

XI Congreso Argentino de Antropología Social

Rosario, 23 al 26 de Julio de 2014

GRUPO DE TRABAJO: GT65-Antropología del desarrollo: Estado, ONGs y comunidades en las políticas de desarrollo en América Latina

TÍTULO DE TRABAJO: Antropología del desarrollo comunitario. Historia y vigencia del desarrollo comunitario en las políticas públicas bonaerenses

1

Nombre y apellido. Institución de pertenencia.

Pablo Gustavo Rodríguez, Facultad de Ciencias Naturales y Museo (UNLP)

Antropología del desarrollo comunitario. Historia y vigencia del desarrollo comunitario en las políticas públicas bonaerenses

Dr. Pablo Gustavo Rodríguez¹

Introducción

Este trabajo está basado en la tesis doctoral “Las concepciones del desarrollo en los programas de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (1990-2007)”, realizada con el apoyo de una Beca de Formación Superior de la UNLP entre 2008 y 2010. En ese trabajo identifiqué y analicé diversas modalizaciones del término desarrollo en los documentos del organismo encargado de la política social de la Provincia de Buenos Aires a lo largo del período consignado. Este organismo tanto como los programas analizados cambiaron de nombre en reiteradas ocasiones, habitualmente en coincidencia con los cambios de gestión, entendiendo por gestión en este caso, a los elencos de funcionarios políticos a cargo del organismo, y que van desde el Ministro o Secretario de Estado hasta los directores de línea.

Entre las modalizaciones analizadas las más destacadas son las de desarrollo comunitario, desarrollo social, desarrollo humano y desarrollo local. El enfoque metodológico fue cualitativo, etnográfico, basado en la observación participante, la realización y análisis de entrevistas y la recopilación y análisis de documentos. El método de análisis fue una modalidad de análisis cualitativo de contenido asistido por computadora, informado por algunos principios metodológicos tomados de la Teoría Fundada (Glaser y Strauss), la semiótica de enunciados (Magariños de Morentin) y los estudios críticos de discurso de orientación cognitiva, de Teun van Dijk.

El análisis partió de los conceptos efectivamente presentes en el discurso oral y escrito de los funcionarios y trabajadores del organismo provincial para ir en busca de los “textos de base” a los que aquellos aluden explícitamente como su fuente mediante la hipertextualidad. De ese modo también se sometieron a análisis documentos de algunos organismos internacionales tales como las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El objetivo del análisis fue identificar las distintas nociones de desarrollo, su significado, y las relaciones que el discurso de los actores sociales e instituciones establece entre ellas y con las prácticas prescritas para alcanzar el tipo de desarrollo propuesto. He denominado a este conjunto de elementos un modelo de intervención. Cada gestión al frente del organismo y cada programa analizado definió un tipo de desarrollo como ideal y prescribió un conjunto de prácticas para alcanzarlo. Esto es lo que constituye el modelo de intervención de esa gestión o programa.

En este trabajo me limitaré a exponer el desarrollo comunitario como modelo de intervención predominante en el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH), organismo encargado de la política social de la Provincia de Buenos Aires durante entre los años 1993-1999 y como enfoque también predominante desde las décadas de 1950 y 1960 en las Naciones Unidas y la OEA.

Origen y trayectoria del concepto

La fuente principal para conocer el origen del concepto y el enfoque de desarrollo comunitario, también conocido como “Desarrollo de la Comunidad” son de dos textos del politólogo Ezequiel Ander-Egg: *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad* (1969, 1980)², y *La problemática del desarrollo de la comunidad. Cuestiones en torno a métodos y técnicas del trabajo social* (1987).

Según consigna la portada de *Metodología y práctica...* el autor era, a la fecha de su publicación, “Consultor técnico de la OEA para programas de desarrollo de la comunidad y bienestar social”. Además firma el prefacio a la segunda edición como “Consultor técnico en Planificación Nacional y Local. Naciones Unidas” (mayo de 1967). El libro cuenta también con un prólogo de Gabriel Ospina Restrepo, por entonces “Jefe del Programa de la Comunidad y Bienestar Social, del Departamento de Asuntos Sociales de la Unión Panamericana”, por lo que a pesar de no estar editado por las Naciones Unidas o la OEA, está escrito y avalado por funcionarios de esos organismos.

El otro libro de Ander-Egg, *La problemática...*, es en su mayor parte una reseña de ocho documentos de las Naciones Unidas que su autor consideraba importantes pero insuficientemente conocidos en América Latina. Asegura que deliberadamente se ha cuidado de no hacer comentarios ni acotaciones, salvo las breves referencias

introdutorias a cada reseña, para mantenerse fiel a la redacción original de los textos oficiales. Cada capítulo del libro reseña un documento. Se inicia con un breve comentario de Ander-Egg, continúa con la reseña y concluye con el índice del documento original.

Los términos “desarrollo de la comunidad” o “desarrollo comunitario” y “organización de la comunidad” u “organización comunitaria” son equivalentes (Ander-Egg, 1980, 61) aunque el autor citado prefiere el primero (ídem, 19). Esta equivalencia se presenta también en los documentos del (CPFyDH) donde se usan indistintamente. Los hitos cronológicos de su uso son sintéticamente los siguientes (Ander-Egg, 1980):

1921. Edward Lindeman utilizó “desarrollo de la comunidad” (The community, New York, Association Press, 1921), “para designar aquella fase de la organización social que constituye un esfuerzo consciente de parte de la comunidad para controlar sus problemas y lograr mejores servicios de especialistas, organizaciones e instituciones”.

1925. Walter Pettit presentó un trabajo en la National Conference of Social Work, titulado Some prognostication in the field of Community Work, en el que mencionó varios sentidos del término, todos los cuales “en el fondo” aluden a “la forma de ayudar a un grupo de personas a reconocer sus necesidades comunes y a resolver estas necesidades”.

