadores deben salir y reunir los datos en pruebas piloto que luego se repiten como parte de la evaluación real. El incluir al comité de coordinación local en la capacitación los ayudará a preparar a la comunidad para las visitas posteriores de los entrevistadores.

Tarea Cinco: Reunir y Analizar los Datos

En la primera evaluación, todos los participantes tendrán ansiedades y se debe esperar que tengan errores. El apoyo del comité de coordinación local y las visitas de los agentes de cambio pueden ayudar a construir la confianza. Es esencial tener reuniones comunales para que haya una comunicación de dos vías sobre lo que está ocurriendo. No se debe esperar demasiado, especialmente el primer año. *Es esencial que el proceso íntegro se culmine para que los datos finales ingresen incluso si la calidad o cantidad es baja.* El año siguiente los resultados serán mejores porque el proceso será más familiar para todos.

Una vez que se ha reunido los datos, el comité de coordinación debe hacer que todos los socios compartan la decisión sobre cómo se compilará y analizará los datos, todas las facciones deben estar representadas en las decisiones sobre qué miembros de la comunidad, trabajando con ayuda externa, deben manejar los datos. No se puede hacer la compilación en público ya que el registrar los datos con exactitud requiere precisión y cuidado. Pero el compartir las expectativas de cómo este recurso comunitario colectivo se usará es útil para tomar el siguiente paso. El análisis debe incluir a quienes hacen la compilación, a los líderes de la comunidad y a los representantes de la mayor parte de facciones de la comunidad. La transparencia es esencial. Al analizar datos puede ser útil comparar datos de otras fuentes para ver el contexto mayor. Los resultados que difieren de las expectativas no deben darse a conocer antes del diálogo de la comunidad, ya que se debe involucrar a todas las perspectivas cuando se discuten los datos.

Tarea Seis: Establecer Prioridades a Nivel de Toda la Comunidad

Una vez que se compila los datos, tantos miembros de la comunidad como sea posible deben participar en el diálogo para planear más acciones. Hasta este momento, el comité de coordinación local puede haber hecho la mayor parte del trabajo y varias facciones pueden haber elegido no participar. Durante el diálogo de la comunidad, sin embargo, el dejar fuera a cualquier grupo impediría la acción colectiva de maneras fundamentales.

Los funcionarios y los agentes de cambio deben asistir cuando el comité de coordinación presenta los datos a la comunidad. Las tablas son útiles si se las hace de manera simple. El ver a la comunidad de uno mismo reflejada en decisiones objetivas es como ver la propia fotografía por primera vez. La experiencia les trae al mismo tiempo una fascinación especial y una nueva comprensión de nosotros mismos. Los datos debemos discutirlos de modo que den a los miembros de la comunidad tiempo para ajustarse a lo que los datos les dicen. Muchos pueden rechazar parte de todos los hallazgos, si eso ocurre los líderes de la reunión deben posponer la acción sobre un grupo de datos en particular no sobre toda la recolección de datos. Es posible que haya errores en lo recolección de datos y éstos se deben anotar con cuidado para evitar el dar la impresión de que todo el proceso de evaluación no es válido.

La idea de promover el diálogo es simple pero la práctica es difícil. En reuniones abiertas con datos disponibles, los miembros de la comunidad se involucran inmediatamente en hablar sobre el valor relativo de varias opciones y sobre cómo se relacionan con las prioridades principales. Los datos deben servir como la piedra de tope, instando a la gente a pensar sobre los factores interconectados. La presentación de los hallazgos y el análisis de las implicaciones casi siempre encontrarán desafíos sobre la

validez y acusaciones de que hubo preferencias. En una reunión que intenta promover el análisis objetivo puede generar fácilmente un debate divisor. Los grupos pueden amenazar salirse y pueden incluso hacerlo.

La experiencia ha enseñado algunos pasos prácticos para reducir la posibilidad del caos en el primer año de la implementación de SEED. Primero, asegurarse de que la gente esté de acuerdo en que la idea de la evaluación vale la pena tratarla; hay que conseguir esto de la base más ancha que se pueda en la comunidad, y no solamente del comité de coordinación local. Luego hay que pedirles que acuerden que aunque los datos del primer año pueden no ser completos y exactos, generalmente reflejan la realidad de la comunidad. Antes de presentar los datos explíquenles los procesos que se han utilizado y que se utilizarán; no les tiren simplemente las conclusiones encima. La única regla prevaleciente es que las discusiones deben basarse en datos y no en opiniones. Si los datos que se recolectan no reflejan la realidad tal como la comunidad la percibe, entonces se debe diferir las decisiones mientras las personas regresan a recolectar nuevos datos, resuelven cualquier problema metodológico identificado e incluyen a las personas que han objetado. Normalmente la gente dejará que los datos de un año esperen si saben que al año siguiente sus preocupaciones serán planteadas. Si participan grandes grupos de personas, pueden dividirse en grupos más pequeños. Es esencial tener muchos más miembros de la comunidad que funcionarios o agentes de cambio, y también una representación balanceada, incluyendo personas de grupos a los que normalmente se los deja fuera, tales como las mujeres, jóvenes, las minorías y los pobres.

Luego que se presentan los datos, el uso de un método grupal nominal simplificado evita muchas veces la dominación por las personas que hablan mucho. La tarea inicial de sugerir cuestiones prioritarias circula alrededor del grupo; cada persona menciona un problema de preocupación particular. Se hace un listado en la pizarra o en el rotafolio sin discutir hasta este momento. Se repite la ronda hasta que el grupo ya no puede añadir más ideas, aunque las sugerencias parezcan repetitivas, es esencial expresar y registrar todas las ideas. Luego se condensa los rubros en el dialogo activo en un número menor combinando el fraseo. Sigue una votación y cada participante apunta los tres rubros de la lista que el o ella consideran más importantes, se cuentan los votos y casi siempre los participantes sienten que pueden estar de acuerdo con el consenso y trabajar sobre las prioridades más altas al menos hasta el próximo año. La meta en este paso es establecer prioridades para la acción - no es para definir lo que la acción debe ser.

Hacer un Plan de Trabajo

Tarea Siete: Análisis Causal

Es importante separar las Tareas Seis y Siete: acordar las prioridades hace que sea mucho más fácil avanzar con el análisis. Una vez que se establece las prioridades, el análisis causal permite a las personas descubrir los puntos de entrada efectivos para el cambio. Debido a que SEED se hace anualmente de nuevo, no es esencial que todos los problemas se remedien en un año, solo que los cambios comiencen. Para mantenerse concentrados en una planificación genuinamente inclusiva y para evitar que el análisis causal degenere en acusaciones y recriminaciones, una autoridad neutra de fuera de la comunidad puede ser necesaria. Debe ser alguien que pueda mantener la agenda centrada y

no mostrar favoritismo hacia ninguna facción. Una persona así puede ser un funcionario o experto, un empresario, un líder religioso e incluso un amigo internacional.

A medida que la gente busca un terreno común para la acción, se evidencia muchas veces que varios problemas de prioridad tienen las mismas causas subyacentes, como la pobreza, la discriminación, un suministro de agua inadecuado o falta de capacitación. Donde las circunstancias lo permiten, el líder de la discusión debe alentar a la comunidad a buscar las causas que están en la raíz y centrarse en actividades que traigan beneficios múltiples. El centrarse en los datos debe ayudar a preservar la imparcialidad. Donde las circunstancias no permitan que la comunidad hable abiertamente sobre las causas más enraizadas y más perturbadoras, el tratar esas causas se puede posponer por un año o dos. Si el análisis de grupo polariza las comunidades, acentúa la separación de clases, o ataca a un lado por haber causado el problema, no habrá impulso comunal.

Luego el análisis lleva naturalmente a la inspección intensa de posibles soluciones. Las soluciones emergerán espontáneamente. Es vital que los foráneos no asuman un rol dominante, ya que el hacerlo desviará la atención de las realidades subyacentes que la comunidad está tratando de comprender. Los agentes de cambio normalmente se centran en lo que les parece un método teóricamente correcto. En las reuniones, los foráneos casi siempre fracasan en comprender mucho de lo que se dice, incluso si dominan el idioma local, porque no conocen el contexto de la comunidad. Un legado de referencias sutiles y de historia común está soterrado en cada afirmación o argumento. Pueden surgir viejas disputas entre facciones que hagan que la gente se sienta incómoda. Las personas se aferrarán a soluciones y oportunidades simplistas para hacer dinero. Sin tomar el control, los foráneos deben mantener el enfoque en un análisis de causas más profundo.

Una manera de canalizar el debate y de privar comentarios personales punzantes es alentar a los participantes a entregar sus comentarios escritos sobre cada posible solución a un secretario experimentado que pueda condensarlos en un rotafolio, pizarra o computadora. Estos métodos construyen confianza de que las acciones propuestas se pueden considerar en el año siguiente sino en este.

Tarea Ocho: Análisis funcional

Una vez que las personas han acordado que soluciones probar- por ejemplo salvar a los bebés que se mueren por la diarrea, expandir el suministro de alimentos, traer la energía eléctrica a los hogares, implementar los empleos para los jóvenes para que no migren- pueden decidir cómo hacerlo y quién lo hará. En este punto la mayor parte de grupos comienza a hablar sobre el dinero. El dinero puede ser un asunto necesario de tratar, pero primero debe haber acuerdos sobre las funciones a realizarse y sobre quién hará qué.

Hay preguntas que necesitan respuestas: ¿Qué corregirá más eficazmente los problemas prioritarios? ¿Qué niveles de habilidades se necesitan? ¿Cuántas personas se necesitan tanto de dentro como de fuera de la comunidad? ¿Cómo se puede simplificar las actividades y acercarlas a los hogares? ¿Sería mejor un método que es 70 por ciento eficaz que otro que es 95 por ciento eficaz si los costos para la implementación del primer método son mucho más bajos y la implementación es posible en los hogares? ¿Se puede simplificar los problemas suficientemente para que las personas con poca experiencia se encarguen de ellos? ¿Se puede referir los casos más complicados?

El análisis funcional requiere que las actividades se clasifiquen de acuerdo con los recursos técnicos y humanos requeridos para lograr los objetivos. Por ejemplo, si la muerte

por diarrea es un problema prioritario, se puede curar al 90 por ciento de los casos al enseñar a la comunidad el uso de la terapia de rehidratación oral con suministros que ya se encuentran en los hogares. Pero para evitar la diarrea misma, se necesitan distintos objetivos de acción, tales como proporcionar agua potable a los hogares, quizás creando un sistema de suministro de agua pura para la comunidad, ayudando a las familias a almacenar el agua de maneras más seguras y mejorar el lavado de manos y la higiene.

Un análisis funcional de por qué los jóvenes se apartan de la comunidad puede descubrir que ya no hay más tierra disponible para la agricultura. Si el análisis causal ha sugerido la necesidad de promover un empleo no-agrícola, entonces un sub-análisis puede identificar qué expansión es posible y qué recursos están disponibles en la comunidad. El análisis puede explorar el cultivo más intenso en unidades más pequeñas de tierra, cambiando hacia los cultivos de más rentabilidad, iniciando un procesamiento secundario de la producción local, desarrollando tecnologías más eficientes y otras similares. Para cada opción, se debe asignar recursos adicionales, capacitación y tareas.

Tarea Nueve: Reasignación de Roles

El tercer principio de desarrollo es el cambio en el comportamiento. Es necesario que las personas adapten su comportamiento para ajustarse a las nuevas circunstancias. Este último paso de crear el plan de trabajo proporciona a las personas empleo, reúne recursos, capacitación y las tareas para realizar las funciones. Esta asignación de roles es normalmente difícil porque a la gente le gusta aferrarse a los marcos de responsabilidad existentes; pero todos los socios deben comenzar cada año de desarrollo sabiendo cuáles son las expectativas para sus propios nuevos roles.

A medida que se reasignan los roles y asignan los recursos, es bueno trabajar los detalles en público. En las comunidades tradicionales cuyos líderes le han dicho a la gente lo que cada uno debería hacer durante mucho tiempo, toma algún tiempo lo que les dicen respecto de las actividades tradicionales, pero el desarrollo por definición significa cambiar hacia modos nuevos. La asignación pública de roles permite a las personas participar en la decisión de quién consigue qué empleo.

En algunos casos, los profesionales de la atención de salud, de la tecnología de la información y de la acción medioambiental pueden encontrar que son desplazados por una tecnología simplificada y barata que puede utilizar gente común y corriente (tal como la rehidratación oral). Al estar amenazadas por “perder participación en el mercado”, los profesionales pueden convertirse en obstáculos importantes para el progreso de la comunidad. Entonces se hace necesario ayudarlos a ver que podrán centrarse en vez de ello en tareas que requieren mayor experiencia.

Un plan largo y lleno de palabras probablemente no se usará nunca. Una matriz simple que se permita a las personas ver en un solo vistazo donde encajan es mejor. El cuadro puede especificar los niveles en los que se debe desempeñar los roles --el hogar, la comunidad, la región, con sub-categorías según sea necesario-- y las funciones o roles con tareas importantes como sub-categorías y plazos para cada uno. En las intersecciones de estas matrices se puede especificar los empleos, las personas responsables y las fechas de culminación u otras metas verificables en recuadros. Se puede añadir notas, detallando recursos clave y subpasos. En cuadros separados se puede mostrar lo que se requiera en cuanto a la capacitación específica y otros recursos.

Al completar estas nueve tareas, SEED presenta enunciados claros de las prioridades de la comunidad, las causas (tanto próximas como subyacentes) de cada problema, las acciones a tomar para resolver los problemas, los cambios que la gente debe hacer en su comportamiento para lograr los objetivos, qué recursos se necesitan, y cómo se proporcionarán. Debido a que cada paso es público excepto la compilación misma de los datos, las expectativas son claras; la gente puede ver cómo conseguirá los servicios que acordaron y quién es responsable. Los agentes de cambio y profesionales también se complacen con esto normalmente no sólo porque les gusta ver orden sino también porque la reasignación de roles puede relevarlo de muchas tareas aburridas de rutina. Así el proceso genera compromiso entre todos los socios.

Otro beneficio importante es que la confianza se incrementa a medida que se cumple con las tareas simples a través de rutinas descentralizadas. Entre los socios crece una visión más clara de lo que podría ser el futuro a medida que el análisis causal se mueve sistemáticamente hacia soluciones más amplias y subyacentes basadas en el cambio de los comportamientos. Las matrices de análisis funcional pueden ayudar a resolver conflictos conceptuales de mucho tiempo en los debates, particularmente los que tienen una historia de polarizaciones entre jerarquías establecidas y puntos de vista.

Los ciclos recurrentes en el proceso de SEED alientan a las comunidades en centrarse en los objetivos de largo plazo como la equidad y la sostenibilidad. El enlazar la recopilación de datos a una toma de decisiones informada crea un marco de referencia ordenado para mover a las comunidades sistemáticamente hacia metas que antes eran inalcanzables. Los ciclos recurrentes también alientan el crecimiento de las capacidades a pesar de los recursos humanos limitados. La gente que aprende a manejar su propio flujo de información va de la dependencia a un sentido de control sobre su futuro. En las comunidades más ricas, SEED ofrece una manera de asignar recursos más eficientemente. En contextos ricos y pobres, SEED habilita a las comunidades a “rascar donde pica” de modos que puedan afrontar.

