

Evaluación del Programa de Desarrollo y Organización de la Comunidad en Colombia

Por Humberto Triana y Antorveza

1º - Aspectos generales del programa

La evaluación de un programa, se considera actualmente como un aspecto integral del mismo.

En el caso del Desarrollo de la Comunidad, es necesario establecer diferentes entre 1) Los “objetivos” del desarrollo y 2) Los “instrumentos” para lograr dichos objetivos.

1) - **Objetivos.** — Los “objetivos” son de dos tipos: tangibles e intangibles. Los primeros pueden medirse estadísticamente, como los referentes a la creación de capital social básico o infraestructuras (escuelas, caminos, acueductos, etc.). Los intangibles se refieren a lograr cambios positivos en la cultura y las actitudes, mejorar los sistemas de liderazgo, disminución del fatalismo y del paternalismo, etc.

Estos aspectos no son fácilmente medibles o al menos, requieren tiempo, para sobre bases previamente establecidas, equipar en alguna forma la situación creada.

2) - **Instrumentos.** — Por “instrumentos” deben comprenderse los organismos públicos, semi-públicos y privados que están colaborando en una o en otra forma para alcanzar los objetivos del desarrollo y organización de la comunidad.

La División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno ha considerado en todo momento al Desarrollo y Organización de la Comunidad, principalmente como un proceso educativo. Este proceso, además de constituir un bien en sí mismo para la Comunidad que lo recibe, eleva la dignidad espiritual y moral del hombre e incrementa

NOTA. — Trabajo presentado por su autor al Primer Seminario Interfacultades de la U.P.B. de Desarrollo de la Comunidad.

la capacidad de los individuos y de la sociedad para producir los bienes y servicios que sustentan un nivel de vida más elevado.

Por ello, el esfuerzo de educar a la comunidad, produce rendimientos económicos y sociales que pueden equipararse a los que se atribuyen a las inversiones en capital social básico.

Analicemos la cuestión:

El concepto de “desarrollo social” completa el de “desarrollo económico”, en dos sentidos:

a) El desarrollo social se refiere ante todo al mejoramiento de los niveles de vida, la eliminación de la pobreza extrema y la ampliación de los servicios sociales que se espera serán los frutos del desarrollo económico en las sociedades democráticas. El “nivel de vida” (como la “situación social”) es en sí una realidad compleja que reúne una gran variedad de componentes, algunos de los cuales pueden medirse directamente mediante indicadores estadísticos, mientras que otros sólo pueden evaluarse de modo indirecto.

Aunque la tasa de desarrollo social en este sentido no pueda medirse recurriendo a ningún indicador de carácter compuesto, un país con estadísticas adecuadas, puede evaluar, pronosticar y planear el progreso respecto de la mayoría de esos diversos componentes, así como con relación a los demás y con el desarrollo económico. Se pueden fijar determinadas metas, como el consumo de calorías y proteínas por habitante, el coeficiente de espacio habitacional con relación a la población o el coeficiente de la matrícula escolar de niños entre determinadas edades, por ejemplo.

b) En segundo lugar, el desarrollo social se refiere a cambios en la estructura de la sociedad que, o son condiciones previas para el desarrollo económico, o, se espera lo acompañen. Expresado en los términos más sencillos, esos cambios pueden resumirse como el paso de una sociedad estática de dos clases, con grandes diferencias entre sus respectivos modos de vida y donde la participación efectiva en los asuntos nacionales queda limitada prácticamente a la pequeña clase superior, a una sociedad que presenta una serie de estratos sociales y considerable movimiento de uno a otro, un amplio sentido de participación en los asuntos nacionales y una expectativa de cambio socio-económico continuado que comparte la generalidad de la población. Este cambio suele ser también el paso de un modo de vida predominantemente rural-agrícola a otro predominantemente urbano-industrial. La transición nunca se realiza en forma sencilla o sin conflicto. Puede suceder que las actitudes y valores no se modifiquen suficientemente ante las nuevas necesidades y que la tirantez social, las frustraciones y la incapacidad de adaptación pongan en peligro el continuo crecimiento económico y la estabilidad misma de la sociedad.