1930. Jesse F. Steiner publicó el libro Community Organization (Nueva York) en el que lo entendía como un modo de “ajuste social” de la comunidad a las condiciones existentes para poder progresar.

1934. Volvió a aparecer como adaptación a las condiciones cambiantes en la Conferencia Nacional de Trabajo Social, The Field of Community Organization.

1939. Dwight Sanderson y Robert Polsen publicaron Rural Community Organization (Willey, New York) donde vincularon el concepto al bienestar y la agencia de los integrantes de la comunidad.

1940. La Asociación Americana de Escuelas de Trabajo Social organizó una mesa redonda en la que la srta. Arlien Johnson por primera vez, según Ander-Egg, se refirió a la Organización de la Comunidad como la “técnica de promoción humana, [...]”

el arte y el proceso de desarrollar los recursos potenciales y los talentos de grupos de individuos que componen esos grupos”.

1942-43. Leonard W. Mayo publicó en 1942 *Community Organization at the National Level*, y Arthur Dunham lo usa en un artículo aparecido en el *Social Work Year Book* de 1943. En ambos casos como adaptación a condiciones cambiantes.

1947. Se publicó *Community Organization for Social Welfare*, de Wayne Mac Millan.

1948. “[...] fue la Colonial Office Británica que en 1948 la utilizó primeramente para designar un programa de acción gubernamental, en este caso para denominar el movimiento de promoción que debía iniciarse en las colonias para preparar la emancipación de las mismas. En tal ocasión se concibió el desarrollo de la comunidad como: “Un movimiento con el fin de promover el mejoramiento de la vida de toda la comunidad, con su participación activa y en lo posible por iniciativa de la propia comunidad. Si acaso dicha iniciativa no apareciera de manera espontánea, se emplearán técnicas que la hagan surgir y la estimulen con el objeto de asegurar respuestas activas y entusiastas al movimiento. [...] El desarrollo de la comunidad debe utilizar el movimiento cooperativo [...]”. (ídem, 62)

5

1950. La OEA organizó un Seminario en El Salvador sobre desarrollo de la comunidad.

1953. Apareció definido en documentos de las Naciones Unidas (*Report of the Mission on Rural Community y Organization and Development in the Caribbean area and México*).

1954. Se publicó la obra de Caroline Ware, *Organización de la Comunidad para el Bienestar Social* (Unión Panamericana, Washington) y el clásico de Murray Ross, *Organization Community*.

Ese mismo año el concepto fue utilizado en las actas de las reuniones del Consejo Económico y Social de la ONU para designar un medio de elevar los niveles de vida en Asia y África. En julio de 1955 el mismo organismo estableció que “el progreso económico se puede acelerar en las regiones económicamente menos desarrolladas, mediante la utilización de la capacidad y energía latente de los habitantes, en actividades de esfuerzo propio para mejorar la situación de las comunidades” (citado en

Ander-Egg, 1987, 23). El objetivo declarado era transformar a “los centros tradicionales” de los países “insuficientemente desarrollados” para usarlos “con miras a la introducción de cambios económicos y sociales” (ídem, 16). Su práctica consistía en:

- la creación de centros comunales
- la realización de proyectos de obra (viviendas, infraestructura productiva o de servicios)
- la “acción comunal”, consistente en:
 - discusiones de grupos
 - análisis colectivo de necesidades locales
 - creación de comisiones
 - obtención de asistencia técnica
- toda esta labor se realizaba desde “Centros” coordinadores, llamados Centros de Bienestar Rural en Egipto, Comisiones de Bienestar Rural en Jamaica, Sociedades de Fomento Rural en Ceilán, etc..

Finalmente, en 1956 los organismos internacionales consensuaron una definición que modificaron levemente en 1958. Ya en los años 60 usan el concepto autores latinoamericanos como el mexicano Ricardo Pozas Arciniega, el costarricense Carlos María Campos Jiménez, el colombiano Ruben Daría Utria, el argentino Ezequiel Ander-Egg, el uruguayo Herman Kruse y los venezolanos Carlos Acedo Mendoza y Carola Ravel.

En esa misma década la política de la Alianza para el Progreso, impulsada por John Kennedy y adoptada en la reunión de Punta del Este por todos los países latinoamericanos, excepto Cuba, dio un gran espaldarazo a los programas de desarrollo de la comunidad. Los documentos aprobados en esos años por el CIES (Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA) en sus reuniones de San Pablo y México, dan clara cuenta de ello (ídem, 64). En efecto, en los anexos del libro de Ander-Egg (1965) se reproducen varios documentos de la OEA en los que se destaca la utilidad instrumental del Desarrollo de la Comunidad para la Alianza para el Progreso.

En América Latina el enfoque del desarrollo comunitario es contemporáneo de y solidario con el desarrollismo, la teoría de la modernización, el concepto de cultura de la pobreza y la Alianza para el Progreso (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Lewis, 1993, 1960;

Rostow, 1959). Fue el enfoque predominante hasta finales de la década 1990 tanto en las áreas sociales de la gestión pública como en la formación de los profesionales de las ciencias sociales, en particular entre los trabajadores sociales (Cardarelli y Rosenfeld, 1998), antropólogos aplicados (Melatti, 1977; Palerm, 1969), psicólogos (Rappaport, 1977; Montero, 1984) y educadores (Savloff, 1969; Shields, 1969). Ander-Egg ha escrito numerosos libros destinados a la formación de trabajadores sociales y es profusamente leído en esa profesión.

En la Argentina este enfoque se institucionalizó durante la presidencia del radical José María Guido, a partir del decreto PEN 8236 del 14/08/1962, que creó el Consejo Nacional de Asistencia Social, dentro del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, con la función de “promover el mejoramiento y el bienestar social en todo el país, utilizando todos los medios posibles, incluyendo el Desarrollo y Organización de Comunidades”. (idem, 221).