CAPITULO 22

Cómo Expandir a Escala

De los estudios en muchas partes del mundo hemos observado que el problema más molesto en el cambio de las comunidades es aprender cómo lograr que los pequeños éxitos crezcan a escala. Muchos buenos proyectos piloto nos muestran el camino, pero ¿cómo pueden crecer para convertirse en un nuevo modo de vida para las comunidades? Hay muchos menos ejemplos exitosos de expansión a escala que ejemplos de inicios prometedores.

Entre los cuatro enfoques para la expansión en gran escala descritos en el Capítulo 3, el biológico parece ser el más prometedor para la acción basada en la comunidad. Su ventaja principal es que crea soluciones que evolucionan más frecuentemente para adaptarse a las necesidades locales. Otros enfoques a menudo llegan a expandir a escala más rápidamente o de manera más controlada, pero el patrón que emerge luego rara vez se adapta a las condiciones locales. Por ejemplo, en la rápida construcción de viviendas puede ser económico, pero no más estético, tener un tipo de casa estándar multiplicado cientos de veces en una ciudad que crece; sin embargo, para lograr el cambio de los comportamientos de la comunidad o el uso eficiente de recursos en un mundo cada vez más competitivo, una solución estandarizada crea una adaptación menos apropiada. Cada comunidad es diferente y cada comunidad prospera óptimamente cuando sus soluciones se adaptan a sus diferencias y las convierten en ventajas. La especificidad local es un axioma del éxito de las comunidades.

Hemos definido los puntos comunes de cómo funciona el proceso de expansión a escala. Existe un símil general con el de una planta que crece. Se debe escoger una semilla que se adapte al suelo, a las estaciones y a la situación. Este es el quid del éxito, la demostración real, el ejemplo que puede crecer, lo que llamamos SCALE Uno. Pero para que ese crecimiento se multiplique se necesita un agricultor activo que trabaje con la semilla, adaptando las condiciones, transplantando y aprendiendo constantemente como ser un mejor agricultor, un proceso de aprendizaje por la acción de experimentación al que llamamos SCALE al Cuadrado. Pero el crecimiento en gran escala no ocurrirá salvo que haya un clima correcto y condiciones para esa planta, el entorno habilitador de las políticas, el financiamiento y la educación que las fuerzas externas proporcionan, lo que llamamos SCALE al Cubo.

Agregamos estos grupos de puntos comunes en tres dimensiones. Los grandes campos de prueba como el Perú, Tibet y la China (Capítulos 17, 18 y 19) nos han permitido trabajar con los aspectos de estas dimensiones que se entretajan. Hemos descubierto que dividir la compleja tarea de expandir a escala en estas tres dimensiones permiten a cada socio ver lo que él o ella tiene que hacer y cuándo. La conciencia de estas tres dimensiones ayuda al planeamiento y dirección de la expansión. Cuando se reúnen correctamente puede ocurrir la replicación exponencialmente junto con la adaptación específica al sitio, características que son rasgos de las especies biológicas cuando se adaptan a sus nichos ecológicos.

Usamos la sigla SCALE (Sistemas para que las Comunidades Adapten el Aprendizaje y se Expandan) para designar el proceso en general. Sin embargo, también aplicamos la sigla a cada una de las tres dimensiones de la expansión a escala:

- SCALE Uno (Cambio Exitoso como Experiencias de Aprendizaje – *Successful Change As Learning Experiences*): En una comunidad la comprensión de que una vida mejor es posible crece y se acumula sistemáticamente en éxitos locales y empoderamiento.
- SCALE Al Cuadrado (Centro de Auto-ayuda para el Aprendizaje de la Acción y la Experimentación – *Self-help Center for Action Learning and Experimentation*): Los grupos de comunidades construyen la capacidad de ayudar a otras comunidades. Se selecciona comunidades de demostración para experimentar con ellas y perfeccionar los métodos simplificados de resolución de problemas en su región. Luego ayudan a las comunidades de los alrededores a adaptar y aprender cómo desarrollarse.
- SCALE Al Cubo (Sistemas para la Colaboración, el Aprendizaje Adaptativo y la Extensión – *Systems for Collaboration, Adaptive Learning, and Extension*): Para una rápida extensión en una región o nación, las políticas, el financiamiento, la capacitación y las expectativas crecientes crean un contexto habilitador. Este entorno nutre y dirige el cambio en todas las comunidades. Los sistemas de colaboración SEED, el aprendizaje adaptativo y la extensión estimulan el empoderamiento a medida que la gente asume sus soluciones continuamente.

El uso de una sigla para designar cuatro aspectos de un proceso puede parecer confuso al principio, pero cuando se enseña el proceso SCALE a las comunidades, a los agentes de cambio y a los gobiernos, hemos descubierto que esta nomenclatura interligada refleja el proceso de crecimiento. Cada sigla define una dimensión diferente y complementaria del proceso de extensión. La sigla SCALE resalta el hecho de que para que ocurra la extensión, deben estar realizándose tres conjuntos de tareas.

Cuando observamos por primera vez el patrón SCALE en demostraciones históricas de desarrollo (como Ding Xian, Kerala y las Adirondack), asumimos que había una secuencia estándar en la implementación de las tres dimensiones de SCALE --que progresaban desde SCALE Uno hasta SCALE al Cubo.¹ Sin embargo, en nuestros trabajos de 1995 con pruebas de campo usando el marco de referencia de SCALE para guiar la acción, hemos visto que cualquiera de las tres dimensiones puede llevar a la expansión. La clave no es poner en secuencia sino asignar tareas apropiadas a cada uno de los tres socios. Cada dimensión da puntos de entrada muy diferentes, pero el trabajo puede comenzar en cualquiera de las dimensiones o en múltiples dimensiones. Si predominan las necesidades que siente la gente, SCALE Uno puede comenzar primero; si hay un compromiso de donantes, organizaciones no gubernamentales o cuerpos académicos, se puede comenzar primero con SCALE al Cuadrado. Si un gobierno decide crear un entorno facilitador, SCALE al Cubo puede liderar el proceso. Pero si el cambio del nivel de la comunidad crece a escala todas las dimensiones deben incluirse a la larga.

Salvo que sea un modelo de demostración en un centro de SCALE al Cuadrado a la comunidad no le importa la evolución en el contexto mayor. Las comunidades específicas que buscan desarrollarse desean saber qué hacer después y cómo acceder a la ayuda que necesitan. El trabajo de las comunidades casi siempre sigue dentro de SCALE Uno; una comunidad dada se reconstruye continuamente en base a sus propios éxitos. O puede mirar

¹ M. Giampetro, "Sustainability and Technological Development in Agriculture," *BioScience* 44 (1994): 677-89.

hacia un centro SCALE al Cuadrado (o a algún sustituto parcial) para aprender técnicas ya probadas. SCALE al Cubo pone en juego todos los sistemas mayores que pueden apoyar los cambios internos. Los pasos secuenciales son de interés solamente para los planificadores. Por lo tanto, hemos decidido describir el proceso de expandir a escala desde la perspectiva de las comunidades.

SCALE Uno: Cambio Exitoso como Experiencia de Aprendizaje

Para que el desarrollo florezca, las comunidades deben estar convencidas que su futuro puede ser mejor que su pasado; para que ese cambio ocurra debe cambiar el comportamiento humano. Ni el gobierno ni un donante externo pueden proporcionar la energía que hace posible dicho cambio; debe provenir desde dentro de la comunidad. La autoconfianza y la auto-disciplina para reunir la visión y energía de la comunidad son más importantes que el diseño del proyecto técnico o la disponibilidad de recursos; estos factores externos no generan capacidad interna y pueden incrementar fácilmente la dependencia.

Una vez que una comunidad tiene éxito, la energía se construye junto con las expectativas. Cada éxito extiende el horizonte hacia posibles nuevos éxitos. El progreso en un sector, tal como la salud o la creación de nuevas tareas, nutre las iniciativas en otros, tales como la productividad de los trabajadores o probar nuevos cultivos en los campos y estos a su vez puede incrementar la confianza para probar con cambios en otras áreas como las áreas de la vivienda o del cuidado de los niños para los padres que trabajan. Todo esto puede cerrar el círculo reforzando la prevención de problemas de salud, la creación de empleos u otros similares.

El cambio exitoso es una experiencia de aprendizaje iterativa en la que un cambio se basa en el anterior. Cada comunidad debe iniciar este proceso a partir de su posición presente. El desafío es identificar las cuestiones prioritarias que son importantes y factibles a nivel local. Debido a que la energía constructiva de la comunidad crece sobre todo a partir del éxito (y sólo ocasionalmente por presiones o crisis) a menudo el mejor punto de partida es cualquier proyecto que ya movilice la mayor energía. El punto de partida no tiene que ser un éxito local, ni tampoco es crucial quién lo comenzó (puede ser una organización no gubernamental, una universidad, una entidad del gobierno o la comunidad misma). El criterio más importante es que la comunidad sienta que el éxito es suyo.

Los foráneos a menudo presionan para que la acción comience con la gente más necesitada de una comunidad, pero comenzar con los más necesitados puede reducir las posibilidades de sostenibilidad. El desarrollo es impulso, y es poco probable que el impulso se inicie cuando el primer paso es demasiado difícil. Los proyectos deben dirigirse a los sectores más necesitados pero solamente cuando la comunidad haya ganada confianza en lo que va a construir. En general, es mejor no esperar que los grupos menos capaces de afrontar el fracaso tomen la posición del liderazgo en el primer proyecto, cuando la incertidumbre es máxima y la capacidad es menor. Por otro lado, hay excepciones a esta regla. Hemos dicho repetidas veces que los más expuestos o los que sufren alguna crisis pueden ser los más abiertos a probar nuevos caminos (ver Capítulo 6). Los que están en mayor necesidad pueden tener más entusiasmo para trabajar o arriesgarse más, o confiar en viejos enemigos. Pueden ser los más concientes de que tienen que inaugurar nuevos comportamientos.

Para identificar un punto de partida correcto, el comité de coordinación local debe considerar no solamente si las actividades inspiran confianza de la comunidad, sino también si promueven la construcción de una coalición y si los grupos involucrados muestran un potencial para el crecimiento y para ampliar sus visiones. Con suficiente participación de la comunidad, normalmente no es difícil encontrar el punto de partida. La gente reconoce el éxito en su comunidad cuando lo ve. Y cuando la mejora es visible para todos, la comunidad está más dispuesta a utilizar su tiempo, recursos y dinero para extender ese éxito.

Empoderadas por el éxito, las comunidades comenzarán no solamente a construir confianza sino también a atraer la atención. La atención externa estará también acompañada del reconocimiento público y de ofrecimientos de dinero. Hay una gran cantidad de dinero disponible para apoyar proyectos que parecen marcar una diferencia. La administración de ese dinero es crucial. Los recursos externos usualmente son vitales para el éxito, pero son más efectivos cuando se centran en la construcción de la capacidad de comunidad --a través de capacitación, demostraciones que se pueden adaptar, remoción de barreras y construcción de infraestructura. No se los debe usar para financiar actividades de rutina. Dirigir el dinero a la capacidad de la comunidad y no a las operaciones se hace más difícil a medida que el éxito continúa construyéndose. Los expertos tratarán de tomar el control. La gente que era importante para crear el éxito buscará consolidar posiciones de poder. Se puede justificar (y utilizar) el dinero de modo creativo, pero el pagar salarios directos o proporcionar subsidios usualmente crea dependencia, y no capacidad.

El éxito puede conducir al fracaso tan fácilmente como puede dar impulso. Algunos proyectos financiados internacionalmente gastan hasta el 50 por ciento de su presupuesto en consultores para planificar o evaluar. Una inversión mucho mejor es hacer que los miembros de la comunidad y también los formuladores de políticas regionales visiten otros proyectos y centros de aprendizaje. Los consultores van y vienen, inicialmente sus comentarios se basan en experiencias de lugares distintos de la localidad en cuestión. Tomar a las personas del lugar que van a participar en el trabajo para aprender nuevas ideas promete un retorno más certero; abre puertas a nuevas áreas de conocimiento y proporciona modelos de roles para ayudar a las comunidades a que adapten lo que ven funcionando en otros lugares. Ver el cambio bajo condiciones similares a las propias tiene muchos beneficios; la gente regresa a la comunidad y explica lo que ha visto. Ver el éxito en las comunidades vecinas a menudo reduce los temores de que el cambio amenace importantes tradiciones, bases de poder, identidades, y prácticas. De manera similar, llevar en dichos viajes a los formuladores de políticas regionales da una exposición educativa valiosa y el potencial para crear un entorno facilitador para los esfuerzos locales.

Las donaciones de inicio pueden estimular la innovación y el deseo de arriesgarse, pero no deben ser dádivas. Más bien deben ser capital para construir las capacidades para fortalecer la convicción y las habilidades locales. El dinero que se da de manera equivocada quita el control local de las comunidades y las pone bajo el control de foráneos. Los funcionarios no se concentran en apoyar la energía de la comunidad sino en verificar los gastos fiscales. En otras palabras, el dinero del exterior tiende a dirigir la atención hacia fuera de la comunidad. A menudo los proyectos piloto son demasiado caros para continuar. O el dinero de los donantes puede cambiar las prioridades. Las promesas de dinero, empleos, o viajes deben hacerse públicamente, con expectativas claramente establecidas de lo que el beneficiario hará con ellos. Estos esfuerzos deben formar parte del plan de trabajo

de la comunidad y no ser proyectos independientes que puedan pasar por encima de las decisiones de la comunidad.

Las donaciones de inicio de los fondos facilitadores provenientes de SCALE al Cubo, deben apoyar la acción de la comunidad con una rendición de cuentas explícita, transparente y recíproca. La mejor manera de evitar que se establezca una relación entre las donaciones de inicio del gobierno y el apoyo político es siempre poner los fondos en manos del comité de coordinación local, que equilibra las prioridades locales y que tiene que rendir cuentas a la comunidad. Esta estrategia coloca las prioridades locales primero y después las prioridades del donante, y deja en claro que el desarrollo no es paternalismo benevolente.

Algunas comunidades exitosas de SCALE Uno se convierten en centros de SCALE al Cuadrado. Que una comunidad permanezca en SCALE Uno o evolucione hacia un centro de SCALE al Cuadrado depende de sus aspiraciones y de los incentivos proporcionados por el gobierno o los donantes. Cuando se hace la transición, el acuerdo debe establecer claramente los beneficios y las responsabilidades que son verdaderamente recíprocos. Hay costos involucrados en la capacitación de terceros, permitiendo que otras personas vienen a realizar pasantías en su centro de SCALE a Cuadrado para aprender a través de la acción. Las pruebas experimentales tendrán una tasa alta de fracaso. Estas tareas son por el interés colectivo mayor y justifican los subsidios. Por lo tanto, a cambio de convertirse en un centro de aprendizaje y experimentación, la comunidad candidata para centro SCALE al Cuadrado debe estar asegurada que sus costos seran cubiertos, que se continuara mejorando sus servicios, y quizás, sobre todo, que sera reconocida como tal por sus comunidades pares. Las comunidades de SCALE Uno que no se convierten en centros de SCALE al Cuadrado no necesitan estas garantías financieras, pero prosperarán a partir del reconocimiento y los sistemas múltiples de apoyo proveniente de SCALE al Cubo. Hay que tener cuidado en diferenciar el apoyo que se da a las comunidades de SCALE Uno y a los centros de SCALE al Cuadrado; ambos son grupos de comunidades en la sociedad, pero tienen distintos papeles en el sostenimiento de un impulso de mayor envergadura.