Es evidente que este segundo aspecto del desarrollo social es por lo menos tan importante como el primero para el planeador del desarrollo, pero es mucho más difícil tenerlo en cuenta de modo preciso al elaborar los planes nacionales. El problema ya no consiste en fijar metas y en organizar los recursos materiales para alcanzarlas, si-

no en tener presente, en toda la gama de medidas sociales y económicas que se adopten, la necesidad de promover un cambio social constructivo y de reducir al mínimo las tensiones que pudieran frustrar el desarrollo. Esto implica cuestiones de ética y de valores que conciernen muy íntimamente a las relaciones sociales del individuo y a su criterio sobre lo bueno y lo malo. Los países que han alcanzado altos niveles de desarrollo económico y social exhiben grandes variaciones en cuanto a los tipos de movilidad social y a los grados de tirantez y desorganización que han podido tolerar durante el proceso. El especialista en ciencias sociales podría señalar al planificador las repercusiones sociales de medidas alternativas y sugerir la manera de evitar algunos de los peligros, pero no puede ofrecer una receta infalible para promover el desarrollo social sano a que se aspira.

La educación de la comunidad es de suma importancia para ambos aspectos del desarrollo social y constituyen un vínculo entre ellos; todo el mundo la reconoce como un derecho humano, como algo bueno en sí mismo. Es también un instrumento muy eficaz para influir sobre los otros componentes del nivel de vida, inculcar las técnicas económicas que permitan elevarlo y fomentar las disposiciones favorables al cambio social capaces de asegurar su necesaria continuidad.

Si la información sobre los aspectos estadísticos de los niveles de vida es inadecuada en Colombia, también es insuficiente en lo relativo a la estructura social. Los encargados de formular las medidas requeridas suelen poseer una orientación limitada y a veces imprecisa.

La población marginal de las ciudades tiene más ingresos en efectivo y mayor acceso a los servicios sociales que la mayor parte de la población rural, pero debido a la falta de aptitudes técnicas y al bajo nivel de instrucción se dedica a trabajos ocasionales o mal remunerados. En todas las ciudades del país escasea la mano de obra calificada y hay un excedente de trabajadores sin preparación alguna.

Este estrato urbano está formado principalmente por emigrantes rurales, que empujados a la ciudad por la esperanza de mejorar sus condiciones de vida o por la imposibilidad de seguir viviendo de la tierra, han traído consigo muchas de las características de la pobreza rural. Así es como han surgido en la periferia de las ciudades, barrios enteros contruidos con materiales de desecho, donde los bajos niveles de vivienda y la falta de saneamiento típico de las localidades rurales, se acentúan por el hacinamiento y el tamaño de los tugurios. Fácil es imaginar que esas condiciones de vida determinan constantes frustraciones individuales y contribuyen a la desorganización familiar y social.

El problema del éxodo rural y de la concentración de emigrantes en las ciudades no puede ser resuelto sólo por el desarrollo de la Comunidad, si al mismo tiempo no se emprende una acción de orden económico para elevar el nivel de vida en las ciudades y en el área rural. También puede decirse, a la inversa, que un programa de esta índole en el plano económico estaría destinado al fracaso si no estuviera acompañado de planes paralelos en materia de educación y desarrollo de la Comunidad, a fin de preparar a esos individuos para que se adapten a las nuevas condiciones de vida urbana y para que ocupen e-

Los nuevos empleos con la requerida calificación profesional. La política de obras públicas urbanas de varios países latinoamericanos revela que existe conciencia de este problema. A este respecto cabe observar que una mano de obra analfabeta no puede ser empleada sino en trabajos de escasa productividad (construcción y reparación de calles o caminos, movimientos de tierra, etc.) y que un esfuerzo decidido de educación y de formación profesional permitirían realizar trabajos de mayor complejidad y de más alto rendimiento económico. Las técnicas de trabajo intensivo son mal conocidas aún, pero es evidente que exigen una mano de obra educada. No cabe duda, por otra parte, que es preferible no esperar a que los campesinos hayan emigrado a las ciudades para adoptar medidas de urgencia. El mejoramiento de la agricultura no puede ser descuidado en los planes de desarrollo, y ello supone elevar el nivel de preparación en los campos, mejorar la educación rural, la educación de adultos y la enseñanza profesional agrícola. Puede agregarse que un desarrollo de la Comunidad concentrado principalmente en las ciudades agravaría la actual situación y aceleraría el ritmo del éxodo rural, ya que las oportunidades de educación de movilidad social sólo existirían en los centros urbanos. Si se tiene en cuenta estos factores, un plan de desarrollo y organización de Acción Comunal concebido debe considerar como uno de sus propósitos esenciales, la reducción de las disparidades entre el campo y la ciudad.