Posteriormente, en 1967, “[...] a través de la Ley 17.271, se establecieron las competencias de la flamante Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad, durante el gobierno de facto del general Onganía” (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, 30). En las décadas siguientes las políticas sociales de los gobiernos desarrollistas. Su plena vigencia durante el gobierno militar que concluyó en 1983 me fue atestiguada por los entrevistados que ejercieron el trabajo social y/o trabajaron en organismos estatales de Acción Social en ese período.

Qué es el desarrollo comunitario

El Desarrollo de la Comunidad fue definido por la ONU como “un proceso destinado a crear condiciones de **progreso económico y social** para toda la comunidad, con la participación activa de ésta, y la mayor confianza posible en su iniciativa” (Ander-Egg, 1987, 14).

El documento “Community Development and Economic Development, Nueva York (1963)” presenta al Desarrollo de la Comunidad como un “medio de inducir y facilitar cambios económicos y sociales” (idem, 75).

El documento de las Naciones Unidas titulado *Policy Issues concerning the future evolution of Community Development*,³ diferencia al desarrollo comunitario como

enfoque, proceso, programa y movimiento. Como proceso es la transición entre dos fases de desarrollo, inducida mediante técnicas especiales. Como movimiento “representa una filosofía del desarrollo”. Como programa se inserta en una institución estatal o privada, posee una estructura determinada con una jurisdicción limitada, un presupuesto, un personal, objetivos y metas específicas. Como enfoque puede ser utilizado por cualquier persona, grupo o institución como una manera de encarar el trabajo con comunidades “atrasadas” (principalmente rurales) en base a un conjunto de principios como los de “crear un sentido de comunidad, estimular actitudes receptivas al cambio y ayudar a la población trabajar conjuntamente” (ídem, 132).

Al caracterizarlo, Ander-Egg destaca los siguientes aspectos:

- Persigue el objetivo de satisfacer las necesidades fundamentales de la comunidad, a las que se denomina sus “**necesidades sentidas**”.
- Considera que “[...] el **cambio de actitud** es tan importante como las realizaciones materiales de los proyectos de desarrollo” (ídem)
- “[...] tiene por objeto lograr una mejor y mayor **participación** de la población en los asuntos locales” (ídem)
- “[...] los proyectos emprendidos por **esfuerzo propio** de la comunidad requieren la ayuda intensa y amplia del gobierno” (ídem, 15)
- “[...] los recursos de las **organizaciones no gubernamentales** deben aprovecharse plenamente en los programas” de desarrollo de la comunidad.

Este enfoque asignaba gran importancia y esfuerzos a la creación de **cooperativas** de consumo y comercialización en comunidades campesinas, pues “suelen ser las primeras organizaciones de tipo moderno establecidas en sociedades tradicionales” (ídem).

*“La creación de cooperativas puede desempeñar un papel importante en la creación de **condiciones sociales y psicológicas** indispensables para el Desarrollo de la Comunidad” [...].*

Las cooperativas con fines múltiples, pueden contribuir como “puntas de lanza” para fomentar el desarrollo comunal” (ídem, 30).

Precisamente del cooperativismo tomó el desarrollismo los valores de esfuerzo propio y ayuda mutua, que fueron la base del sistema de “autoconstrucción” conocido

como ATEPAM y adoptado por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires desde su creación en 1958. La sigla que le da nombre expresa sus estrategias principales: asistencia técnica, esfuerzo propio (autogestión) y ayuda mutua (**solidaridad**).

Otro de los documentos reseñados por Ander-Egg (1987) caracteriza al Desarrollo de la Comunidad como un conjunto de **procesos educativos y organizativos** cuyos elementos esenciales son la participación de la población y el suministro de servicios técnicos. “Es educativo porque la materialización de proyectos es mucho menos importante que los cambios cualitativos que se manifiestan en las actitudes y en la vida de relación” (ídem 26).

Según este enfoque el gobierno debe suministrar servicios técnicos, pero “una de sus principales misiones es la de estimular la creación de organizaciones privadas que canalicen la iniciativa y participación de la población, tales como consejos de aldeas y cooperativas” (ídem, 27). “En algunos casos” los Consejos de Desarrollo de la Comunidad “hacen las veces de un gobierno local” (ídem, 44).

En la tercera edición de su libro *Metodología y práctica...* Ander-Egg (1969) ofrece la siguiente síntesis conceptual de los objetivos del desarrollo de la comunidad:

“Lograr el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y humanas de la colectividad, realizando un trabajo “desde la base”.

Procurar modificar las actitudes y prácticas que actúan como freno o escollos al desarrollo social y económico, promoviendo a su vez actitudes especiales que favorecen dicho mejoramiento, entre las cuales [...] pueden destacarse:

- *Despertar en el hombre la capacidad para resolver sus propios problemas.*
- *Despertar el deseo de progreso, mediante el propio esfuerzo y trabajo.*
- *Despertar el nivel de aspiraciones en las poblaciones marginales [...]*
- *Elevar en la población la propensión a trabajar y la propensión a innovar.*
- *Promover en los individuos una actitud frente a los problemas de la comunidad (local y nacional) y frente al Estado, por la cual no se espere que éste resuelva todos los problemas, sino que ellos mismos se encuentren impulsados, mediante su participación en una acción*

individual y comunal, a resolver los que están al alcance de sus posibilidades.