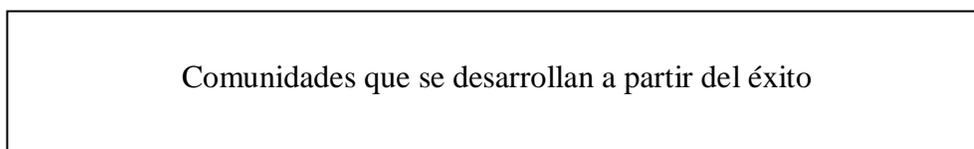


Figura 22.1 SCALE Uno: El Cambio Exitoso en tanto Experiencias de Aprendizaje

SCALE al Cuadrado: Centro de Auto-ayuda para el Aprendizaje de la Acción y Experimentación

Hay pocas buenas intervenciones que se pueden transferir directamente de una situación a otra sin cierta adaptación. La gente adopta ideas y métodos más fácilmente cuando ve que se aplican con éxito en condiciones similares a las propias por parte de personas que son como ellos. Los sistemas formales para la capacitación en desarrollo no son nada nuevos. Por siglos, los gremios europeos legaron destrezas a través de la

educación de los aprendices en los oficios artesanales, la planificación de las ciudades, la atención médica y las finanzas. Las fincas demostrativas de la Revolución Verde persuadieron a los agricultores a que cambiaran sus prácticas mostrándoles cómo las nuevas semillas y métodos funcionaban en parcelas de ensayo comparativas. El transporte y las comunicaciones se han globalizado a través de estrategias similares: una empresa abre una nueva ruta, adquiere nueva tecnología, añade capacidad, y otros empresarios copian y adaptan las demostraciones del éxito. Los proyectos como el de Jamkhed en la India, el de la RNNQ en el Tibet, el de Curitiba en Brasil y los condados modelo de la China son ejemplos recientes de centros de SCALE al Cuadrado con gran impacto, pero ahora se necesitan muchos más en cada región. Experimentaron con nuevos enfoques y los desarrollaron y ahora están capacitando a otros para usar sus métodos. El control siguió en manos de las comunidades, pero en cada uno de estos ejemplos, la función de extensión requirió de la activa participación de funcionarios y agentes de cambio.

Los centros de aprendizaje vivencial y experimentación de SCALE al Cuadrado aportan recursos externos --tales como ideas, capacitación, dinero organización e incluso pautas-- y se convierten en vitrinas de la innovación. Como puntos de crecimiento en una región atraen inevitablemente la atención de los foráneos. Estos centros son aquéllos donde los donantes querrán invertir dinero para iniciar acciones (y lo harán con la mayor utilidad). Pero luego cuando los centros estén funcionando bien, es importante que el gobierno asuma el rol mayor de financiación, ya que estos lugares se habrán convertido en centros para promover el interés público.

Un centro de SCALE al Cuadrado es un laboratorio basado en la comunidad y es una escuela sin paredes. Necesita maestros que puedan ayudar a explicar sus lecciones. Necesita agentes de cambio residentes en la comunidad que puedan conducir experimentos de campo que mejoren los procesos y las ideas. Los ensayos comparativos deben usar métodos científicos para comprobar la eficacia de enfoques alternativos. Una lección se construye sobre la otra; los hallazgos de una demostración abren el entendimiento de nuevos problemas a medida que la capacidad y el conocimiento se expanden.

Organizar visitas a un centro de SCALE al Cuadrado puede causar la competencia en las comunidades de SCALE Uno, especialmente si la distancia es larga y se necesita apoyo externo para pagar los gastos. ¿Quién debe ir? Para evitar que las visitas sean un premio para los privilegiados, es deseable que haya una serie de visitas, lo que permite que los poderosos vayan primero seguidos por quienes son los verdaderos trabajadores. Se debe incluir en las visitas a representantes de tantos grupos como sea posible para maximizar la diseminación de las lecciones.

Cuando la gente viene a un centro de SCALE al Cuadrado deben ver las actividades en curso. Nuestra experiencia sugiere que la instrucción debe estar estructurada alrededor de objetivos de aprendizaje formal para que los visitantes no divaguen y se lleven de regreso un revoltijo de ideas. Las lecciones convencen más cuando la gente ve los principios y los procedimientos que emplean personas con las que se pueden relacionar, personas que los usan rutinariamente en condiciones similares a las propias.

Experimentación Soluciones locales mas apropiadas Aprendizaje vivencial Conocimiento de las soluciones locales

Figura 22.2. SCALE al Cuadrado: Centro de Auto-ayuda para el Aprendizaje Vivencial y Experimentación

Siempre que sea posible, el currículo de capacitación de los centros de SCALE al Cuadrado debe insistir en los siguientes puntos a través de actividades reales:

- El cambio es posible.
- Las asociaciones dentro de la comunidad deben ser de colaboración y sostenidas.
- La comunidad, los funcionarios y los agentes de cambio deben construir juntos a partir de los datos de la comunidad y de las prioridades mutuas de manera incremental.
- Lo que la comunidad emprende debe ser seleccionado cuidadosamente a partir de muchas opciones. La selección no debe maximizar el dinero o el estatus para los individuos sino que se debe elegir de acuerdo a qué tan bien encaja con las necesidades y condiciones locales.

Con el éxito, a menudo hay una tendencia a dejar que un socio tome el control, o a continuar con decisiones obvias en vez de reunir datos anuales y revisar análisis causales para optimizar el progreso. Los proyectos de desarrollo que tuvieron éxito inicial se meten en problemas frecuentemente cuando dejan de ajustar la acción con respecto a los nuevos retos y participantes. Una razón clave por la que el desarrollo social en Kerala evolucionó continuamente por más de un siglo es que los keraleños continúan adaptando a medida que adoptan. La misma explicación explica el progreso en las Adirondack, donde la vida del parque comenzó como un compromiso a medias y a través de la retroalimentación sobre sus problemas y de la evolución de sus servicios, esta área grande y fragmentada se convirtió en una demostración de categoría internacional con múltiples factores en equilibrio. La falta de evolución explica en parte por qué la gran promesa del Experimento de Ding Xian sólo alcanzó crecimiento parcial en las Filipinas.

El cambio normalmente empieza en una parte de la comunidad --quizás en una parte inesperada-- y luego se expande. La vigilancia es muy importante para identificar tales éxitos y además los problemas. Las nuevas tecnologías de la información también ayudan a identificar qué hace que ciertas actividades tengan éxito y sean relevantes para la acción más extensa dentro de la comunidad. Los proyectos tienden a perder concentración si la vigilancia no sea cada vez más sensible de manera continua cada año.

El impulso para el cambio trae nuevas ideas que deben probarse, pero sólo algunos de los senderos prometedoros llevan en realidad a futuros más equitativos y sostenibles para una comunidad. Los recursos naturales, especialmente, deben usarse con cuidado para no reducir las oportunidades futuras como consecuencia de mayor contaminación, toxicidad y el daño ambiental en general.

La capacitación debe concentrarse en el respeto a las diferencias. Cuando las comunidades aprenden a valorar las habilidades de otros miembros, puede haber un cambio fundamental en la manera de trabajar juntos. El proceso SEED es particularmente eficaz para promover la colaboración a medida que la gente aprende lecciones positivas sobre los potenciales de la comunidad, comparte la determinación de prioridades y trabaja para reasignar roles. Los centros de SCALE al Cuadrado deben tratar las cuestiones que dividen

a las personas de manera abierta para desarrollar respuestas que subsanen las divergencias. Los asuntos más explosivos a menudo se relacionan con el dinero: ¿Cuánto dinero entra? ¿Qué uso del dinero ha marcado una diferencia? ¿La acción de la comunidad puede reducir el costo de los servicios? ¿El dinero externo produce resultados rápidos o los cambios son sólo superficiales? ¿Desvía la atención de los beneficios del largo plazo y del cambio de comportamiento, o saca a gente clave de las comunidades? ¿Coloca más atención en el poder administrativo que en el empoderamiento de la comunidad? El debate formal, abierto y público sobre el dinero puede ayudar a mantener su uso de manera transparente y honesta. Podría ayudar a enseñar a los visitantes cómo usar su propio dinero de manera inteligente.

Los centros de SCALE al Cuadrado deben resistirse a la tentación de convertirse en vitrinas de exhibición. Es comprensible que las comunidades quieran ganar estatus; los foráneos quieren que se les reconozca por ayudar a un buen proyecto y los activistas de una comunidad quieren afirmación. Pero convertir en los centros de SCALE al Cuadrado en un espectáculo obviamente también hace que no sean replicables en las comunidades vecinas, ya sea como modelos o como lugar de capacitación para lecciones específicas.

A medida que los centros de SCALE al Cuadrado se establecen en una región, es útil formar una red para que compartan entre ellos. Se puede reconocer a nuevos centros por su buen desempeño, y ellos necesitarán apoyo. Los centros que se vuelven menos eficaces necesitarán que los contrapongan con los de más éxito, bajo riesgo de perder su rol. Las tecnologías modernas pueden ayudar a extender el alcance del aprendizaje tradicional mediante la experiencia. Más aún las redes internacionales de los centros de SCALE al Cuadrado pueden compartir experiencias. Habrá lecciones que aprender sobre enseñanza, los métodos experimentales y quizás en las soluciones específicas.

SCALE al Cubo: Sistemas para la Colaboración, Aprendizaje Adaptativo y Extensión

La dimensión SCALE al Cubo apoya la transformación exponencial; los funcionarios la inician más eficazmente. Involucra la creación de un marco de referencia social mayor para alimentar la expansión del cambio social.

Dentro de un mayor marco de sistemas, la extensión se acelera a medida que se inyecta energía a las comunidades por medio de un entorno facilitador. Cuando se eliminan las restricciones oficiales, la gente cambia de comportamiento y de normas sociales en un movimiento de masas expansivo. Cuando se da incentivos de apoyo, la gente aprende nuevos conjuntos de habilidades apropiadas, adquiere acceso a nuevas ideas, experimenta apoyo financiero y administrativo --y la extensión ocurre en tasas verdaderamente exponenciales. La extensión es una proposición muy diferente en un entorno de apoyo de SCALE al Cubo. El tratar de lograr un cambio a escala sólo desde un centro de SCALE al Cuadrado puede parecer un camino empinado, pero cuando el gobierno toma la delantera tratando de alimentar una expansión rápida del cambio, la energía de la comunidad rápidamente se sumará al esfuerzo. Las expectativas aumentan enormemente, la gente llega hasta el sacrificio (y hay otros que entran para aprovecharse) pero el impulso es palpable. La manera más rápida de frustrar esta energía es que la gente vea que los líderes usan el impulso para su beneficio personal.

Sistema para colaboración
Sistema para el aprendizaje adaptativo
Sistema para la extensión

Figura 22.3 SCALE al Cubo: Sistemas para la Colaboración, el Aprendizaje Adaptativo y la Extensión

A medida que el cambio ocurre en las tres dimensiones de SCALE, las acciones se vuelven más complejas. SCALE Uno se concentra en construir el desarrollo a partir del éxito. SCALE al Cuadrado tiene la tarea doble de experimentar y capacitar. SCALE al Cubo usa tres sistemas para promover la colaboración, el aprendizaje adaptativo y la extensión.

Sistema para la Colaboración Sostenible

La actividad más importante pero más difícil de SCALE al Cubo es promover el cambio de actitudes y de comportamiento en los funcionarios y los agentes de cambio, alejándose del control y acercándose a la colaboración que fomenta un cambio en el comportamiento de las comunidades. Para enfatizar el imperativo del cambio en el comportamiento a veces hemos usado otra versión de la sigla SCALE al Cubo, es decir, ESTimular el Cambio en las Actitudes de los Líderes y los Expertos.* Este cambio inevitablemente encuentra gran resistencia, ya que los funcionarios y los agentes de cambio no son estudiantes humildes. Para recordarles su lugar en el proceso, es útil asegurarse de que su aprendizaje ocurra en el campo, porque las comunidades habrían adquirido suficiente confianza y capacidad que no acepten escuchar discursos sobre lo que deben hacer.

En SCALE al Cubo, los funcionarios y los agentes de cambio deben ceder el control sistemáticamente para permitir que la capacidad que está dentro de las comunidades crezca. Mientras que en SCALE al Cuadrado el rol de los funcionarios y los agentes de cambio es instruir, en SCALE al Cubo su rol es empoderar, no saliéndose del camino sino afirmando positivamente las capacidades de las comunidades para lograr el cambio. Hay cuatro tareas clave que aseguran que este cambio ocurra:

- ❑ El cambio de las políticas, reglamentos e infraestructura administrativa. Los sistemas de financiación e información en particular tendrán que reconfigurarse. Las estructuras de propiedad de recursos comunes tales como tierra, agua y comercio quizás necesiten cambios. El transporte y las comunicaciones así como los sectores de comercialización pueden requerir incentivos para la expansión de los servicios y sobre todo debe extenderse mucho la capacitación.
- ❑ Proporcionar donaciones de inicio en forma de pequeños premios externos de dinero o donaciones materiales para apalancar la auto-financiación de la comunidad y la movilización de recursos internos. El control sobre estas donaciones debe residir en los socios locales con sus decisiones tomadas en base a SEED. Las indicaciones hechas por los donantes –tanto dinero para los servicios de salud, tanto

* Traducción en inglés “Stimulating Change in Attitudes of Leaders and Experts (SCALE).”

para la construcción de carreteras, tanto para los proyectos propuestos por foráneos en vez de los que se determina internamente como prioridades de las comunidades -conducen los esfuerzos de desarrollo al fracaso. Una regla útil y práctica es que una cuarta parte del presupuesto operativo de un proyecto, incluyendo las inversiones iniciales, pueda consistir de fondos externos. De acuerdo con nuestra experiencia, cuando la participación de los fondos externos es mayor, las lealdades riman hacia afuera de la comunidad. Se puede requerir flexibilidad, sin embargo, para calcular contribuciones de la comunidad en especie para responder a los desastres y compensar por la discriminación contra grupos específicos.

- Compartir información sobre lo que hacen otras comunidades. Las redes de centros de SCALE al Cuadrado pueden ocuparse de esta transferencia de la información con más eficacia. En una región más extensa puede haber premios para los grupos que han hecho algo especial, y puede haber publicidad en la forma de historias sobre cómo se resolvieron problemas específicos. Se debe dar un reconocimiento especial a las personas que se han arriesgado a hacer innovaciones exitosas. Todas las culturas tienen maneras apropiadas para compartir dichas experiencias.
- Celebrar eventos especiales --ferias, competencias deportivas, conciertos, talleres, festivales—para toda una región para promover un estado de ánimo positivo, crear conciencia sobre la diversidad de experiencias, apoyar un cambio social mayor y proporcionar estabilidad al proceso de desarrollo (una característica especialmente importante para la mayoría de funcionarios y políticos).