2º - Lo realizado en Colombia

Hasta hace poco, la División de Acción Comunal y varios organismos concedieron mayor importancia a la acción que a la propia evaluación de los resultados. Por otra parte era necesario buscar patrones normativos a medida que avanzaba el programa.

El proceso educativo del Desarrollo y Organización de la Comunidad, al actuar sobre el comportamiento de las gentes, ha logrado numerosos cambios. Existen ya un mayor interés cívico, mayor identificación del individuo con el grupo, mayor colaboración de la población en actividades de interés común y especialmente, el liderazgo local, se ha fortalecido y concretado. Quizás, una de las contribuciones más valiosas de la Acción Comunal ha sido la eliminación progresiva de la violencia en varios sectores del país, convulsionados desde hace varios años, por tensiones gravísimas de orden social y económico.

Indudablemente, el Desarrollo y Organización de la Comunidad en Colombia presenta características que lo singularizan en forma ejemplar, frente a actividades similares emprendidas en otros países. Es notable la espontaneidad de la población al adoptar dicho sistema y el interés que mantiene hacia la solución de sus problemas más graves y urgentes.

Hasta el presente se han censado 2.608 Juntas de Acción Comunal, aunque se calculan en el doble de esta cifra, las comunidades organizadas en el país. Todas estas comunidades, a medida que la situación lo permita serán cada vez más tecnificadas y mejor organizadas. Las Juntas comunales censadas han realizado 2.841 obras en corto tiempo e igualmente se hallan en la actualidad concentrando sus es-

fuerzas para dar término a 1.697 obras que se hallan en ejecución y han planeado la realización de 3.380 obras más.

La magnitud del número de juntas organizadas y de sus realizaciones actuales o en proyecto están exigiendo cada vez más un dinamismo y capacidad operativa en los organismos legalmente constituidos para el efecto. Es necesario por una parte vertebrar en mejor forma y fortificar al máximo a la División de Acción Comunal que debe actuar en forma vertical para asegurar la unidad de criterios y la coordinación de los programas.

Por otra parte, los demás organismos deben aprestarse a colaborar, en forma horizontal en cuanto con el organismo vertical, ofrecen la asesoría técnica o material a las comunidades. Esta coordinación necesaria y urgente en el momento actual, se hace aún más imperiosa frente a las expectativas e interés de la población en su auto-mejoramiento. Por ello, la División de Acción Comunal ha integrado su programa de evaluación en forma rigurosa, con el objeto de sacar conclusiones claras y precisas que le permitan como también a los demás organismos en el país, una acción más lógica y productiva.

La División de Acción Comunal junto con la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional y con el patrocinio inestimable de la Universidad de Wisconsin ha iniciado la evaluación tanto cualitativa como cuantitativa del Desarrollo y Organización de la Comunidad en Colombia.

Metodológicamente, este estudio tiene dos partes. La primera comprende el estudio de la División de Acción Comunal y otras agencias de cambio como sistemas sociales. Sus fines y normas se usan como criterios para elevar su cumplimiento actual, y sus relaciones con las instituciones nacionales se consideran dentro del cuadro de toda sociedad.

1) El análisis de los proyectos anteriores emprendidos por las agencias de cambio. Este se está efectuando por medio de un estudio y análisis intensivos de los archivos de la división.

2) Determinar el papel coordinante desempeñado por la División de Acción Comunal con:

- a) Otra agencia de cambio.
- b) Otras instituciones gubernamentales.

