

Desarrollo sostenible en la línea de fuego: la mediación del trabajador de campo en un proyecto participativo

Cecile Jackson

La dirección que ha tomado gran parte de la teoría social moderna sugiere que en los estudios de desarrollo tal vez hemos sido demasiado estructuralistas en nuestros planteamientos de las políticas, programas y proyectos de desarrollo: nos hemos preocupado demasiado por lo formal, lo planificado, lo intencionado; hemos querido ver las instituciones sólo como conjuntos de reglas y procedimientos (Giddens, 1984; Clay y Schaffer, 1984; Long y Long, 1992; Booth, 1994). Por otra parte, el interés actual por analizar el cambio social a través de los mediadores o de los actores sugiere una visión diferente: la de una determinación mutua entre la acción individual y las estructuras sociales; la de las opciones, la resistencia y la lucha; la del poder de los aparentemente débiles; la de la multiplicidad y contingencia de las percepciones de la realidad; y la del carácter negociado de los resultados de desarrollo más que de la imposición de políticas. Para el trabajo de desarrollo, esto implica, entre otras cosas, cuestionarse hasta qué punto los planes y las políticas de desarrollo se pueden aplicar directamente, o hasta qué punto los resultados tienen relación con las intenciones. Implica también insistir menos en los diseños, planes, proyectos y reglas y más en conseguir apoyos, muchas veces a través de la participación, de cara a objetivos de desarrollo compartidos; en cambiar actitudes y culturas de trabajo de manera que el órgano mediador se convierta en una oportunidad y no en una limitación (perturbadora). En este sentido, interesa especialmente la experiencia concreta del «burócrata de calle» (Lipsky, 1980), es decir, la persona que está en el punto de contacto directo entre proyecto y la gente, y en qué grado esto conforma su mediación, sus elecciones, sus interpretaciones y estrategias y, por lo tanto, conforma finalmente el proyecto. Muchos han reconocido la importancia de las relaciones y las condiciones y culturas de trabajo de esa persona, que habitualmente ocupa el peldaño más bajo de la organización en cuanto a posición y autoridad, pero que tiene la capacidad de hacer o romper un proyecto (Wade, 1992; Goetz, 1996). Curiosamente, sin embargo, los planteamientos participativos suelen pedir al trabajador de campo que se coloque en una posición pasiva desde la que responda a las iniciativas de los campesinos, pero sin imponer su subjetividad. Ese concepto del trabajador de campo es poco realista (porque nadie puede borrar su identidad de esa manera) y es una ilusión que puede costar muy cara.

El contexto del proyecto

Este artículo es una reflexión sobre varios aspectos de desarrollo social surgidos durante los cinco primeros años del «Proyecto de cultivos dependientes de la lluvia» (Rain-fed Farming Project – RFP) de India oriental, fundado por ODA1 (ahora Departamento para el Desarrollo Internacional, DFID). El RFP empezó en 1989 en tres estados (Orissa, Bihar y Bengala occidental) y fue concebido como un proyecto que «elaboraría un nuevo planteamiento para el desarrollo de las áreas dependientes de la lluvia, incorporando específicamente los principios de énfasis en la pobreza, participación, subvención mínima e implicación de las mujeres» (ODG, 1995). El análisis del fracaso de la Revolución Verde a la hora de favorecer a las áreas dependientes de la lluvia subrayó principalmente la incapacidad de los agricultores pobres de adoptar tecnologías que requieren inversiones importantes, excepto donde esa

adopción había sido inducida por subvenciones considerables (entendiéndose por eso ofrecer a los agricultores recursos a precios inferiores al de coste). La auténtica participación y sostenibilidad se veían como las obtenidas cuando el agricultor adoptase las tecnologías sin necesidad de subvenciones. El proyecto quería centrarse en las necesidades de los agricultores sin recursos, en el desarrollo sin subvenciones, con la plena implicación de las mujeres en todos los aspectos del proceso de desarrollo. Por participación se entendía el que los campesinos tuvieran «un papel protagonista en la elección, puesta a prueba y desarrollo de las innovaciones (...) como la forma más segura de alcanzar tecnologías de bajo coste adecuadas para sus propias circunstancias» (ODG, 1995:1).

La estructura del proyecto se basaba en un equipo compuesto por un Agrónomo de Agrupación (AA) y un Motivador de Pueblo (MP) que cubrían agrupaciones de dos o tres pueblos, situadas en las zonas más pobres de ocho distritos pobres. Cada distrito estaba coordinado por un Agrónomo de Distrito (AD) y en cada uno de los tres estados había un Motivador Superior (MS). En la central de Bihar en Ranchi se creó una célula de Mujeres en Desarrollo (MID), en tanto que en la sede de Calcuta había especialistas por temas (cultivos, suelos, agrosilvicultura) y un especialista en participación (durante un período breve), personal dedicado a supervisar y evaluar (S y E) y el Director de Proyecto. Los AA eran mayores que los MP y poseían aptitudes o calificaciones técnicas.