Sistema para el Aprendizaje Adaptativo

Las reuniones y talleres --reuniones integrales periódicas donde se decide el curso de acción, y talleres para el aprendizaje práctico-- pueden crear la estructura para ayudar a las comunidades a aprender cómo adaptarse. Los funcionarios y los agentes de cambio pueden proporcionar facilitación continua y asistencia técnica para ayudar a las personas a madurar en su capacidad de trabajar juntos, a adaptar ideas, y a encontrar soluciones más integrales, pero a través de este proceso, los funcionarios y los agentes de cambio deben compartir el control para desarrollar la capacidad en las comunidades.

En estas reuniones, el marco de referencia de SEED mantiene las discusiones enfocadas en los hechos y ayuda a evitar el surgimiento de facciones. SEED se hace más eficaz cuando se actualice anualmente los hallazgos, y la información real proveniente de las comunidades continúa fluyendo a través del sistema creando una red nacional o regional cada vez mayor de toma de decisiones basada en la información en vez de los sistemas oficiales arcaicos que se utilizan ahora, y que pueden corromperse fácilmente. A través de la Auto-Evaluación de SEED, la recolección objetiva de datos permite a las comunidades evaluar sus circunstancias cambiantes y establecer prioridades. A través de la toma de Decisiones Eficaz, un análisis abierto de la causalidad seguido de un análisis funcional subjetivo ayuda a las comunidades a reasignar roles y recursos a través de un acuerdo colectivo sobre acciones conjuntas a tomar.

Estas reuniones sirven como foros para establecer el ciclo anual que lleva a un nuevo plan de trabajo anual. También alientan el aprendizaje informal, no estructurado, a medida que los individuos que han asistido a un centro de SCALE al Cuadrado comparten sus experiencias con los miembros de la comunidad que no han asistido, y a medida que los

individuos relatan sus experiencias desde la última reunión o desde el último experimento. Estas transferencias espontáneas tienen gran credibilidad.

Sistema para la Extensión

A medida que el desarrollo extiende a escala, las tareas de los agentes de cambio y los funcionarios se hacen más simples. (A menudo es sorprendente incluso para ellos, cuando lo piensan nuevamente, ver por qué tuvieron tanta dificultad para abandonar su deseo de ejercer control.) Ya se habrá afinado los indicadores importantes de SEED (pero siempre necesitarán revisión y mayor precisión). Se habrá definido las principales opciones de desarrollo. Se habrá establecido los patrones para las reuniones de la comunidad, y existirán opciones organizadas en el centro de SCALE al Cuadrado al cual otros vienen para la capacitación. Para que ocurra la extensión para la implementación masiva de ideas y soluciones factibles, hay una gran necesidad de capacitación en cascada que permita la capacitación de gran cantidad de líderes y personas.

Los proveedores directos de servicios en los distintos sectores --salud, educación, agricultura-- son usualmente los funcionarios gubernamentales con quienes las comunidades tienen el contacto más continuo. Capacitar continuamente a estos trabajadores y reorientar sus valores es esencial porque son ellos casi siempre las personas que están en la acción y en quienes se puede confiar para que influyen en las actitudes de los funcionarios y agentes de cambio. Estos proveedores de servicios pueden convertirse en maestros in situ que apoyen el proceso de cambio y en los expertos locales en el proceso participativo. Cuanto más se sientan parte del proceso más compartirán su conocimiento con otros.

SCALE Uno, SCALE al Cuadrado y SCALE al Cubo deben unirse a la larga como tres dimensiones del mismo proceso. Pero cómo se unen depende en gran medida de la manera en que cooperan los tres socios. En las secciones siguientes, resumimos los roles y acciones apropiados para las comunidades, los funcionarios gubernamentales y los agentes de cambio (ONG, grupos académicos, agencias donantes y otros).

Cómo las Comunidades Pueden Promover SEED-SCALE

Lo que da impulso a la acción colectiva en una comunidad puede no ser apropiado para otra comunidad. El primer requisito es encontrar el mejor punto de entrada en cada una a partir del cual se pueda crear confianza e independencia en la comunidad. Por ejemplo, aunque mejorar la salud de los niños es una meta noble, puede no servir tanto para crear un terreno común para la acción como organizar un equipo deportivo triunfador. En una comunidad de las Filipinas, un equipo de guitarra y banyo que se hizo popular en la televisión fomentó la identidad de la comunidad y centró la atención de la gente en la posibilidad del cambio. En las comunidades del Tibet se comenzó trabajando para crear una reserva natural. Curitiba tuvo éxito con mejor transporte de autobus. Con mucha frecuencia hay dinero disponible de un donante para iniciar una actividad específica, pero es más frecuente que las prioridades del donante y la comunidad sean diferentes. También puede ser que no predomine una sola necesidad, que sea más importante simplemente coordinar los servicios existentes.

Dos claves para el éxito de la acción comunitaria son: comenzar con un proyecto que involucre tantas personas como sea posible, y elegir un proyecto que dé resultados rápidamente. Puede suceder que el primer proyecto elegido no satisfaga la principal

necesidad identificada por los agentes de cambio, o que no todos los socios estén listos para cooperar, pero aun así la confianza y la capacidad crecerán una vez que la acción se inicie. Si el comité de coordinación local mantiene sus reuniones y membresía abiertas, puede cooptar las críticas dándoles oportunidad de implementar sus propias sugerencias.

Para iniciar las acciones y el impulso que crecerán y se auto-correrán cada año, es esencial completar el ciclo anual de los siete pasos. Tal vez sólo empezar ya pueda ayudar a la comunidad a lograr sus metas.

Paso 1. Crear (y luego reproducir cada año) un comité de coordinación local y cuidadosamente generar de las capacidades que necesitan. Un líder solo tiende a quedar atrapado entre las facciones o en los cambios de demandas. Por el contrario, un comité de coordinación une a los grupos y distribuye responsabilidades y la rendición de cuentas entre los responsables de las acciones. El grupo no necesita estar muy organizado, y al principio una docena de personas puede actuar muy eficientemente para lograr muchos resultados. Cuanto más representen la diversidad de la comunidad mejor.

Paso 2. Identificar los éxitos anteriores y difundirlos para elevar la conciencia de lo que sirve, y ha servido en el pasado, dentro de la comunidad. El desarrollo crece con los éxitos y lo que mejor hace la gente es la mejor base para los futuros éxitos. Por su cuenta, una comunidad puede no darse cuenta de cuáles son sus verdaderos éxitos. Los agentes de cambio pueden ayudar a la comunidad a identificar sus éxitos y cómo éstos se pueden reorientar para materializar el potencial de sus capacidades y hacer mejor las cosas. Un mes o dos de esfuerzo concentrado en construir tipo específicos de capacidades puede ser una sabia inversión.

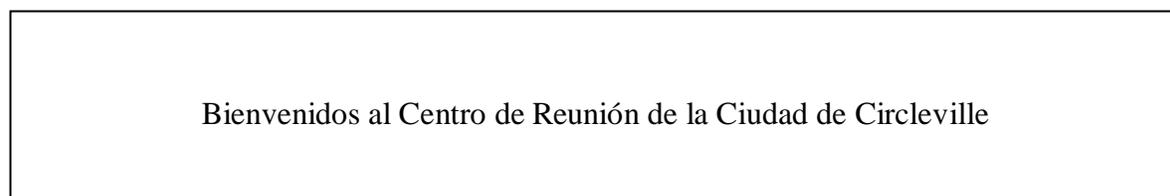


Figura 22.4 Paso 1. Crear y reproducir anualmente un comité de coordinación local

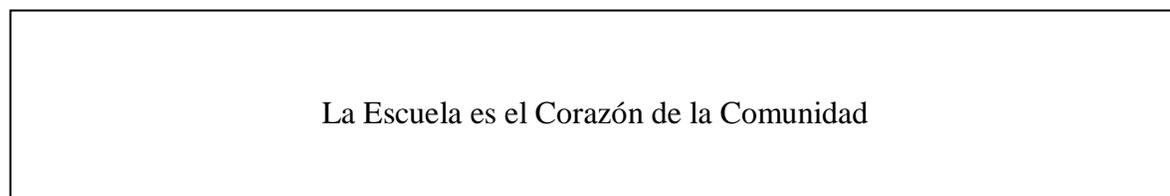


Figura 22.5 Paso 2. Identificar los éxitos anteriores

Paso 3: Estudiar los éxitos en otros lugares. Formar grupos con los encargados de llevar a cabo las tareas (no sólo los poderosos) y hacer que visiten otras comunidades que parecen llevar la delantera a su comunidad. Encontrar opciones que funcionen para otra

gente, y luego adaptar las buenas ideas a su situación. Este paso puede ir simultáneamente con el Paso 2.

Paso 4. Auto-evaluación. Crear una base de datos específica a la comunidad recolectando hechos objetivos que son relevantes para las necesidades identificadas. No hacer que el proceso de la primera recolección de datos sea difícil o tome tiempo. Seleccionar indicadores clave y reunir datos al respecto en vez de detalles sobre una multitud de variables separadas, y utilizar información que otros ya hayan recogido. Reunir información sobre recursos para resolver problemas específicos, incluir a personas que tengan habilidades especiales y determinar quiénes son los mejores candidatos para forjar acuerdos sobre cómo satisfacer las necesidades.

Paso 5. Toma eficaz de decisiones. Anunciar una reunión para resolver un problema y alentar la participación de todos. Comenzar a trabajar a partir de datos específicos para reducir la tendencia a dividirse en facciones y unificar las opiniones subjetivas divergentes. Discutir las causas de los problemas y explorar las alternativas. A medida que la gente se ponga de acuerdo sobre las prioridades, diseñar un plan de trabajo que asigne tareas y funciones a todos. Aclarar que esto es parte de un ciclo anual, de tal manera que las prioridades no resueltas este año se pueden tomar en el siguiente ciclo. Tratar de alcanzar este paso cada año en menos de seis meses desde que se comienza con el Paso 1.

Paso 6. Actuar al menos sobre una prioridad factible en la que se han puesto de acuerdo. Buscar asuntos que conciten la atención de la comunidad. Involucrar tanta gente de la comunidad como sea posible. Iniciar actividades y delegar tareas, dar trabajo a todos los que quieran trabajar. Involucrar a las personas más necesitadas, a las mujeres y a los jóvenes. Darle forma al impulso para que todos puedan contribuir. Todos los participantes y todos los logros ayudan a progresar más.

Paso 7. Involucrar a las personas en el monitoreo de actividades para hacer correcciones a mitad de camino. El monitoreo debe hacer el seguimiento de la manera en que se hace verdaderamente el trabajo y ayudar a mostrar cómo se puede reasignar las funciones. No dudar en admitir errores y ajustar las acciones de manera correspondiente. El asunto no es lograr acciones correctas desde el principio sino probar acciones, adaptarlas y seguir mejorando. A medida que se progresa y crea capacidades, prepararse para relanzar los siete pasos al año siguiente, determinando una nueva prioridad del ciclo anual de mejoramiento.

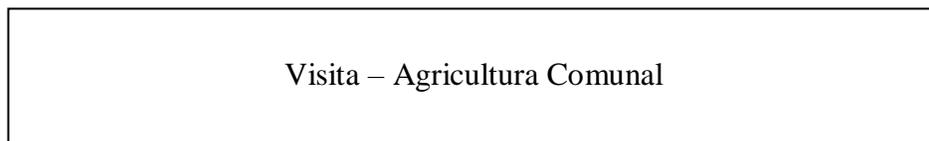


Figura 22.6 *Paso 3: Estudiar los Exitos en Otros Lugares*

Figura 22.7 Paso 4: Auto-evaluación con Indicadores Clave

Estación de electricidad de la ciudad de Circleville
--Reparando nuestro desastre--

Figura 22.8 Paso 5: Toma Eficaz de Decisiones - Establecer prioridades y hacer análisis funcional

Unanse a la cooperativa de las mujeres
-crianza de cerdos
-prevención de enfermedades infantiles
-pequeños préstamos
-guardería infantil
-compras grupales

Figura 22.9 Paso 6: Actuar al menos en una prioridad factible acordada

Figura 22.10 Paso 7: Monitorear a la actividades para realizar correcciones en camino

Cómo los Gobiernos Pueden Promover SEED-SCALE

Nuestra experiencia sugiere que los gobiernos son menos eficientes para operar proyectos locales o regionales (tales como los centros SCALE al Cuadrado) que para crear entornos facilitadores iniciando políticas innovadoras y creando nuevas estructuras organizativas que alienten la acción basada en la comunidad (como Lincoln hizo a pesar de su preocupación con la Guerra de Secesión de los Estados Unidos). Las siguientes listas de verificación resumen los roles de los gobiernos para crear este entorno facilitador.

Cambiando las Actitudes Internas

- ❑ Hacer que la financiación sea flexible para apoyar la acción de la comunidad, por ejemplo permitiendo que los fondos presupuestados sean reasignados de un sector a otro en un nuevo plan de trabajo de la comunidad.
- ❑ Volver a capacitar a los funcionarios del gobierno para empoderar a las comunidades, movilizandolos agentes de cambio y acelerando y simplificando la acción de tal modo que aprendan cómo facilitar el proceso sin controlarlo.
- ❑ Promover el acceso de la comunidad a los documentos gubernamentales para obtener datos relevantes para la localidad.
- ❑ Proporcionar servicios directos a través de las agencias gubernamentales de modo que se pueda apoyar las actividades de la comunidad.

- ❑ Alentar la apertura usando políticas, incentivos, recordatorios e incluso reprimendas equilibrados para que los funcionarios y agentes de cambio apoyen que la comunidad se apropie de los programas.
- ❑ Apoyar el SEED (a) usando y agregando datos de los planes de trabajo de la comunidad como base para la acción y apoyo del gobierno, (b) capacitando al personal del gobierno para proporcionar ayuda técnica para el proceso de SEED y (c) promover la publicidad que reconoce los logros anuales de las comunidades y distribuir información para alentar ensayos más amplios de las innovaciones.
- ❑ Promover la acción temprana en crisis en la actualidad (por ejemplo, epidemias de diarrea o VIH/SIDA, pérdida de reservas de aguas subterráneas y cambios generalizados en la calidad de la tierra) financiando experimentos y ensayos que permiten grandes avances, y adaptando los éxitos de otros lugares.
- ❑ Organizar visitas periódicas y talleres para el personal del gobierno de nivel regional y local, y para personas de las comunidades, a los centros de SCALE al Cuadrado para que aprendan nuevas ideas y reciban capacitación.

Proporcionando Apoyo a las Comunidades

- ❑ Facilitar la comunicación en las reuniones regionales entre las comunidades SCALE Uno para aprender lo que otros están haciendo. Promover eventos regionales, tales como ferias, competencias, conciertos y talleres para crear un sentido más amplio de un movimiento nacional o regional para la expansión del cambio.
- ❑ Organizar y financiar un programa de donaciones de inicio para apalancar los recursos internos de la comunidad proporcionando un capital catalítico; los fondos externos normalmente no debe exceder un tercio de los costos totales del proyecto.
- ❑ Proporcionar apoyo técnico a las comunidades en el proceso anual de siete pasos. Esta tarea se puede contratar normalmente con grupos no gubernamentales o académicos o con los centros de SCALE al Cuadrado.
- ❑ Organizar una oficina de apoyo de SCALE al Cuadrado con las tareas de (a) apoyar a las comunidades en las visitas, (b) apoyar a estos centros para que hagan una investigación y capacitación más efectivas y (c) crear una red de intercambio entre los centros.