3) Determinar las disposiciones internas estructurales de la División de Acción Comunal en término de:

- a) Reclutamiento.
- b) Canales de comunicación.
- c) Mantenimiento de límites, y
- d) Facilidades y obstáculos que agravan o impiden el logro de los fines de la organización.

La segunda parte, la principal, se realizará por medio de los estudios de campo en nueve municipios representativos de los grupos

más importantes que han tenido experiencias en programas de alguna forma de desarrollo de la Comunidad, y otros grupos equivalentes que no han tenido tal experiencia.

Los estudios de campo aspiran observar, caracterizar y medir en términos aproximados los cambios en: a) La cultura y tecnología material, b) Los sistemas de relaciones humanas tales como liderazgo, representación de grupos, contacto con agencias oficiales, etc., y c) Actividades y valores respecto a las posibilidades de mejoramiento.

La medición aproximada se lleva a cabo comparando los grupos de la localidad equivalente a un municipio dado con y sin la experiencia en el desarrollo de la comunidad, y comparando las condiciones observadas con las que se contó antes de la intervención.

La unidad de análisis para esta parte del estudio será la comunidad, la cual se definirá generalmente como un municipio que contiene los grupos experimentales y de control.

El grupo experimental será una vereda, caserío, etc. que haya experimentado el desarrollo de la comunidad activa y el grupo de control será el que no lo haya experimentado. Las variables de control (características que deben ser comparadas serán: 1) La misma región cultural, 2) Participación de los mismos servicios públicos, 3) Organización religiosa común, 4) Mercado común, 5) Formas de tenencia de la tierra similares o idénticas, 6) La misma macro-estructura con la micro-estructura al ser afectadas por el desarrollo de la comunidad en el grupo experimental.

Las regiones culturales que se van a considerar son: 1) La Costa Atlántica, 2) La Costa del Pacífico, 3) Antioquia y Caldas, 4) Tolima y Huila (particularmente una zona de violencia), 5) El Valle, 6) El Cauca y Nariño, 7) Cundinamarca y Boyacá, 8) Los dos Santanderes, 9) Los Llanos, y posiblemente 10) La Goajira.

Los estudios de campo comprenden tres tipos diferentes de operación:

1) Datos comunes y corrientes en los municipios, tales como situación geográfica, movimiento demográfico, grado de desarrollo socio-económico tal como tecnología de la agricultura, subsistencia y mercados, industrias, comunicaciones, crédito, servicios sociales, educación, condiciones materiales, participación en instituciones municipales; forma de tenencia de la tierra, distribución y fragmentación de la propiedad, avalúos de la tierra; tipos de sistema social, como hacienda, latifundio, resguardo, vereda, caserío, plantación; formas de uso de la tierra, importantes y recientes hechos históricos, especialmente relacionados con "la violencia", organización social de los grupos de la localidad; particularidades culturales y sus implicaciones para el cambio espontáneo e inducido.

2) Estudios de caso, o análisis de aspectos individuales del desarrollo de la comunidad, de acuerdo con el siguiente esquema tentativo.

- a) Identificación del estímulo inicial.
- b) Primeros pasos en un programa.

- c) Legitimación y relaciones con las estructuras oficiales.
- d) Difusión de las informaciones acerca del programa de la Acción tomada.
- e) Identificación de los obstáculos encontrados.
- f) Grado de participación popular.
- g) Características de la organización que dirige el programa.
- h) Resultados del programa según la percepción personal de los participantes en el programa y según la constatación que rehacen los investigadores.

3) Un reconocimiento del muestreo aplicado a individuos en las áreas con y sin los programas de desarrollo de la comunidad; sus actividades hacia ella; sus niveles de conocimiento acerca del desarrollo de la comunidad, la reforma agraria y otras posibilidades de cambio; nuevas formas de organización y estructuras que se presentan; cambios en las aspiraciones y las posibilidades de su realización preferida entre la acción individual y la acción de grupo como medios para realizar los cambios deseados.