- *Desarrollar el espíritu y la acción cooperativa [...]”. (ídem, 25-26).*

De toda la descripción que hace Ander-Egg del desarrollo comunitario considero esencial la siguiente definición:

*“El desarrollo de la comunidad es **una técnica social**. No es una filosofía ni es una ciencia: está en el plano de la praxis, de la acción social, entendiéndose por tal un conjunto de reglas prácticas y sistemáticas, cuyos procedimientos se aplican para mejorar o transformar algún aspecto de la sociedad” (Ander-Egg, 1969, Prefacio a la 2ª ed.).*

Y pocas páginas después continúa:

*“[...] consideramos al Desarrollo de la Comunidad [...] como método y técnica que contribuye positiva, real y efectivamente en un proceso de Desarrollo integral y armónico, atendiendo fundamentalmente a ciertos **aspectos extra-económicos**, en particular **psico-sociales**, que intervienen en la promoción de **actitudes, aspiraciones y deseos para el desarrollo**”. (Ander-Egg, 1969, 12-13 destacado por mí).*

La importancia de los párrafos anteriores radica en que permiten encuadrar al Desarrollo de la Comunidad en lo que Foucault denomina *tecnologías*, Toda tecnología se basa en cierto saber-hacer producido y administrado por expertos. Así también ocurre con el desarrollo comunitario, en el que Ander-Egg reconoce los aportes de la sociología, la antropología, la economía, la ciencia política, la pedagogía y la psicología social.

Los modelos de intervención

El discurso del desarrollo tal como lo concibo en este estudio no se limita al definición del término, sino que incluye la prescripción de las prácticas necesarias para alcanzarlo. Vale decir, que no se intenta en estas páginas describir el desarrollo como mera *idea* sino también como *técnica y práctica social* para promover a los subdesarrollados, pobres o desocupados convirtiéndolos en un determinado tipo de sujeto, plenamente desarrollado, en el mismo sentido en que Foucault estudió las

prácticas para el tratamiento de los enfermos los locos, los criminales, etc. para convertirlos en sujetos “normales”.

En varios documentos de los programas provinciales analizados se expresan con cierta claridad algunos principios rectores que orientan estratégicamente sus prácticas, como participación, empoderamiento, focalización, flexibilidad, descentralización, integralidad, etc. El conjunto de estos principios caracterizan lo que los documentos del CPFyDH denominan el *modelo de gerenciamiento social*, o como lo llamaron algunos entrevistados su *modelo de intervención*. La estrategia seguida en el análisis de los discursos relevados, inspirada en los trabajos de Teun van Dijk, se orientó precisamente a identificar y caracterizar los modelos de intervención entendidos como modelos mentales sobre qué es el desarrollo y cómo debe ser promovido.

He definido entonces al **modelo de intervención** como un dispositivo de gubernamentalidad en sentido foucaultiano consistente en una combinación particular de principios orientadores y de prácticas o acciones de los programas sociales, entre los que se pueden diferenciar objetivos estratégicos, estrategias de intervención, tecnologías de gestión, instrumentos y objetos de intervención. Es un *dispositivo* porque consiste en un conjunto heterogéneo de praxis, saberes, tecnologías, discursos, principios, etc. que buscan “administrar, gobernar, controlar y orientar” los comportamientos de los hombres en el sentido del desarrollo (Foucault, 2007).

La *gubernamentalidad* se define como “el gobierno de sí mismo y de los otros” (Foucault, 2010) o el gobierno de los otros a través de sí mismos. Implica unas técnicas de gobierno o una *tecnología gubernamental* fundada en una *racionalidad política* liberal que produce un *régimen de verdad*. Pero cuando Foucault habla del liberalismo no lo entiende como una ideología, teoría o filosofía, sino como una práctica o “como principio y método de racionalización del ejercicio del gobierno” (Foucault, 2007).

Un *régimen de verdad* es “la articulación con una serie de prácticas de cierto tipo de discurso que, por un lado, lo constituye como un conjunto ligado por un lazo inteligible y, por otro, legisla y puede legislar sobre esas prácticas en términos de verdad o falsedad” (Foucault, 2007, 35). Foucault dice que a partir del momento en que dichas prácticas se coordinan con un régimen de verdad pueden hacer que lo que no existía se convierta “en algo, algo que, no obstante, siguió sin existir” (ídem 36). Es

decir, en una *realidad de transacción* (ídem 337): figuras que surgen en la interfaz entre gobernantes y gobernados, transitorias, históricas en el sentido de que no han existido siempre, pero que no por ello resultan menos reales. En la obra de Foucault ese algo fue sucesivamente la locura, la enfermedad, la delincuencia, la sexualidad, etc. En este estudio es el desarrollo.

“No es una ilusión porque es precisamente un conjunto de prácticas, y de prácticas reales [...].

La apuesta de todas esas empresas [...] el acoplamiento serie de prácticas-régimen de verdad forma un dispositivo de saber-poder que marca efectivamente en lo real lo inexistente, y lo somete en forma legítima a la división de lo verdadero y lo falso”. (ídem 37).

Es por eso que resulta importante considerar junto al concepto de desarrollo las prácticas prescritas para alcanzarlo, pues es la articulación de ambas instancias la que constituye el dispositivo de gubernamentalidad aquí denominado *modelo de intervención*. En sus estudios Foucault no intentó realizar una historia de las ideas en sí mismas, sino de las prácticas y tecnologías de *subjetificación*,⁴ de producción histórico-social de subjetividad, como mecanismo de (auto)regulación social de la conducta individual.

Los modelos de intervención como dispositivos de gubernamentalidad son programas para modelar o remodelar los mecanismos de autorregulación de la conducta de los individuos en base a pre-supuestos sobre los seres humanos como sujetos autónomos, dotados de “aspiraciones a la autorrealización, de la capacidad real o potencial de manejar su vida como una especie de empresa de sí mismos”, y constituyen un *régimen del yo* (Rose, 2003, 232). Son “fórmulas de gobierno que permiten a los sujetos llegar a reconocerse en las prácticas que los gobiernan” (ídem 244).