Cómo los Agentes de Cambio Pueden Promover SEED-SCALE

Las organizaciones no gubernamentales, los centros académicos, los organismos donantes y los líderes de empresas, del espectáculo, de religión y de deportes, pueden promover relaciones sinérgicas con las comunidades contribuyendo su expertise en investigación, innovación técnica, pensamiento flexible, acción rápida y (quizás de lo que más se habla) dinero. Estas fuentes de expertise tienen acceso a y controlan un amplio rango de información y servicios, y su posición independiente puede hacerlos políticamente menos responsables frente al gobierno y a la comunidad. Sus propósitos pueden ser más estrechos y sus objetivos usualmente se relacionan con prioridades globales (a diferencia de las locales). Debido a que hay una tendencia para que las ONG, los grupos de académicos y los donantes traten de hablar o actúen a nombre de un gobierno o comunidad para impulsar sus propios, es importante que tanto el gobierno como la comunidad monitoreen las

actividades. SEED-SCALE evita que este monitoreo sea hostil o que controle la actividad especificando los roles asignados a los y las responsabilidades en el plan de trabajo anual.

Las ONG, los centros académicos o los donantes pueden trabajar en dos niveles distintos: directamente con la comunidad o en la planificación y la investigación. Muchos grupos hace ambas cosas.

Acción Directa con las Comunidades

En el nivel de la comunidad, la amplia variedad de tareas que los agentes de cambio realizan se pueden agrupar de acuerdo con el ciclo anual de siete pasos.

- ❑ En el Paso 1 -en la creación del comité de coordinación- un grupo experto puede ayudar a reunir a las facciones, facilitar el diálogo, entrenar a los miembros de la comunidad o asumir el liderazgo temporal del comité para ayudar a los líderes locales a desarrollar su propia capacidad. Uno de los roles de coordinación puede ser establecer vínculos entre asociaciones de profesionales, empresas, grupos cívicos, comunidades regionales y residentes temporales.
- ❑ En el Paso 2 -identificación de éxitos anteriores- los agentes de cambio pueden indicar logros que no hayan sido reconocidos como éxitos. Ello es posible si se coloca la experiencia local dentro de una perspectiva mayor de necesidades y fracasos. Una tarea paralela y singular al respecto consiste en reunir nuevos recursos dentro de las comunidades (como los sectores empresariales, religiosos o del espectáculo) que puedan hacer contribuciones especiales al cambio social.
- ❑ En el Paso 3 -estudiar los éxitos en otros lugares- los agentes de cambio tienen acceso naturalmente a una experiencia mayor y conocen lugares relevantes y programas exitosos que se puede visitar. Pueden organizar y dirigir viajes de estudio a dichos lugares y pueden proporcionar habilidades técnicas que ayuden en la adaptación de estas experiencias externas a las condiciones locales.
- ❑ En el Paso 4 –Auto-Evaluación- los agentes de cambio tienen un rol particularmente importante en la recopilación de datos, proporcionando ayuda para establecer las prioridades, identificar soluciones que están dentro de la capacidad de la comunidad, seleccionar los indicadores clave adecuados y capacitar a los trabajadores en habilidades de evaluación.
- ❑ En el Paso 5 -Toma Eficaz de Decisiones- los agentes de cambio serán fundamentales para ayudar en el tránsito desde los datos objetivos hasta el diálogo para la toma de decisiones basadas en la comunidad. Las tareas relevantes involucran primero ayudar a la comunidad a analizar los resultados de la evaluación, luego trabajar esa información a través de un análisis causal y funcional, y finalmente facilitar la discusión con máxima colaboración para preparar el plan anual de trabajo.
- ❑ En el Paso 6 -actuar- los agentes de cambio pueden proporcionar una fuente constante de ayuda técnica a medida que surgen las sorpresas. Sin una ayuda flexible y oportuna, se genera frustraciones iniciales que detienen la acción como resultado.
- ❑ En el Paso 7 -el monitoreo y las actividades para realizar correcciones a mitad de camino- los agentes de cambio pueden observar objetivamente el cambio social en la comunidad. Aunque las comunidades realicen un monitoreo efectivo a nivel anecdótico, normalmente carecen de objetividad. Especialmente, las comunidades

no prestan atención automáticamente a los criterios básicos de equidad y sostenibilidad. En estas áreas, los agentes de cambio pueden cumplir un rol de guardián externo para asegurarse de que el cambio beneficia a todos y no se cae en la explotación de recursos.

Planificación e Investigación

En la función de planificación e investigación, las ONG, los centros académicos y los donantes también pueden cumplir roles muy importantes. Algunos grupos buscarán cumplir varios roles al mismo tiempo, pero suele suceder que el único rol que se pide que cumpla una organización es el de financiador. Un donante que acepta solamente este rol pierde la oportunidad de dejar en claro cuál es su potencial para dar un mayor servicio. Si el dinero se convierte en el foco de la ayuda, dadas las numerosas solicitudes de dinero que recibe todo donante, la cantidad que el donante puede dar será menor que lo que necesita la comunidad. Por su parte, el donante creará una sensación de excesivas restricciones al añadir una serie de prescripciones sobre la manera de utilizar la donación. Las funciones más sostenibles y las que nutren la equidad se enumeran a continuación:

- ❑ Abrir las percepciones de la comunidad al conocimiento y experiencia mundial; identificar los éxitos, lugares o técnicas especialmente relevantes, y compartir conocimientos al respecto con los funcionarios y los miembros de la comunidad.
- ❑ Realizar investigación básica para lograr el tipo de grandes avances conceptuales como los logrados en Narangwal (que se describe en el Capítulo 10).
- ❑ Conducir investigación operativa en el campo, estableciendo experimentos en condiciones de vida real para adaptar ideas a las situaciones locales, tal como ocurrió en las parcelas de demostración de la Revolución Verde.
- ❑ Desarrollar herramientas de evaluación más útiles y precisas (particularmente los indicadores clave de SEED) que las comunidades puedan utilizar para hacer que sus acciones sean más sensibles a las condiciones locales.
- ❑ Enseñar a las comunidades así como a los funcionarios y agentes de cambio habilidades, ideas y, sobre todo, actitudes y valores útiles que creen capacidad y reduzcan la dependencia.
- ❑ Desarrollar materiales de investigación y capacitación, talleres de capacitación y recursos de información para que los ciudadanos y funcionarios los empleen.
- ❑ Organizar la participación de las empresas internacionales y nacionales, grupos religiosos, figuras del espectáculo y medios de comunicación de masas en sus variadas formas.
- ❑ Difundir los éxitos locales; esta actividad puede abarcar la sistematización de los datos anuales de SEED, su agregación a otros datos, y hasta la atracción de la atención de los medios a los avances y éxitos locales.
- ❑ Atraer a nuevos aportes de recursos no-monetarios del exterior.
- ❑ Servir como monitor objetivo de la equidad y sostenibilidad.

Conclusiones

Guías para la Acción

En el camino de la vida, al seguir oportunidades existentes o creando nuevas, apenas vemos una tragedia justo al lado del camino --la creciente brecha entre ricos y pobres-- y, más allá en el camino, la otra tragedia potencial --el legado que dejaremos a nuestros niños si seguimos insistiendo en perturbar los sistemas de la Tierra. Ambas son amenazas para nuestro bienestar hoy en día. Dejan claro que en nuestra preocupación por aprovechar al máximo cada paso de nuestras vidas, hemos sido desconsiderados y egoístas al elegir nuestro norte.

Hace más de un siglo, comenzaron los experimentos (bajo el mandato de Abraham Lincoln en Kerala y en las Adirondack) que abrieron un camino para el cambio social que habilite a la comunidad. Después de la Segunda Guerra Mundial, muchos países iniciaron esfuerzos sistemáticos a gran escala para reproducir un desarrollo planificado, interna e internacionalmente. Creíamos que la fuente de la recién ganada prosperidad y bienestar de los países desarrollados podía transplantarse a sociedades como la India.

Más recientemente, nos dimos cuenta de que el bienestar viene de un proceso, y no de una respuesta específica. Es el trayecto general lo que determina la dirección y duración de nuestros pasos, y no lo contrario.

Hace un siglo, veíamos muchas de las relaciones de la vida como contradicciones inherentes, especialmente nuestra relación con el mundo natural. Las amenazas de la naturaleza eran diferentes entonces; hoy los peligros ya no son más los tigres y los lobos. Pero el hecho de que ya no temamos a los animales salvajes en nuestro caminato diario por el mundo, no quiere decir que nuestras vidas ya no estén definidas por las fuerzas de la naturaleza. Los procesos que nos frenarán hoy son más grandes y parecen ser más distantes. Los sistemas de la naturaleza se amoldarán; y harán que nos amoldemos. El problema puede ser formulado como si fuera una narración. Es casi inconcebible que el relato a continuación sobre nuestra cercanía a la naturaleza pueda ocurrir hoy en día en la vida de una persona. Tales historias suenan como fábulas de la fundación de Roma.

Pero la historia a continuación es verdadera. En el invierno de 1916, en las selvas del norte de la India, la familia Taylor acampaba en un gran huerto de mangos, por la aldea de Dhanpura, a los pies del Himalaya. Carl era un infante. He aquí lo que sucedió tal como lo narró tantas veces nuestra aya, el ama que cuidaba de muchos de nosotros, los niños Taylor:

Estaba dormida, mi cabeza estaba inclinada a los pies del catre de la *Memsahib* (la madre de Carl). La cama se movió y abrí los ojos y vi una loba hembra encima de mí, parada en la cama. La lámpara de kerosene alumbraba poco, pero vi a la loba alcanzar y levantar a Carl, que tenía cuatro meses. Grité. Y ustedes saben que puedo gritar muy fuerte. Mi mano encontró el *topee* (casco) de la *Memsahib* y lo lancé en el costado del lobo que dejó caer a Carl Baba y se volteó para gruñirme. Nuevamente levantó a Carl. Estábamos solos en el campamento, todos los demás

estaban en una reunión en la aldea. Seguí gritando y los dos perros cazadores de Sahib atacaron ladrando. La loba saltó sobre mí y escapó por detrás de la carpa.

En el alboroto, luego que todos volvieron, los aldeanos dijeron que el lobo podía regresar, que estaba buscando un reemplazo para un lobato perdido. La Memsahib quiso que todos empacaran y mudaran el campamento ya que la noche anterior, cuando el Sahib estaba fuera en una reunión, la despertó un gran animal parecido a un perro, a los pies de su cama, y lo pateó. El Sahib dijo que las historias indias sobre los lobos que se llevaban niños para criarlos, eran puras supersticiones. El cuidaría la carpa con su arma. Pero las dos noches siguientes el lobo regresó, intentando ingresar por la apertura en la parte atrás de la carpa, que estaba ahora cerrada y amarrada. El Sahib pudo observar que era un lobo. Así que al tercer día levantamos el campamento...

En tanto somos los arquitectos comprometidos con el rediseño de los sistemas del planeta, hemos recibido claras advertencias. Hoy existe suficiente evidencia de que la Madre Naturaleza está buscando algo que ha perdido y ha venido a los pies de nuestra cama. Y si bien podemos inclusive lograr todavía por algunos años apartar el peligro, existen muchas evidencias de que la naturaleza regresará para hacernos acordar lo que ha perdido.

Las armas tecnológicas actuales no eliminarán la amenaza. Se está perturbando sistemas enteros, no sólo los sistemas naturales sino también los sistemas sociales; la violencia crece alrededor nuestro, con una fuerza más perniciosa: el temor a nuestro vecino, en lugar de una asociación con él. Podemos haber aprendido cómo evitar el desplomo de los mercados de capitales, ó la ocurrencia de hambrunas, pero no hemos aprendido como colocar a la naturaleza o a la sociedad en una caja y asegurar que salga un buen resultado. La naturaleza no es una computadora a la que le creamos un programa de cómputo. Somos parte de ese software, quizá incluso seamos un virus.

La capacidad de los seres humanos para trabajar juntos en comunidades --y hoy en día de manera creciente, a través de redes de ciudadanos planetarios-- nos coloca en un papel fundamentalmente diferente dentro de los sistemas de vida. Si bien somos parte del gran programa de cómputo, también escribimos algunos de sus algoritmos. Somos cada vez más capaces de ver cómo trabajan las ecuaciones complejas de la vida y de dar forma a nuestras acciones para dirigir las fórmulas. En la medida que nuestros experimentos aumentan nuestra comprensión, estamos empezando a tener la capacidad de escribir sistemas operativos para un mejor modo de vida, y no sólo códigos destructivos.

El desafío parece sobrecogedor: los sistemas sociales y naturales de la planeta están cambiando, y somos como las personas a las que se les pide cambiar una llanta mientras el auto está en marcha por la pista, o reconstruir un barco mientras navega. Podemos mirar al pasado con nostalgia, cuando el cambio era más lento, pero no podemos volver al pasado. Las opciones que se nos presentan son dos: o desarrollamos un procedimiento para solucionar nuestros problemas o nos dejamos abofetear y manejar por fuerzas que no controlamos. En ambos casos tenemos delante la incertidumbre y el riesgo.

Por otro lado, la experiencia del pasado muestra que a pesar de los logros que alcanzamos, probablemente nos crea otro grupo mayor de problemas. El cambiante mundo en el que vivimos opera bajo un postulado del siglo XIX, en gran parte olvidado, llamado la Paradoja de Jevons: los grandes avances diseñados para hacer que la civilización avance,

casi siempre hacen también lo contrario.¹ Hace un siglo se sabía que el incremento de la eficiencia de la combustión con carbón hacía los motores a vapor más útiles; este progreso llevó a crear más máquinas a vapor, lo que llevó a una mayor demanda de carbón y más ceniza, hollín y humo. De este modo, cada paso del progreso aumentó la destrucción del medio ambiente en vez de disminuirla. La Paradoja de Jevons explica la razón del incremento de la eficiencia del combustible en los automóviles hizo que la gente conduzca más kilómetros y que a la larga consuma más combustible. Esto explica por qué las motosierras y los aserraderos más eficientes llevan talar más madera, y la razón de que las tecnologías petroleras más eficientes lleven a una mayor exploración y explotación mar afuera, en el Ártico y otros lugares. Es por esto que el progreso tecnológico en la atención médica está asociado con la enfermedad iatrogénica, y la razón por la cual el control de una infección conduce a la aparición de otras infecciones.

¿Cómo romper la barrera? No deberíamos ser románticos sobre el poder de la transformación comunitaria, pensando que la codicia va a desaparecer porque nos damos cuenta de las implicancias futuras de nuestra forma de vida. La mayoría de nosotros vive en un estado de complacencia engegueda, y no de duradero compromiso idealista. Sólo por breves momentos en la historia de la humanidad la generosidad ha trascendido el egoísmo. Necesitamos construir un sistema de vida basado en algo más que el interés propio. No importa si nuestros hogares están en China, Chile o Chicago, si somos de clase media ó pobre, urbana ó rural. La mayoría de familias están tan inmersas en sus patrones bien establecidos de tareas cotidianas que no pueden mirar al mundo mayor --incluso en los momentos que esten dispuestas a ello, no tienen claro qué pueden hacer.