Actualmente se están concluyendo los estudios correspondientes a Tenza (Boyacá) y Barrancabermeja (Santander). Luego se iniciarán otros en el Chocó y Antioquia. Igualmente se investigará el desarrollo de la Comunidad en los Llanos Orientales; en esta forma a fin de año se habrán terminado cinco estudios en diferentes regiones del país.

3º - Dificultades del programa

Habiendo demostrado la población colombiana su interés y esfuerzo por su auto-desarrollo y frente al gran número de realizaciones hechas por nuestras Comunidades podría pensarse que no ha habido grandes dificultades.

La ley ha establecido un organismo vertical para la Acción Comunal con el objeto de mantener cierta unidad técnica y de coordinación, como ya hemos dicho. Igualmente, se ha dispuesto que los demás organismos actúen en forma horizontal, en cuanto con el organismo vertical o División de Acción Comunal sean responsables del programa de Desarrollo de la Comunidad otorgando asistencia técnica y material a las comunidades organizadas.

Según disposiciones orgánicas y reglamentarias sobre Acción Comunal contenidas en las Leyes y Decretos, el Ministerio de Gobierno, quedó autorizado para celebrar contratos, convenios o acuerdos con las entidades públicas o privadas, para organizar de la manera más adecuada, las campañas de Acción Comunal en todo el país. Esta disposición, tuvo como fundamento, el criterio lógico de que no era conveniente dotar directamente a la División de Acción Comunal, de los medios adecuados para prestar ayuda de tipo técnico y económico a las comunidades, duplicando así la organización estatal. Esta tarea, ha sido difícil e incomprensible. La mejor colaboración recibida por las Juntas ha sido en la casi totalidad de los departamentos a través de los señores gobernadores y las diversas secretarías. Pero algunos organismos, no comprenden el desarrollo técnico de la Comunidad y se nie-

gan a prestar su colaboración o se dan a la tarea de superplanear e imponer obras que si bien la comunidad las requiere, no las siente suyas y por tanto la influencia de las mismas es pequeña o casi nula. Por otra parte, a algunas organizaciones les interesa mostrar "sus realizaciones" y por tanto toman la coordinación y el trabajo en equipo. Además, el presupuesto de la División cada año se disminuye, lo cual hace que no pueda establecerse un contacto más frecuente con las comunidades y que los medios de difusión de la campaña sean relativamente nulos.

Esta experiencia ha llevado a la División de Acción Comunal a estudiar una reestructuración de su organización, funciones y medios de la misma con el objeto específico de estar a la altura de la situación por la que vive el país.

4º - Participación de la Universidad en el Desarrollo y Organización de la Comunidad

Siendo la Universidad, una comunidad de trabajo cultural, técnico y artístico, toda su actividad debe encaminarse necesariamente a regular, encauzar y dirigir los recursos humanos del país. Es por ello que el Desarrollo de la Comunidad aparece como un campo excelente de operaciones para el estudiante, no solo para su propio entrenamiento y preparación profesional sino también para cumplir todas aquellas obligaciones que nos impone la vida en sociedad, nuestro amor a la patria y a nuestros semejantes.

La colaboración universitaria será valiosa y donde se ha entendido y desarrollado ha demostrado magníficos resultados. Tal es el caso de la Asociación Universitaria para la Acción Comunal de Antioquia (AUPAC) o del Consejo Inter-Facultades de la Universidad Nacional de Colombia, por citar tan solo dos ejemplos.

No queremos proponer por ahora ningún plan de acción. Corresponde a ustedes discutir en forma democrática y generosa y con el fervor juvenil que los anima situar la mirada sobre los objetivos del Desarrollo y Organización en un trabajo organizado, integral y coordinado.

5º - Recomendaciones

1º - Reconociendo la bondad del desarrollo y organización de la Comunidad para el progreso social y económico del país, es necesario intensificar al máximo dichas actividades.

2º - Se hace manifiesta la urgente necesidad de integrar las actividades de todos los sectores oficiales, semi-públicos y privados para que en un lapso prudencial de tiempo pueda nuestro país salir del estado de sub-desarrollo económico y social.

3º - Analizar las experiencias logradas en el país, con el fin de estructurar mejores métodos y sistemas para el desarrollo de la Comunidad en Colombia.