Como quedó dicho anteriormente un modelo de intervención tiene cinco tipos de componentes:

Los **objetivos estratégicos (OE)** son fines en sí mismos, estados finales o condiciones que se pretenden alcanzar por ser considerados valiosos, en el sentido de

ser un valor público, como la equidad, la inclusión, la integración social, la eficiencia, la autonomía o autogestión de sujetos activos, la sinergia o la sustentabilidad.⁵

Las **estrategias de intervención (EI)** son modos de abordaje o formas de perseguir los objetivos antedichos. Son los criterios generales, los grandes lineamientos o los principios metodológicos que orientan la acción, por oposición a las operaciones, para regular los comportamientos de las personas de conformidad con los objetivos estratégicos. Algunas estrategias pueden ser: la integralidad, la solidaridad, el protagonismo, el asociacionismo, el autoempleo, la empleabilidad, la participación, la flexibilidad, el fortalecimiento del tejido social o de la sociedad civil o la promoción de la organización comunitaria.

Cabe aclarar que la noción de estrategia aquí utilizada difiere de la propuesta por Pierre Bourdieu en la entrevista titulada "De la regla a las estrategias" (Bourdieu 1993), como líneas objetivas orientadoras de las prácticas (Gutiérrez, 2005, Wilkis, 2004). Bourdieu entiende las estrategias como una regularidad en las prácticas individuales, derivada del sentido del juego que tienen los agentes sociales, el que no es necesariamente consciente ni ajustado a una prescripción o norma explicitada y codificada, que no surge de la norma estadística ni es producto de la elección racional ni un principio estructural.

Al contrario de las "estrategias prácticas" preconscientes de Bourdieu, que están inscriptas en la práctica de los sujetos, las estrategias de intervención que se describen en este trabajo aparecen formuladas en forma explícita en los documentos y entrevistas. Son declamadas como artículos de fe, expresadas como declaraciones de intención políticamente correctas, y recomendadas como "buenas prácticas". Aunque nada garantiza que las prácticas observadas efectivamente se guíen por ellas. Incluso podrían diferir notoriamente. Representan los principios de diseño de los programas analizados. Se trata de "principios" en el sentido que le da a este término el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE): el de "Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta".

Las **tecnologías de gestión (TG)** son conjuntos de conocimientos que, como un saber-hacer especializado, se aplican a la realización de una serie de operaciones sistemáticas. Algunos de ellos provienen del campo profesional de la administración de

empresas, como la planificación (participativa o estratégica), la externalización o tercerización (*outsourcing*), la focalización (*targeting*), o la descentralización. La noción de *tecnologías de gestión* es de uso corriente en las ciencias de la administración (Bustos Coral, 2007; Rigby, 2011) y la acepción que recibe en este trabajo es muy cercana, con la diferencia de que aquí son consideradas tecnologías en el sentido que Foucault (2008) le da a las “tecnologías del yo”, vale decir, como componentes de un dispositivo de gubernamentalidad.

Los **instrumentos de intervención** no son fines ni principios directivos sino artefactos más concretos que constituyen un medio para alcanzar los objetivos estratégicos. Pueden ser formas organizativas como los Consejos de Desarrollo de la Comunidad, las Unidades Técnicas Locales o los comités de crédito; materiales de uso administrativo como los formularios de solicitud y los registros de beneficiarios, o productos como los microcréditos, los subsidios, la capacitación o la asistencia técnica. La mayoría de ellos se aplican en correspondencia con alguna tecnología específica. Por ej. Los Consejos son instrumentos de gestión asociada, un taller puede ser un instrumento de planificación participativa y un fondo rotatorio un instrumento de acceso al crédito.

14

Finalmente, los **objetos de intervención (OI)** son aquellos fenómenos, dimensiones o aspectos de la realidad social sobre las que se pretende operar para modificarlos. En el presente estudio tales objetos son la desocupación, la pobreza, la vulnerabilidad, la informalidad, el riesgo social, la calidad de vida, las condiciones de vida, el territorio, el despoblamiento, las necesidades de la población objetivo, etc. Pero el más importante de todos los objetos de intervención es la subjetividad de los destinatarios de las acciones que promueven el desarrollo.

El modelo de intervención del desarrollo comunitario

Definidos los términos se puede ya presentar y describir someramente los componentes que caracterizan el modelo de intervención del enfoque del desarrollo comunitario.

Como se desprende de la descripción hecha más arriba entre los objetivos estratégicos del desarrollo comunitario se encuentran la autonomía/autogestión de los

individuos y comunidades, su empoderamiento, responsabilización, integración cultural y económica, el cambio cultural y el aprovechamiento de sus propias capacidades (véase la Figura 1).

Las estrategias de intervención incluyen la integralidad, la participación, la subsidiariedad, la creación de un ambiente entorno favorable (en particular, jurídico), la generación de empleo autónomo (emprendimientos) y el asociativismo (creación de cooperativas). Las tecnologías de gestión mencionadas son la planificación, la descentralización y tercerización (*outsourcing*) en organizaciones de la sociedad civil y la gestión asociada entre Estado e instituciones privadas.

Finalmente se mencionaron como instrumentos de intervención la asistencia técnica del Estado y la creación de Consejos de Desarrollo de la Comunidad.

Como ya expuse en un trabajo anterior (Rodríguez, 2009) todos estos componentes, con pocas variantes, están claramente presentes en los documentos analizados de los programas del CPFyDH producidos entre 1993 y 1999 y en algunos programas posteriores como el Volver.

Libertad y democracia para elegir desarrollarse o desarrollarse

15

En lo que respecta a la historia del Desarrollo de la Comunidad en el marco de la Alianza para el Progreso y la teoría de la modernización, resulta de particular interés para la antropología su énfasis en el cambio cultural dirigido. El mencionado rol pedagógico y educativo, su interés en modificar actitudes y disposiciones “psico-sociales” de la población rural de América Latina, en gran proporción indígena, no es otra cosa que cambio cultural dirigido. El sentido del cambio era el que indicaba la teoría de la modernización y el modelo de Redfield (1940, 1943) del *continuum folk-urbano*, desde una “sociedad folk”, étnica o “tradicional” de carácter pre-capitalista, como la “comunidad” (*gemeinschaft*) de Tönnies, hacia una sociedad moderna plenamente capitalista en sus relaciones sociales de producción, incorporada al mercado, con métodos racionales de incremento de la productividad, aspiraciones de crecimiento ilimitado e instituciones propias de la democracia occidental.