En este libro, presentamos ejemplos de cómo la gente común y corriente se las ha arreglado para responder a los grandes desafíos, dando pasos pequeños y específicos que no conllevan un riesgo excesivo. Cada pequeño éxito resuelve los asuntos de la comunidad y la impulsa hacia delante, ampliando su alcance en formas no-amenazantes para corregir problemas cada vez mayores y más lejanos. A medida que se desarrollan la seguridad y la capacidad, lo hacen también la sofisticación y la confianza.

Las comunidades descritas en los estudios de caso asumieron acciones día a día a un ritmo que la gente podía manejar. Para ellos el cambio no fue perturbador, porque tenían voz para decidir cuáles necesidades eran más urgentes y un rol directo para la acción. A menudo se frustraban porque el cambio no ocurría lo suficientemente rápido, pero el impulso del cambio los arrastró a todos y finalmente los logros fueron transformadores.

En la mayoría de las sociedades, los agentes de cambio más efectivos tienden a ser mujeres. Las mujeres, a pesar de ser las custodias de la tradición, son también activistas confiables, particularmente cuando se dan cuenta que esa acción beneficiará a sus hijos. Una y otra vez las mujeres querrán movilizarse, cambiar las antiguas normas sociales y ampliar los grupos de organizaciones cuando vean que el proceso les dará esperanzas de un futuro mejor para sus hijos. Pero ellas necesitan evidencias claras y no sólo palabras, si se quiere ayudarlas para que vayan creando marcos de referencia verdaderamente beneficiosos.

Una experiencia reciente ilustra estas dinámicas. En el otoño de 1999, realizábamos una investigación en el centro de Nepal sobre cómo había cambiado esa sociedad en

¹ M. Giampetro, "Sustainability and Technological Development in Agriculture," *BioScience* 44 (1994): 677-89.

cincuenta años, desde que Carl visitó ese país por primera vez. La aldea de Lumpek está situada en la parte más alta de una cadena de montañas que alcanza 5,000 pies de altura, lugar privilegiado desde donde se domina un fantástico panorama del Himalaya cubierto de nieve y rodeado de valles ondulantes, fértiles y verdes. Un debate de grupo focal se estaba llevando a cabo con nosotros y 50 promotoras voluntarias de salud de sus comunidades, mujeres que se encontraban en plena preparación para la distribución semi-anual de vitamina A a los niños. Fueron categóricas al describir sus dificultades. Una dijo, “Cuando llegue a casa esta noche, encontraré a los búfalos, las vacas, los chanchos con hambre, a los niños llorando, y a mi esposo molesto porque la comida no esta lista.”

Nosotros contestamos, “Entonces, ¿por qué hacen ustedes todo este trabajo para ayudar a la aldea? ¿Por qué no se quedan nomás en sus hogares haciendo sus quehaceres?”

Entonces, alguien gritó al fondo: “Nuestros vecinos no nos dejan en paz. Dicen que la salud de sus hijos depende de nosotras. Y aunque nosotros trabajamos, ellos no ayudan. Nos obligan a seguir trabajando, y luego nos critican porque creen que estamos ganando dinero del fondo rotatorio de medicinas. El comité de desarrollo de la aldea y la posta médica tampoco ayudan; todo lo que hacen es dar órdenes y nosotras hacemos el trabajo!”

Los pobladores de Lumpek estaban a mitad del camino. Algunas mujeres se habían organizado, pero no así sus comunidades. Este grupo de mujeres reconoció la necesidad de compartir el cambio, pero los otros pobladores todavía no se ponían de acuerdo para crear una verdadera fuerza colectiva que definiese el futuro que todos deseaban y que sabían que era posible. Para movilizar a la comunidad era necesario que todas las mujeres, no sólo unas cuantas como éstas, se dividieran el trabajo, preferiblemente mediante planes de trabajo anuales basados en los datos, diseñados con la participación de todos. Para hacer esto, necesitaban un apoyo facilitador y no sólo que los funcionarios o agentes de cambio les dijeran qué hacer.

¿Cómo puede ocurrir el cambio transformador en nuestras comunidades comunes y corrientes? Para algunos lectores de este libro los casos presentados parecerían describir gente y lugares fuera de lo común. Sin embargo, todas las comunidades consideran que su propia situación es normal y especial, según las circunstancias y el momento.

Donde sea que vivamos, nuestra vida diaria es cada vez más formada por las fuerzas mayores – acción corporativa, aparición de nuevos valores culturales, decisiones financieras que se toman en lugares distantes, cambios del medio ambiente. El desafío es cómo reaccionar ante estas presiones. No se trata de si es posible responder, sino si seremos nosotros quienes decidamos hacia dónde dirigir la respuesta para que nos beneficie a nosotros y a las generaciones futuras. SEED-SCALE es un enfoque incremental que reorienta cuidadosamente estas fuerzas, teniendo en cuenta las implicancias de nuestras acciones. Cambia el sistema, modificando los cimientos de la toma de decisiones, introduciendo un sistema de ramitación diferente y acorde con la comunidad. Esto crece a partir del plan de trabajo anual de la comunidad, y busca el apoyo de las directivas de gobierno y de las asignaciones presupuestales. El plan está fundamentado en la realidad local, y establece objetivos que son prioridades para las que la gente esta deseosa de trabajar, asignando deberes a cada socio. Esto puede ser el fundamento en el que se basen las agencias y comunidades.

Un sabio amigo iraní, Torab Mehra, describió el proceso para hacer cambios en la rígida burocracia de su país:

La primera necesidad es establecer tus propias prioridades, tener una clara idea de dónde quieres ir. Nadie más en la burocracia tiene tal perspectiva, la gente se mueve de atrás a adelante en un Movimiento Brown como partículas moleculares. Así comienza el proceso de cambio. Rápidamente encontrará que la persona que está jerárquicamente sobre ti, no verá los beneficios posibles del cambio y bloqueará tu idea. Si tienes la razón y estás dispuesto a arriesgarse, puedes esquivarlo si tienes las conexiones adecuadas. Pero tengas cuidado porque él tratará de vengarse. Mientras tanto trabaja en dos asuntos más pequeños que desees cambiar con gente que cooperará por motivos personales. Esto creará impulso y te dará credibilidad. Siempre hay gente dispuesto a probar nuevas ideas que suenan bien y que mejoren su propio estatus. Después de un tiempo, la primera persona que bloqueó tu primera prioridad pondrá su atención en otras actividades o cambiará a otra posición. Entonces podrás seguir adelante con tu idea. Como los demás no tienen una visión clara del cambio, tu puedes utilizar y moldear el sistema desde dentro aunque al principio parezca irremediabilmente inflexible.

El cambio producido es iterativo y por lo tanto no necesita ser amenazante. Todos nosotros debemos aprender a encontrar nuestras propias tareas posibles. Todos nosotros, incluso funcionarios o agentes de cambio, somos básicamente personas comunes y lo que resolvemos son nuestras obligaciones cotidianas. A veces uno de nosotros se destacará ligeramente de la multitud pero sólo por un tiempo. En general cada uno hace lo mejor que puede para equilibrar las complejas demandas. El gobierno y las instituciones de los que somos parte son bastante parecidos a nosotros; quieren que hagamos las sencillas tareas que nos encomiendan y mantener los sistemas que reducen el riesgo para ellos. En este contexto prosaico, SEED-SCALE puede agregar una nueva pieza al cimiento del proceso y convertirse en la base para la acción que reorienta un cambio social diseñado específicamente para un lugar y sus necesidades.

SEED-SCALE es atractivo tanto para conservadores como para liberales. Por un lado, promueve la libre determinación a nivel de la comunidad y la prudente extensión de la exposición y, por otro lado, promueve una visión más allá del interés propio considerando mayores responsabilidades e implicaciones inminentes. Los planes de trabajo anuales cambian la orientación de los procesos de la comunidad, echando un cimiento basado en hechos y prioridades acumuladas de la comunidad que pueden fluir hacia la política de gobierno e influenciarla incluso a medida que se definen las acciones locales. El proceso tiene más éxito cuando resulta en otro acrónimo de SCALE: Estimular el Cambio de Actitud de Líderes y Expertos. En las nuevas asociaciones, los planes de trabajo proporcionan pasos concretos para guiar a las personas con autoridad y dinero. Dándoles a los funcionarios un marco de referencia de las prioridades y acciones de la comunidad, el plan de trabajo ayuda a formar la dirección local, regional y nacional,

La genialidad del plan de trabajo de SEED-SCALE reside en su simplicidad. Si bien el movimiento de grandes fuerzas es complejo y no es claro, y si bien las burocracias que administran nuestro sistema nos confunden y sirven a sus propios intereses, el plan de trabajo se centra fuera de esta complejidad. Este enfoque simple es lo que hace posible el éxito para todos, ya sean ciudadanos, agentes de cambio o funcionarios. Hasta ahora ha sido arduo decidir qué hacer, en medio de esta complejidad. Con tantas direcciones posibles, nuestras acciones se asemejan al comportamiento que describe una antigua fábula china: “Somos como un gran pez que ha sido sacado del agua y se contorsiona

salvajemente para buscar el camino de regreso. En esa condición el pez nunca pregunta dónde lo llevará la próxima contorsión. El sólo siente que su posición actual es intolerable y que debe intentar otra cosa.”² El pez tiene dos problemas: está fuera de su elemento y no sabe qué dirección tomar. Como comunidades, nosotros también necesitamos encontrar nuestro elemento. El proceso de diseño del plan de trabajo determina dónde está la corriente correcta para cada uno de nosotros. Las tareas especificadas en el plan de trabajo nos dicen qué hacer una vez que encontramos la corriente y elegimos la vía, la velocidad y la dirección para movernos.

Es tentador atribuir nuestra ineptitud para encontrar el río o, cuando estamos en el río, nuestra incapacidad de nadar, al hecho de no tener recursos adecuados para resolver la gran cantidad de tareas. Pero ya se ha tirado bastante dinero, gente e ideas hacia la mayoría de problemas, y esto nos demuestra que la solución no reside en tener más recursos. Tampoco necesitamos más expertos o más edificios. No necesitamos más de *nada*. Como un pez que trata de volver al agua, no se nos puede acusar de fracasar si tratamos con coraje lo que tenemos que hacer. La gente trabaja arduamente. Para terminar con las contorsiones sin sentido, necesitamos más claridad sobre la dirección a tomar y un entorno facilitador que brinda mayor apoyo para trazar la ruta.

Para encontrar una orientación consistente, cada grupo necesita claridad y una visión de los objetivos centrales. Este libro presenta una visión con dos objetivos principales: justicia (que da esperanza a las generaciones presentes) y sostenibilidad (que da esperanza a las generaciones futuras). Moviéndonos hacia objetivos tan grandes, el éxito viene sólo si seguimos siendo humildes, esperando que haya más errores que éxitos, estando siempre dispuestos a aprender de nuestros errores, corrigiéndolos y luego esperando que el nuevo sendero nos lleve a más errores. El proceso que nos lleva adelante no es uno de esos mapas que traza el futuro en su totalidad, sino uno que nos da mejores pasos siguientes.

La conservación del mundo tiene que ser parte de todos nuestros esfuerzos para aumentar el bienestar de la humanidad. En este libro hemos usado repetidamente la Revolución Verde como un proyecto mundial que muestra cómo los programas pueden crecer a escala global y cómo la acción concertada puede evitar una catástrofe que parecía inevitable, como las hambrunas que predijeron Malthus y otros. La Revolución Verde es también un ejemplo ideal que muestra como algo bueno puede pasar a ser mejor, corrigiéndose y aprendiendo de los problemas. Los éxitos de los años sesenta que produjeron cuatro veces más alimentos para el mundo hoy son considerados fracasos ambientales, económicos y sociales porque esa revolución no se está auto-corrigiendo ni nos está haciendo aprender de sus errores.

Regresemos al Punjab en la India, un área donde hemos observado la Revolución Verde. Cuando empezó en 1960, el Punjab (allí donde en un equipo padre-hijo atravesábamos las ondeadas savanas buscando ciervos negros, como se narra en el Capítulo 2) estaba cultivado sólo en parte y producía 1.7 millones de toneladas de trigo y 2.2 millones de toneladas de arroz. Cuatro décadas después de la Revolución Verde, la misma región produce ahora 5.1 millones de toneladas de trigo y 6.8 millones de toneladas de

² P. Link, “China in Transformation,” *Daedalus* 122 (Primavera 1993).

arroz, es decir 8 millones de toneladas más de alimentos al año.³ Se ha alimentado a cientos de millones de personas gracias a las nuevas prácticas agrícolas en una región que la India llama su “canasta de alimentos”.

Pero ya han aparecido las consecuencias negativas. Mientras evitaban las hambrunas para las generaciones actuales, los creadores de la Revolución Verde no tenían una conciencia adecuada de las implicancias para las generaciones futuras. En palabras de David Seckler del Instituto Internacional de Manejo de la Irrigación, “En algún momento este castillo de naipes se desplomará, y cuando ocurra, la cosecha de granos de la India podría caer por lo menos en 25 por ciento. En un país donde la oferta y la demanda de alimentos ya están en un equilibrio precario...”⁴

Las antiguas variedades de semilla, adaptadas a la tierra y agua del Punjab, se cambiaron por nuevos granos que florecieron gracias a aplicaciones intensivas de agua y fertilizantes. Los planificadores asumieron que el agua seguiría abundando en Punjab (el nombre significa “cinco ríos”) e introdujeron la práctica de trasplante intensivo de arroz joven en el caluroso mes de mayo. Así casi se duplicó la cantidad de agua necesaria en comparación a la que se hubiese requerido si el transplante se hubiera realizado un mes después, a comienzos del monzón. La irrigación intensiva causó que las sales minerales afloraran del subsuelo y envenenaran la cosecha. La irrigación originó también la filtración de nitrógeno y contaminó el agua del subsuelo. A causa de la erosión se eliminó el carbón, zinc y hierro del suelo. Como el suelo perdió su fertilidad natural, creció la necesidad de fertilizantes artificiales. En los primeros años sólo se necesitó 10,000 toneladas de fertilizante para todo el Punjab, pero para fin de la tercera década se necesitaba 100 veces esa cantidad (un millón de toneladas por año). Con ese incremento de cien veces, la producción se incrementó cinco veces.⁵

Los antiguos canales no podían suministrar suficiente agua, así que además se perforaron pozos subterráneos. Eventualmente llegó a haber un pozo subterráneo por cada cuatro hectáreas de tierra en Ludhiana, donde habíamos vivido. Para poderlos bombear continuamente (y mantener a los políticos en sus cargos.) el estado dio a los agricultores electricidad gratuita. Los agricultores bombeaban sin cuidado. No se podían imaginar que algo tan maravilloso como el agua fuera jamás excesiva para sus tierras. Cuatro décadas más tarde la napa freática estaba cuatro metros más abajo y además seguía cayendo. En el norte y sur de Punjab algunos suelos están ahora tan inundados que han perdido virtualmente su capacidad agrícola. El área donde se está produciendo esta degradación de los suelos sigue aumentando.⁶

La Revolución Verde es un excelente ejemplo de cómo el desarrollo bien intencionado falla cuando viola los cuatro principios: la construcción en base a éxitos, las asociaciones de tres vías, las decisiones fundadas en los datos y los planes de trabajo que modifican los comportamientos. Los funcionarios y agentes de cambio dirigieron el crecimiento como si administraran una fábrica en un proceso de manufactura para aumentar la producción y eficiencia; la comunidad de obstinados agricultores orgullosos del Punjab creyó que sus técnicas continuarían produciendo lo que al principio parecía un milagro.