Diversos autores han hecho referencia al sentido bisémico del desarrollo. Por ej.

“En general, las definiciones usuales de desarrollo suelen recoger -y a menudo confundir- por lo menos dos connotaciones diferentes: por una parte, el proceso histórico de transición hacia una economía moderna, industrial y capitalista; la otra, en cambio, identifica el desarrollo con el aumento de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza, y la consecución de mejores indicadores de bienestar material” (Viola Recasens, 2000:10).

Ante esto cabe recordar que los documentos analizados enfatizan en varias oportunidades que “la materialización de proyectos es mucho menos importante que los cambios cualitativos que se manifiestan en las actitudes y en la vida de relación” (Ander-Egg, 1987, 26)”. En otras palabras la mejora efectiva en la calidad de vida de las comunidades es secundaria ante el objetivo de modificar sus actitudes y disposiciones hacia la modernización. Este hecho se hace patente en varios documentos de la OEA ya mencionados.

El documento “Community Development and Economic Development, Nueva York (1963)” destaca que una de las características esenciales del “movimiento de Desarrollo de la Comunidad” es que **la iniciativa local** es la que determina las líneas de acción a partir de las “necesidades sentidas” (citado en Ander-Egg, 1987, 53) y que se basa en el uso de “métodos voluntarios, puesto que es un proceso que básicamente confía en **la libertad** y tiende a **evitar la compulsión**, aunque aplique la persuasión y la presión de la opinión pública” (ídem 53). “[...] el fin del desarrollo comunal [es] que la gente pueda “pensar y decidir por si misma”. (ídem, 67).

Sin embargo en otro documento relativiza el imperativo de partir de las necesidades sentidas, argumentando que no es conveniente “aferrarse ciegamente a este punto” puesto que la gente podría expresar necesidades que no son compatibles con el cambio cultural buscado (ídem, 62). Está claro que ciertas reformas, como la reforma agraria y la “organización económica voluntaria” mediante cooperativas, deben realizarse independientemente de lo que opine la comunidad.

“[...] la transformación económica es un resultado, más que un objetivo del desarrollo de la comunidad. El objetivo consiste en crear condiciones previas al crecimiento económico: ambiente mental, conocimientos teóricos y prácticos, organización”n. (ídem, 66).

El objetivo general de cambio cultural se especifica como:

- “[...] *robustecimiento y fomento de la capacidad de la población para tomar decisiones, sacándola de la apatía que la ha llevado a dejar todas las decisiones importantes en manos del Gobierno.*
- *intensificación y encauzamiento de la iniciativa popular.*
- *canalización del entusiasmo popular mediante una buena organización, ya se trate de asociaciones voluntarias, grupos de trabajo, clubes, consejos comunales, etc.*
- *creación de condiciones para que los esfuerzos locales y regionales puedan sostenerse mutuamente; esto tiene especial importancia en comunidades indígenas que viven en unidades aisladas o autónomas, que se integran en una economía de mercado” (ídem, 66).*

En síntesis, el desarrollo comunitario busca impulsar la autogestión de las comunidades y su autonomía, en particular ante el Estado siempre y cuando lo hagan en el sentido requerido por la modernización. O sea integrándose a la sociedad de mercado. En especial los grupos indígenas. Cuando la autonomía y la autogestión no eran favorables a la modernización la tecnología del desarrollo comunitario debía socavarlas.

17

El documento titulado *Policy Issues concerning the future evolution of Community Development* reitera la crítica al concepto de *necesidades sentidas*, aconsejando sustituirlo por el de “orden de prioridades”(Ander-Egg, 1987, 90). Al abordar los cambios culturales, axiológicos y actitudinales que competen al Desarrollo de la Comunidad ensalza la democracia, el consenso y la solidaridad. Pero si estos valores resultaran un obstáculo para la promoción del desarrollo se recomienda ignorarlos o aun contrariarlos.

“[...] el acuerdo general no es una cualidad positiva prescindiendo del objetivo respecto del cual se ha establecido. [...] Un acuerdo general en torno a objetivos tradicionales y logrado por medios tradicionales, puede tener mayores consecuencias para impedir el desarrollo que para fomentarlo (ídem, 125).

Las comunidades en las que existe una poderosa solidaridad y unanimidad en torno a tradiciones, suelen ser menos receptivas a las nuevas influencias; el debilitamiento de

la solidaridad es un precio que hay que pagar para salir de esta situación. Luego, en torno a individuos y valores más orientados hacia el desarrollo, puede lograrse un nuevo acuerdo” (ídem, 126).

De modo que los consensos que importan son los consensos acerca de la necesidad de modernizarse o desarrollarse. Cuando el consenso existente es contrario al que busca el planificador hay que debilitarlo introduciendo el conflicto, desestabilizando la armonía, debilitando la solidaridad y apoyando a los grupos que sí son permeables al cambio a fin de que se establezca un nuevo consenso bajo su hegemonía.

“Se considera que el proceso del desarrollo comunal consta de dos etapas: movilización e institucionalización. La movilización consiste en debilitar la influencia que sobre el individuo ejercen grupos e instituciones tradicionales, cuando no contribuyen a motivar al individuo para orientarse a nuevos objetivos, asociarse a nuevos grupos y desempeñar nuevas funciones. Este proceso resulta más fácil cuando se altera el equilibrio social de la comunidad” (ídem).

Sin embargo este método no es el preferido en todos los casos. Mientras no haya una resistencia frontal al cambio “el medio más eficaz para la movilización es la atracción emocional de líderes carismáticos” (ídem). Este documento continúa con numerosas consideraciones y recomendaciones sobre técnicas de cambio cultural dirigido, en especial entre comunidades campesinas, que en América Latina pertenecen en gran proporción a grupos indígenas.

“Una de las causas del estancamiento de las comunidades rurales, suele ser su aislamiento del mundo por el hecho de que sólo dependen de la comunicación oral. Para que las comunidades rurales se integren a la vida nacional y adquieran un nuevo dinamismo es necesario que entren en contacto con un mundo más amplio. [...] El cine, la radio y la TV pueden ser medios muy eficaces para el cambio de actitudes” (ídem 127).

Estas indicaciones recuerdan al ya citado sentido que la Colonial Office Británica le otorgaba a desarrollo comunitario:

“Un movimiento con el fin de promover el mejoramiento de la vida de toda la comunidad, con su participación activa y en lo posible por iniciativa de la propia

comunidad. Si acaso dicha iniciativa no apareciera de manera espontánea, se emplearán técnicas que la hagan surgir y la estimulen con el objeto de asegurar respuestas activas y entusiastas al movimiento.” (citado en (Ander-Egg, 1980, 62):

Conclusión

He caracterizado al desarrollo comunitario en tanto modelo de intervención como un dispositivo de gubernamentalidad que responde a una racionalidad liberal tendiente a modelar la subjetividad de las personas de modo tal que resulten gobernables “a distancia” a través de su propia libertad, autonomía, autogestión y empoderamiento, conforme a los requerimientos de las sociedades capitalistas modernas.

He mostrado que las tecnologías del desarrollo comunitario tuvieron su origen en la política colonial del imperio británico en el momento en que éste pasaba del gobierno directo al gobierno indirecto “a distancia” de sus territorios de ultramar dando lugar al proceso de descolonización.

He mostrado que bajo el impulso de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, desempeñó un rol central en la aculturación dirigida de las sociedades indígenas, campesinas y tradicionales no completamente capitalistas desde mediados del siglo XX, contando con la participación de numerosos profesionales de variadas ciencias sociales, incluyendo antropólogos, como portadores de las tecnologías del yo adecuadas a dichos fines. También he señalado su articulación con la teoría de la modernización, el desarrollismo y la Alianza para el Progreso.

He señalado su vigencia en los documentos de los programas del CPFyDH analizados y hasta más acá del cambio de siglo. He ofrecido, por tanto, una mirada crítica de un enfoque aún vigente y herramientas para reconocerlo en los discursos a partir de los componentes de su modelo de intervención aún cuando no se use explícitamente el término “desarrollo comunitario” o similares.

Bibliografía

Ander-Egg, Ezequiel (1969). Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad. Colección Desarrollo social (3^o ed.). Buenos Aires: Ed. Hvmánitas.

- Ander-Egg, Ezequiel (1980). Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad. Colección Desarrollo social (11^o ed.). Buenos Aires: Ed. Hvmánitas.
- Ander-Egg, Ezequiel (1987). La problemática del desarrollo de la comunidad. Cuestiones en torno a métodos y técnicas del trabajo social. Buenos Aires: Ed. Hvmánitas.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). Desarrollo social. Documento de estrategia. Washington D.C. Agosto de 2003.
- Bourdieu, Pierre (1993). *Cosas dichas*. Colección El mamífero parlante. (Vol. 1). Barcelona: Ed. Gedisa.
- Bustos Coral, Holman D. (2007, Julio 18). "Tecnologías de gestión" - TG. GestioPolis. <http://www.gestiopolis.com/tecnologia/tecnologias-de-gestion-en-la-era-del-conocimiento.htm> Consultado el 16 de Agosto de 2011.
- Cardarelli, Graciela, & Mónica ROSENFELD. (1998). Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales. Tramas sociales. Buenos Aires: Paidós.
- Colmegna, Paula (2005). "«La población beneficiaria es el último orejón del tarro»: intencionalidades diversas a la hora de implementar un proyecto. Entrevista a Jorge Carpio". En: Isla y Colmegna (2005), Política y poder en los procesos de desarrollo. (págs. 93-112). Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.
- Foucault, Michael (2007). Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979). Obras de sociología. Buenos Aires: FCE.
- Foucault, Michael (2008). Tecnologías del yo y otros textos afines. Pensamiento contemporáneo. Buenos Aires: Paidós - ICE – UAB.
- Gutiérrez, Alicia B. (2005). Las prácticas sociales: Una introducción a Pierre Bourdieu. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Lewis, Oscar (1960). Tepoztlán, un pueblo de México. México D. F: Joaquín Mortiz.
- Lewis, Oscar (1993). Antropología de la pobreza. Cinco familias. (Vol. 16). México.: FCE.
- Melatti, Delvaire M. (1977). "El papel del antropólogo en los proyectos de desarrollo de la comunidad". En: América Indígena, XXXVII(1), 171–177.
- Montero, Maritza (1984). "La psicología comunitaria: orígenes, principios y fundamentos teóricos". En: Revista latinoamericana de psicología, 16(3), 387–400.