³ Gobierno de Punjab, Oficina de Economía y Estadística, *Statistical Abstract of Punjab* (Chandigarh, 1999), p. 162.

⁴ David Seckler, citado en “Is the Joy Ride Over?” *Down to Earth* 9 (Agosto 15, 2000):32.

⁵ Gobierno de Punjab, *Statistical Abstract of Punjab*, p. 215.

⁶ “Is the Joy Ride Over?”

Confiando demasiado en la novedad, los agentes de cambio foráneos ignoraron la experiencia histórica de la época de los británicos, experiencia que también recordaban muchos agricultores locales, cuando adelantar la época de la irrigación causó similares inundaciones y salinización.

Los datos que se recogieron se centraron en los indicadores agregados de producción e insumos. Los datos de la Revolución Verde tendieron a ignorar información que incluía un contexto más amplio de cambios en el medio ambiente. Por ejemplo, para tener las nuevas tierras que necesitaba la Revolución Verde se convirtió las sabanas y junglas en campos de cultivo. Los planes para labrar estas tierras no tomaron en cuenta lo que se perdería en cuanto a espacios naturales, vida silvestre y ecología. Las opciones no equilibraron el beneficio para la alimentación con la eliminación de parte de la red de la vida. Los foráneos que crearon el programa se han marchado. Se comerán los alimentos adicionales. Pero quedan menos biodiversidad, una napa freática más baja, y tierras envenenadas-- y con suerte, comunidades, agentes de cambio y funcionarios que ahora sí han aprendido algunas lecciones muy importantes.

Para 1968 el director del Instituto de Investigación Agrícola de la India, M.S. Swaminathan tenía información suficiente para prever la realidad actual: el cultivo intensivo de la tierra sin conservar la fertilidad y estructura de los suelos conducirá finalmente a la desertificación. La irrigación sin medidas de drenaje creará suelos alcalinos o salinos. El uso indiscriminado de pesticidas puede causar cambios adversos en el equilibrio biológico y acumular residuos tóxicos y cancerígenos en los cereales y otros alimentos. El uso no científico de agua agotará este maravilloso recurso.”¹⁶

Los líderes de la Revolución Verde eran tan bien intencionados y estaban tan informados como deben estar los líderes de un proyecto de alta prioridad. Tenían exceso de recursos financieros y de investigación. Su falta de atención al contexto en su totalidad revelan los límites de las acciones tradicionales de arriba hacia abajo, administradas desde fuera, aún cuando se hagan de la mejor manera. Se necesita una perspectiva ecologista más amplia para esta clase de proyectos, que incluya una mejor balanza de poderes para reajustar el impulso y mantener el curso. Sin un procedimiento de esta clase, la Revolución Verde en la India se convirtió en una revolución a contrapelo de la que podemos aprender muchísimo.

Nuestras crisis locales son un microcosmos dentro de las crisis mundiales. Las conferencias internacionales sobre conservación luchan para encontrar fundamentos y financiamiento para proteger el 10 por ciento de las tierras en el planeta. Pero esta visión no es adecuada. Un futuro sostenible no debe crearse preservando sólo el 10 por ciento del planeta cuando por otro lado las actividades en el 90 por ciento restante dañan la atmósfera, reducen la cantidad de agua fresca, erosionan los suelos y envenenan lo que respiramos. Se le da el horario estelar (virtualmente todo el tiempo) al modelo del desarrollo por la riqueza que está causando este daño al mismo tiempo que se ancla en él nuestra economía y se busca crecer continuamente. Sin embargo este es un modelo de bienestar excesivo disponible para poco más del 10 por ciento de la población de la Tierra, la nueva aristocracia. A medida que este modelo continúa, destruyendo mucho y beneficiando a muy pocos, las reglas actuales para proteger el medio ambiente se concentran en la periferia: en proteger la biodiversidad más exótica, confinando los últimos lugares silvestres, y en invertir grandes recursos para salvar algunas especies en peligro de extinción. Si bien la

¹⁶ M.S. Swaminathan, Conferencia principal en el Congreso de Ciencias de la India, Varanasi, Enero 1968.

conservación apoya grandes planes para controlar el impulso de destrucción y pérdida, luego tiene que transar tanto para implementar estos convenios que la acción no es nunca igual a la necesidad. El impulso de conservación mundial ha perdido de vista la esencia del problema: necesitamos promover un modelo que cambie crecientemente la forma en que vivimos.

Enfrentamos un problema a nivel del planeta. Al salvar lo aquí nos queda de vida silvestre, debemos reconstruir pieza por pieza soluciones apropiadas para el planeta que redirijan el comportamiento básico de la gente, particularmente de los ricos. La necesidad de restituir y reconstruir es urgente, y crece un poco más todos los días. No podemos sólo seguir pagando tributos a la naturaleza. Debemos hacer algo más que dirigir los problemas del 10 por ciento del planeta y el 10 por ciento de su gente. Tenemos ambos ejemplos y el entendimiento a partir del cual construir. Ahora debemos tomar esos inicios y desarrollarlos para hacerlos más hermosos y satisfactorios.

Todos los socios deben unirse en este esfuerzo. En algunos casos lo conducirán las agencias gubernamentales. En otros, iniciarán el cambio organizaciones no gubernamentales, fuerzas del mercado, corporaciones, o movimientos espontáneos. Pero nunca se debe dejar afuera a las comunidades porque ellas son tanto la esencia del problema como los agentes centrales de la solución. Crear esta participación con las comunidades no es cuestión de ser más astutos para manipularlas. En muchos lugares los ciudadanos han despertado y sus aspiraciones y acciones están listas para despegar. Pero no debemos dejar que esta energía de las comunidades se consuma sola como un fuego al que se descuida: se requiere una simple estructura que dirija la energía hacia tareas específicas. SEED-SCALE tiene la capacidad de focalizar sistemáticamente las acciones humanas. El plan debe tener en cuenta la necesidad mundial del medio ambiente para brindar soluciones locales audaces que ayuden a poner en marcha respuestas a gran escala.

Ninguna solución por sí misma es una panacea y ningún proceso asegurará total protección contra el egoísmo, la estupidez y la miope ambición de los seres humanos. A diario ponemos en riesgo la evolución con más enfermedades virulentas, acelerando el cambio climático mundial, los desastres económicos, con la ingeniería genética de implicancias desconocidas, y la sobrecarga de información que nos posibilita cada vez mayor accesibilidad pero que reduce nuestra sabiduría. Cuando buscamos un proceso, debemos establecer sistemas que capten nuestros errores y nos permitan pruebas reiteradas para construir mejores respuestas.

Para un cambio justo y duradero necesitamos estructura, pero también necesitamos flexibilidad. El éxito del desarrollo ha sido brevemente descrito por Amartya Sen: la solución subyacente es ampliar nuestras libertades.¹⁷ Toda comunidad debe seleccionar qué libertades quiere ampliar que sean más urgentes en un momento dado: mejor salud, mayor conocimiento, descanso, seguridad alimentaria, realización religiosa, bienestar económico, quietud. Lo que amplíe los derechos para una comunidad puede no ser una prioridad para otras. Es muy probable que requiramos mucho más algunas de esas libertades antes que más dinero.

Nuestros vecinos musulmanes tienen un concepto útil: el del *sabat* que significa “lo que tenemos es sólo prestado; debemos pasarlo a otros”. La abundancia y el bienestar que tenemos hoy han llegado a nosotros desde generaciones anteriores. Para ampliar nuestras

¹⁷ Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Alfred A. Knopf, 1999).

libertades debemos hacer pequeños sacrificios para mayor bienestar en el presente y en el mañana. Para entender cómo dejar en legado nuestro patrimonio humano, nos podemos referir a otro concepto del desierto del Oriente Medio: la hospitalidad. Debemos dar al adversario la bienvenida a nuestra carpa. Dejar a cualquiera afuera no sólo es contrario a nuestras responsabilidades como compañeros, sino también es un mal criterio, ya que lo desconocido y lo invisible siempre será más peligroso. Aun cuando podemos estar en desacuerdo unos con otros, tenemos que aprender a vivir juntos. La diversidad fortalece nuestra sociedad -y queremos que se nos trate teniendo en cuenta las diferencias e individualidades.

Como seres humanos, tenemos expectativas que consistentemente sobrepasan nuestro desempeño. Nunca alcanzaremos la total satisfacción a la que aspiramos. La satisfacción retrocede a medida que acumulamos logros. Más aún, los logros más específicos no nos satisfacen como esperábamos. Cuando ponemos la mano sobre algo, el objetivo ya se ha desplazado. Buscamos terminar algo, y encontramos que hay más que hacer. Cada pregunta respondida revela otras tres que son más exigentes. Conocemos el desarrollo cuando lo experimentamos, pero tenemos problemas para repetirlo. Nuestras necesidades son inmediatas; sin embargo hay algo eterno en el proceso de mejorar el mundo. A medida que corremos detrás de nuestras propias visiones nos convertimos en miembros de un desfile de generaciones anteriores también en búsqueda. Vivimos en un momento mejor que el anterior, pero el proceso del cambio debe seguir y seguirá. No podemos detener el tiempo ni la iniciativa humana de experimentar. La fuente de significados fundamentales es en si una paradoja espiritual: no podemos alcanzar una vida ideal y aún así siempre podemos dar un paso más allá. La satisfacción está en el trayecto, y no en la llegada.

Para re-frasear a Aristóteles: el desarrollo no es el final que buscamos en la vida sino solamente el proceso que nos permite buscar algo más. El ritmo de nuestro progreso ha atrapado tanto nuestra atención que creemos que el desarrollo progresivo es lo que lidera a la humanidad. No es solo la teología la que pregunta: ¿Qué es esa otra cosa?

Las iniciativas presentadas en este libro muestran que es posible crecer en nuestras vidas colectivas hacia fines más justos y duraderos. El curso de este viaje no tiene que ni puede trazarse. Lo único que se necesita es empezar y sacar adelante un proceso para continuar con lo que es promisorio para toda la comunidad. El antiguo proverbio chino “todo largo viaje empieza con un solo paso” es un recordatorio útil de que el éxito para cada uno de nosotros es realmente el siguiente paso, no el largo viaje. Usualmente titubeamos para dar ese simple paso no por el peligro o la dificultad sino por el miedo al cambio. Pero el cambio vendrá de todos modos. Necesitamos apoyarnos mutuamente para escoger los pasos específicos para nuestras comunidades. El mérito de SEED es que las comunidades pueden cooperar con los funcionarios y agentes de cambio para crear una base de datos objetiva para determinar la inmediata dirección. El mérito de SCALE es que sistematiza los pasos en un orden tan efectivo que la acción se puede extender a través de una larga región y a la vez seguir siendo específica respecto de las circunstancias locales. Como un largo viaje, el proceso se desdobra en reiteraciones y a la larga en trayectorias que facilitan y evolucionan.

Es irreal predecir un programa para la extensión de SCALE; demasiadas variables influyen en el proceso. Pero con un enfoque consistente es posible desplegar el ritmo de los pasos. Si ocurren en la secuencia no planeada, como usualmente sucede, el proceso que habría tomado cinco ó seis décadas puede hoy ser comprimido en acaso dos décadas. Pero

dos décadas aún es más que el tiempo de la promesa política o los ciclos de financiamiento de cinco años que comúnmente planifican los donantes. Al principio, fijar la dirección el cambio requiere de una paciencia especial. Los cambios en el comportamiento toman tiempo. Las personas pueden convertirse en socios rápidamente, pueden empezar a usar la información inmediatamente, pero aprender nuevas maneras sostenibles trae repeticiones. Por otro lado, como lo muestran los estudios de caso, una vez que empieza el proceso, dando un paso y luego otro, puede expandirse más rápido que lo planeado.

Es duro empezar. Es más fácil hablar e investigar opciones. Las comunidades no necesitan más inicios, necesitan un esquema que les de confianza para continuar. La observación aún vigente de Albert Einstein de que “el mundo no saldrá de su actual estado de crisis si pensamos de la misma manera en que se originó la crisis.” Apunta esta frase hacia la necesidad de renovar el marco del progreso mediante una nueva comprensión de los antiguos problemas. La mayoría de la gente tiene hoy mejor salud, casas más seguras y la esperanza de que las cosas irán mejor. Sin embargo, más de la quinta parte de nosotros vivimos cada vez con más hambre, vulnerabilidad a la violencia y exposición a la tragedia e los desastres y el agotamiento de recursos. Pero también hay esperanza de progreso entre estos vecinos- si vamos hacia ellos. No pueden hacerlo solos.

Como seres humanos, si somos humildes, podemos dar verdaderos nuevos pasos y ordenarlos en un viaje continuo. Al dar estos pasos, debemos recordar que el desarrollo no es un producto sino un proceso, no es una solución sino una manera en que cada comunidad puede crear un modelo único y que evoluciona para conseguir un futuro más justo y duradero.

RECONOCIMIENTOS

Este libro ha cobrado forma a través de un diálogo de perspectivas múltiples, diálogo que seguramente se inició poco tiempo después que nuestra especie empezó a hacer uso del idioma cuando nuestros ancestros se sentaban alrededor de las fogatas para preguntarse cómo enfrentar el medio natural y mejorar sus condiciones de vida. El desarrollo no es una preocupación nueva, ni es un discurso impersonal o técnico; se encuentra en el centro mismo del crecimiento que ha experimentado el ser humano de una generación a la siguiente. Somos los herederos de las decisiones que tomaron nuestros antepasados e inevitablemente vamos a dar en herencia a las generaciones futuras el entorno que estamos creando mediante nuestros razonamientos e iniciativas.

Para nosotros, esta conversación empezó a formarse cuando John y Elizabeth Taylor partieron hacia la India hace casi un siglo. Durante cincuenta y cuatro años juntos urdieron la trama de su preocupación por los valores, salud y medio ambiente a nivel de las aldeas. Durante todos estos años, Jesse y Elizabeth Daniels eran profesores en comunidades pobres de la zona central de Pennsylvania y de ellos aprendimos el impacto de la intervención en educación. Sus ideas crecieron a medida que se expandía el círculo familiar cuando llegaron Mary, Betsy, Henry, Jennifer, Carter, Helen, Nancy y Herb, todos los cuales son profesionales en los campos que se exploran en este libro. El hecho de que también fuesen parientes entre sí nos permitió seguir con esta discusión durante décadas y reunir algunos de los complejos temas que tratamos.

Agradecemos en particular a quienes también participaron en esta discusión, compartiendo su tiempo y paciencia para redactar diversos capítulos. El trabajo pionero de Mabelle y Raj Arole, Abhay y Rani Bang, Patricia Paredes, Robert Parker, Jac Smit, Betsy y Henry Taylor, Miriam Were, y Zeng Donglu habla por sí sólo y subyace los conceptos de este libro. La gran ayuda proporcionada por Kevin Starr también lo califica como miembro de este libro de autores.

La redacción de estos conceptos se inició en 1994, cuando el Comité de Trabajo Independiente sobre Acción Comunitaria para el Desarrollo Social se reunió en las oficinas de la Fundación Rockefeller en la ciudad de Nueva York y terminó en el Centro Internacional para el Desarrollo de la Infancia de UNICEF en Florencia, Italia. Estas discusiones dieron por resultado las dos monografías en que se basa este libro: *Partnerships for Social Development: A Casebook* (Franklin, West Virginia: Future Generations, 1995) y *Community Based Sustainable Human Development* (New York: UNICEF, 1995). Ambos trabajos fueron presentados en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague en 1995. Los comentarios que llegaron desde todo el mundo también son objeto de nuestro reconocimiento. Agradecemos a cada uno de los miembros del Comité de Trabajo: Mabelle Arole, Deepak Bajracharya, Elzbieta Dec, Aditi Desai, Lucia Dube, Kul Gautam, Muriel Glasgow, Dan Kaseje, Kausar Khan, Karl-Eric y Pauline Knutsson, Bob Lawrence, Sauni ole-Ngulay, Philomena O'Dea, Margarita Pacheco, Gurinder Shahi, y Draisd Tontsirin.

El diseño del proceso SEED que se encuentra en la médula de este libro surgió en los Seminarios de la Casa Evergreen de Future Generations donde participaron con nosotros Chun-Wuei Su Chien, Huang Wenhuan, Li Bosheng, Bina Pradhan, Mohan Man Sainju, y Reds Wolman.

Desde que iniciamos el trabajo en este manuscrito, recibimos en particular la asistencia de varios colegas como Omak y Audrey Apang, Seth Berkeley, Jared Blumenfeld, Jack Bryant, Chris Cluett, Wade Davis, R.W. Francke, Jim Grant, Nawang Gurung, Peter Ide, Dan Jantzen, Richard Jolly, Ramesh Khadka, Y.P. Kohli, Flora MacDonald, Halfdan Mahler, Bill McKibben, Henry Mosley, Hemmo Mutingh, Gordon Perkin, Ping Chin, Puchong, Jed Purdy, Mike Rechlin, Herbert Reid, Peykom Ringu, K.D. Singh, Sohan Singh, Mike Stranahan, Sal Werner, y Yan Yinliang.

Las discusiones iniciales con varias otras personas dieron forma a este libro: Ernie Campbell, Bob Fleming *padre e hijo*, Clarence Gamble, Helen Gideon, John B. Grant, Sushila Nayar, Nevin Scrimshaw, y John Wyon. Durante los años '60, '70 y '80, algunos colegas fundamentales discutieron estos temas con nosotros: Tim Baker, Bob Black, Chen MingZhan, Cecile DeSweemer, John Gordon, Jim Grant, John Hume, Arnfried Kielmann, Colin McCord, V. Ramalingaswami, Koye Ransom-Kuti, Bill Reinke, Mathu Santhosham, Ernest Stebbins, y todos los miembros de nuestro equipo de Narangwal. También nos presentaron ideas provocadoras Spencer Beebe, David Burleson, Bill Coperthwaite, John y Derek Craighead, Adam Curle, David Kinsey, King Seegar, Peter Seligmann, Narayah Shrestha, Dan y Seija Terry, y Berkh y Rita Thapa. Recientemente, muchos alumnos se han involucrado especialmente a través de la puesta en práctica de nuestras ideas. Entre ellos, Barry Bialek, Sekhar Bono, Pippa Brashear, Jaime Castillo, Delbin Enfield, Christy Fong, Jonathan Long, Anbarasi Edward Raj, Mary Skarie, y Mark Stibich enviaron opiniones particularmente útiles.

En un proceso como este aparecen muchos cabos sueltos. Por habernos ayudado a amarrarlos y cortar los extremos sueltos, debemos especial gratitud al trabajo de Manjit Bali, Mandakini Banerjee, Steve Green, Rita Gurung, Maggie y Art Hooton, Carol Mick, Arun Seth, Bishu y Bijaya Shah, Lito Tejada-Flores, y, de muchas maneras especiales a Jennifer, Jesse, Tara y Luke Taylor-Ide. Las ilustraciones de los siete pasos corrieron por cuenta de Anthony Steele, un adolescente de quince años.

La publicación de un libro se inicia muchas veces. Al principio, contamos con la bendición de dos socios muy especiales y talentosos. Howard Boyer nos instó a hacer el libro y nos dió un aliento invaluable. Durante la preparación de los borradores consecutivos del libro, nuestra editora Ann Hawthorne evidenció su dedicación como amiga, nunca permitiéndonos caer por debajo de nuestro mejor esfuerzo desde el principio hasta el final. Jim Jordan, director de la John Hopkins University Press y George Thompson y Randy Jones, presidente y editor del Center for American Places, hicieron que el libro fuese una realidad y se mostraron como ejemplos de flexibilidad y precisión, característica que comparten los editores destacados.

Gracias a todos.

AUTORES Y PARTICIPANTES

Autores

Daniel Taylor-Ide ha pasado los últimos quince años ayudando al diseño e implementación de importantes reservas naturales en China, Nepal e India. Los quince años anteriores los dedicó al diseño y dirección de una serie de proyectos educativos no-formales. Actualmente es presidente de Future Generations, una "escuela para las comunidades" que enseña los procesos diseñados en este libro. Además, es asociado de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Johns Hopkins. Obtuvo su grado doctoral de la Universidad de Harvard en educación y planificación para el desarrollo. Ha sido nombrado caballero por el rey de Nepal, ha recibido la cátedra honoraria de la Academia de Ciencias de China, y ha sido otorgado el "Orden de la Arca Dorado" por el H.R.H. Bernhard, Príncipe de Holanda, por sus contribuciones a la conservación y desarrollo sostenible basado en la comunidad. Sus intereses incluyen la fotografía silvestre, la crianza de los singulares perros tibetanos de raza KyiApso, la fabricación y pilotaje de aeroplanos de alto rendimiento, y el diseño de casas que utilizan la energía de manera eficiente. Esta casado y tiene tres hijos.

Carl E. Taylor es profesor emérito de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Johns Hopkins, y fue fundador y jefe del Departamento de Salud Internacional de dicha facultad entre 1961 y 1984. Entre 1984 y 1987, Carl fue representante de UNICEF en China. Anteriormente, ocupó diversas cátedras en la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Harvard y en el Christian Medical College de Ludhiana, India. Carl ha trabajado en setenta países durante sesenta años, en la promoción de la atención primaria de la salud a partir de la comunidad. Ha recibido numerosas cátedras honorarias, doctorados y elogios profesionales, inclusive una Mención del Presidente de los Estados Unidos. Tiene siete nietos que son un gozo en su vida, especialmente durante las excursiones y paseos que organiza con ellos en los Himalaya.

Participantes

Raj y Mabelle Arole fundaron el Proyecto de Salud y Desarrollo Integral de Jamkhed, India. Recibieron formación como médicos y posteriormente se especializaron en salud pública en la Universidad de Johns Hopkins. Parte de la historia de su vida se puede ver el capítulo que incluyen en este libro. Sin embargo, no se menciona los elogios que han recibido internacionalmente, inclusive la máxima distinción que otorga la India a ciudadanos civiles, Padma Bushan, así como el prestigioso premio Ramon Magsasay de Asia. Tristemente, Mabelle murió en 1999.

Abhay y Rani Bang fundaron y dirigieron la Sociedad para la Educación, Acción e Investigación en Salud Comunitaria (SEARCH) con sede en Gadchiroli, India. Esta pareja de académicos recibió formación en medicina y salud pública. Su trabajo orientado a la comunidad ha hecho numerosas contribuciones conceptuales, inclusive los problemas causados por las enfermedades ginecológicas y, más recientemente, métodos para la reducción de la mortalidad neonatal en las aldeas pobres. Los premios que han recibido incluyen la Medalla de Oro del Consejo Indio de Investigación Médica y el prestigioso Premio Mahatma Gandhi.

Zeng Donglu es médico entrenado en salud pública en la Universidad de Johns Hopkins. Trabajó en la Oficina de Salud Materno Infantil del Ministerio de Salud de China durante muchos años y luego pasó a ocupar un cargo de oficial de salud de UNICEF en Beijing. Durante su carrera estuvo profundamente involucrada en el crecimiento del proyecto de los condados modelo que se describe en el Capítulo 19.

Patricia Paredes es un médico peruano con capacitación a nivel de postgrado en salud pública de la Escuela de Higiene de Londres y de la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Johns Hopkins. Ha realizado investigación de campo concentrada en la evaluación de medicamentos esenciales para su aplicación en países en desarrollo. Trabajó en el Ministerio de Salud del Perú durante el desarrollo del Programa de Administración Compartida en comunidades que se describe en el Capítulo 17 y actualmente forma parte del personal de Management Sciences for Health (MSH) con sede en Washington, D.C.

Robert Parker combina en su carrera la medicina académica en la cátedra en la Facultad de Salud Pública de la Universidad de Johns Hopkins, con extensos períodos de trabajo de campo en proyectos de salud en India, China, Nepal, Puerto Rico, y las zonas rurales de los Estados Unidos. Su interés específico en la China se inició en su infancia, parte de la cual transcurrió en dicho país; posteriormente regresó para encargarse durante siete años de la oficina de salud de UNICEF en China.

Jac Smit es presidente y fundador de la Red de Agricultura Urbana. Durante su juventud trabajó en la crianza de aves, la industria láctea, frutícola y de agricultura ornamental, y luego recibió capacitación académica en agricultura y urbanística. Inició su carrera profesional como planificador urbano y, durante su trabajo en treinta países en cinco

continentes, se involucró cada vez más en los temas de agricultura urbana. Es autor del trabajo pionero *Urban Agriculture: Food, Jobs, and Sustainable Cities*.

Betsy Taylor es antropóloga y directora de investigación del Centro Appalachia en la Universidad de Kentucky. Su trabajo se ha concentrado en el desarrollo de sistemas de información con base comunitaria y el inicio de programas para fomentar las alianzas comunidad/sector académico/gobierno en la región Appalachia en los Estados Unidos. También ha trabajado en India, Nigeria, Filipinas y Nepal.

Henry Taylor es comisariado de salud pública para el estado de Virginia Occidental. Antes de interesarse en la salud pública, fue médico durante trece años en las zonas rurales de los Estados Unidos. Su práctica profesional le exigió prestar atención a las personas necesitadas y responder a las crisis de las comunidades. En la actualidad, se encuentra a la cabeza del sistema de salud pública del estado, y concentra sus esfuerzos en el fortalecimiento del entorno ampliado para permitir que este se promueva la salud de manera sistemática y sea capaz de responder a las crisis.

Miriam K. Were se jubiló recientemente después de haberse encabezado las actividades de población de las Naciones Unidas en el África Oriental y Central, y el África occidental Anglófona. Anteriormente, fue representante de la Organización Mundial de la Salud en Etiopía. Previamente, se habría encargado del Departamento de Salud Comunitaria de la Universidad de Nairobi, donde contribuyó a crear el programa de grado de Maestría en Salud Pública. El reconocimiento de su trabajo, que se describe en el Capítulo 14, recibió el Premio Maurice Pate de la UNICEF.

Cambio Justo y Duradero es una guía completa para la transformación rápida de comunidades en formas localmente apropiadas. Daniel Taylor y Carl E. Taylor han estado presentes en eventos claves y han trabajado con pensadores claves sobre como manejar las grandes fuerzas de inequidad, cambio del medioambiente y globalización durante varias décadas. El acercamiento que ellos han sintetizado construye sobre lo que ha funcionado en el último siglo – y que ahora puede ser implementado rápidamente y en forma costo-efectiva en muchos lugares del mundo. Depende de una alianza de tres socios: las iniciativas de la comunidad “de abajo hacia arriba”, el apoyo gubernamental “desde arriba hacia abajo” y la objetividad y creatividad de los agentes de cambio “desde afuera hacia adentro.” Basado tanto en un rango diverso de estudios de caso – desde los primeros intentos de promover el desarrollo social en la India hace un siglo hasta los esfuerzos actuales en Tibet, los Andes del Perú, China, y el Suroeste americano – como en las experiencias personales cautivadoras, este libro describe, paso-a-paso, la manera en que el modelo SEED-SCALE puede ser implementado eficazmente.

Con contribuciones de expertos internacionales líderes en los temas del desarrollo basado en comunidades y la salud pública, *Cambio Justo y Duradero* ofrece una descripción optimista de cómo se ha logrado un cambio en comunidades diversas alrededor del mundo y un manual práctico y accesible para aquellos que laboran para mejorar la calidad de vida en comunidades en vía de desarrollo en el mundo entero.

“Este libro es un ‘debe leer’ para aquellos personas buscando realizar o entender el cambio verdadero en la equidad de la salud y el mejoramiento de la salud. Este libro muestra la potencial real de las alianzas entre comunidades, gobiernos y expertos técnicos. Con ejemplos inéditos en su rango y llegada global, desde Appalachia hasta el altiplano de Tibet, los Taylor han mostrado a los lectores tanto la complejidad como la simplicidad subyacente de principios que nos permite acercar a la salud desde una perspectiva de sistemas.”

-Nils Daulaire, M.D., M.P.H.,

Presidente y CEO del Consejo Global de Salud

“Muchos de nosotros con experiencia en el tema del desarrollo tenemos miedo del síndrome de ‘bondadoso’, que frecuentemente falta un componente de sostenibilidad y crecimiento. *Cambio Justo y Duradero*, sin embargo, es una contribución única al área, detallando como un proceso continuo de empoderamiento con destreza y voluntad puede realizar la potencialidad para el crecimiento cumulativo en los programas para el desarrollo.”

-Halfdan Mahler,

Director General Emérito, Organización Mundial de la Salud

“No conozco ninguna otra persona en el mundo que tiene el rango y la profundidad de experiencia en el desarrollo internacional como Carl Taylor. En *Cambio Justo y Duradero*, el y Daniel Taylor ofrecen un análisis perceptivo de las fortalezas y debilidades de los esfuerzos actuales para el desarrollo y, en su modelo SEED-SCALE, una guía práctica para aquellos involucrados en este tipo de trabajo hoy en día y un acercamiento altamente relevante para estos problemas en esta época de globalización.”

-W. Henry Mosley, M.D., M.P.H.,

Facultad de Salud Pública Bloomberg de la Universidad de Johns Hopkins

“Aplicable en cualquier comunidad donde el crecimiento ha quedado, en el mundo en vías de desarrollo ó en el mundo desarrollado, repetidas veces se ha probado y se ha mostrado exitoso el SEED-SCALE. En describir tan sucintamente la manera en que el desarrollo comunal puede ser estimulado a través del concepto SEED-SCALE, este libro es una contribución valiosa a la literatura sobre el desarrollo sostenible.”

-Flora MacDonald, exMinistra del Exterior de Canadá

DANIEL TAYLOR es presidente de *Future Generations*, una organización para la conservación y el desarrollo basado en comunidades con base en Franklin, Virginia Occidental, y autor de *Algo Escondido Atrás de las Montañas: Una Búsqueda Himalaya*. **CARL E. TAYLOR** es profesor emérito de la Facultad de Salud Pública Bloomberg de la Universidad de Johns Hopkins y consultor mayor para UNICEF.