- Palerm, Ángel (1969). "Antropología aplicada y desarrollo de la comunidad". En: Anuario Indigenista, Vol. 29, 153-161, México.
- Rappaport, Julián (1977). Community Psychology : Values, Research and Action. Nueva York, EUA : Holt, Rinehart and Winston.
- Redfield, Robert (1934). "Culture Changes in Yucatan". En: American Anthropologist, 36(1), 57-69.
- Redfield, Robert (1940). "The Folk Society and Culture". En: The American Journal of Sociology, 45(5), 731-742.
- Rigby, Darrell K. (2011). "Management tools and trends 2011: An Executive's Guide". Bain & Company. <http://www.bain.com>. Consultado el 16/08/2011.
- Rodríguez, Pablo Gustavo (2008). "El desarrollo como plenitud ausente del Tercer Mundo". En Actas de las V Jornadas de Sociología de la UNLP. «Cambios y continuidades sociales y políticas en Argentina y la región en las últimas décadas. Desafíos para el conocimiento social» (p. CD-ROM). La Plata. Recuperado a partir de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/5354>
- Rodríguez, Pablo Gustavo (2009). "Fuentes conceptuales del modelo de gerenciamiento social del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano de la provincia de Bs. As.: la organización comunitaria". En: Memorias del RAM 2009, « Diversidad y poder en América Latina». Buenos Aires. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/5340> Consultado el 18/05/2014.
- Rodríguez, Pablo Gustavo (2013). "Las concepciones del desarrollo en los programas de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (1990-2007)" (tesis doctoral inédita). Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Rose, Nikolas (2003). "Identidad, genealogía, historia". En: Cuestiones de Identidad Cultural (pp. 251-280). Avellaneda: Amorrortu Editores.
- Rostow, Walt Whitman (1965). Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista. (Vol. 3). Fondo de Cultura Económica.
- Savloff, Guillermo (1969). Educación de la comunidad. Biblioteca Pedagogos de América. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.

Shields, James. J. (h) (1969). La educación en el desarrollo de la comunidad: su función en la asistencia técnica. Buenos Aires: Paidós.

Viola Recasens, Andreu (2000). "La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo". En: A. Viola Recasens (comp.), Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina. (pp. 9-64.). Barcelona. Ed. Paidós.

Wilkis, Ariel (2004). "Apuntes sobre la noción de estrategia en Pierre Bourdieu". En: Revista argentina de sociología, 3, 118-130.

[1](#) Lic. en Antropología y Dr. en Ciencias Sociales (UNLP).

[2](#) Se analizó la tercera edición (1969) y la décima edición (1980), que son algo diferentes. La primera edición es de 1963 .

[3](#) Es un borrador inédito, sin fecha, pero probablemente escrito entre 1966 y 1970, ya que su texto hace referencia a una reunión de las Naciones Unidas efectuada en 1966, por lo que debe ser posterior a esa fecha, y 1970 es el año en que Ander-Egg prologó su libro, por lo que el documento debe ser anterior.

[4](#) Rose define la subjetificación como "todos esos procesos y prácticas heterogéneos por medio de los cuales los seres humanos llegan a relacionarse consigo mismos y los otros como sujetos de cierto tipo" (Rose, 2003, 215, 219).

[5](#) El sentido otorgado aquí a objetivos estratégicos se aproxima a lo que Rose (2003, 223) llama *teleologías*.

Anexo

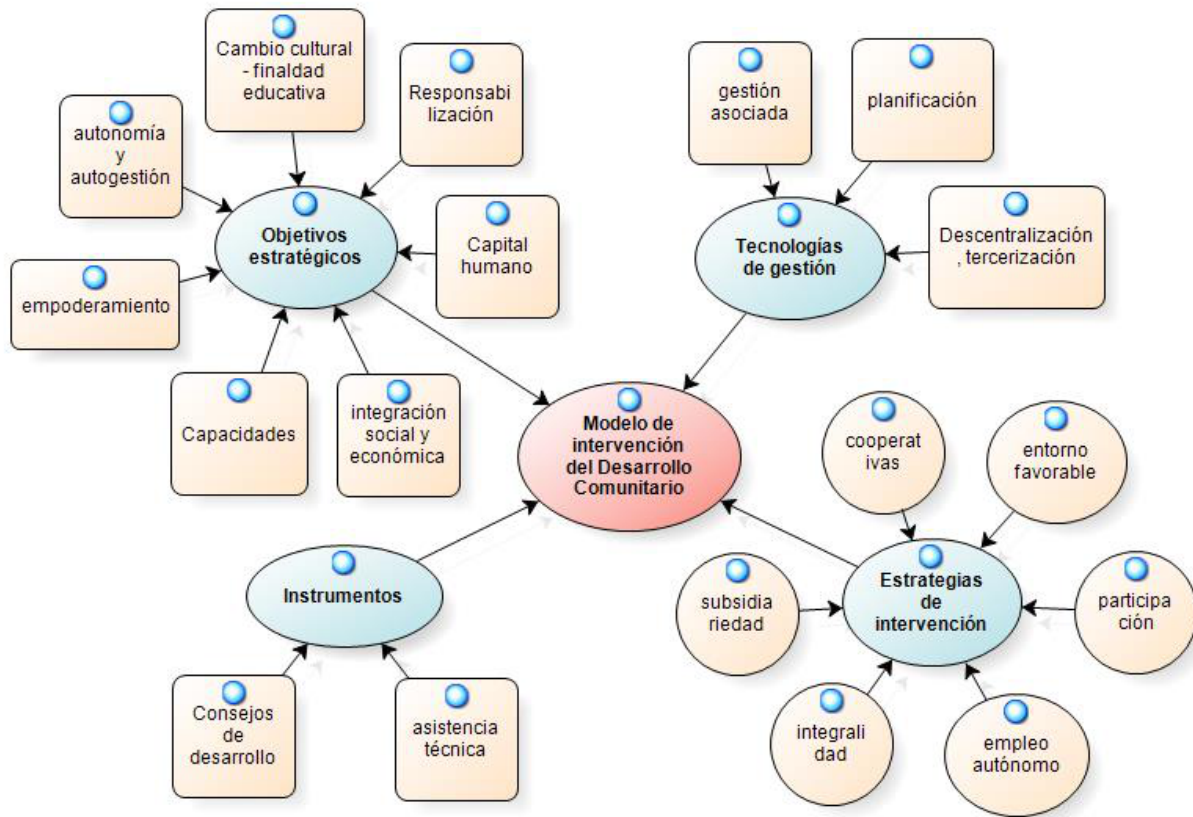


Figura 1. El modelo de intervención del desarrollo comunitario