El análisis que se hace aquí se basa en las entrevistas realizadas al personal de campo del RFP durante las dos visitas al proyecto y en las detalladas anotaciones cotidianas de tres diarios de trabajadores de campo durante un período de entre tres y cinco años. Todos los MP llevaban diarios con carácter oficial porque la dirección del proyecto se los había pedido. Por consiguiente, no son expresamente personales y lo que escribieron en ellos reflejaba sin duda la suposición (al menos al principio de su trabajo) de que sus superiores los leerían. Sin embargo, en la práctica casi nunca fue así. Sólo se encontraron dos comentarios (hechos por asesores, no por directores de proyecto) en uno de los tres diarios, como indicación de que alguien lo había leído. El diario se convirtió para el MP en un útil registro de actividades y conversaciones y, a veces, en una válvula de escape de frustraciones e inquietudes que ayudan a ver la experiencia de los trabajadores de campo y el funcionamiento del proyecto. Aunque los MP se hallaban en una posición estructuralmente débil dentro del proyecto, su posición en el punto de contacto con la gente les daba una influencia considerable a la hora de conformar lo que sería finalmente el proyecto.

Los diarios utilizados en este artículo se refieren a tres agrupaciones, dos en Bihar y una en Bengala occidental. Les llamaremos agrupaciones A y B (ambas en el distrito de Hazaribagh de Bihar) y agrupación C (en el distrito de Purulia de Bengala occidental); la información de los diarios se identifica con la ubicación y la fecha.² Los diarios contienen materiales muy diversos: informes sobre actividades del proyecto en marcha; opiniones y experiencias de los MP; notas sobre reuniones y conversaciones con los campesinos; informes breves sobre elementos de investigación. Se llevaban a diario o casi a diario y constituyen una descripción muy detallada de como se hace un proyecto. Se ha hecho un uso selectivo de ese material, en este caso seleccionando aquello que mejor ilustra la posición como persona del MP. Los tres diarios mencionados correspondían a hombres. En otro trabajo (Jackson, 1997) he examinado aspectos relacionados con el género en las experiencias de los MP y los participantes en el punto de contacto de este proyecto.

La sostenibilidad se consideraba necesaria en términos ambientales, sociales y políticos. Conseguir una reducción sostenible de la pobreza a través del RFP suponía la ausencia o casi

ausencia de subvenciones, al entender por ecológica y socialmente sostenible la agricultura de baja aportación externa, ya que una actividad dependiente de subvención no puede resistir en áreas pobres si no hay una intervención estatal o de proyecto. Este enfoque tenía varias implicaciones para el personal de campo. La primera, que el proyecto tiende a ser autobeneficiario hacia los pobres, ya que los agricultores mejor posicionados tienen poco que ganar de la participación directa; por ejemplo, las cantidades de simientes distribuidas son inferiores a un kilogramo. Otra ventaja es que la ausencia de subvención permite al RFP librarse de la atención no deseada de los *panchayats* (concejos elegidos que cubren grupos de cinco pueblos) en los estados en los que la rivalidad política a nivel local se traduce en intentos de monopolizar proyectos para beneficiar a grupos concretos. No obstante, la ausencia de inversiones subvencionadas también hace más difícil el trabajo de los MP y los AA, ya que todas las demás organizaciones de desarrollo ofrecen como mínimo una remuneración por la mano de obra.

En la fase de diseño del proyecto se consideraba que la mejor forma de plantear la sostenibilidad institucional era trabajando con alguna institución financiada por el estado, como la Hindustani Fertiliser Corporation (HFC), con personal permanente trasladado temporalmente a trabajar en el RFP. Sin embargo, esas compañías estaban a punto de pasar a la historia por efecto de la liberalización económica. La HFC ha sido reemplazada por la KRIBHCO, una cooperativa comercializadora con raíces en la India occidental, que actúa como entidad gestora y en la que casi todo el personal tiene contratos de corta duración.³

La posición del MP en el punto de contacto del proyecto con la sociedad del pueblo significa que es la persona que media en los tratos mediante los cuales proyecto y participantes cooperan en actividades concretas; es la persona que interpreta el proyecto ante la gente y viceversa; que negocia las diferencias de opinión; que enrola a la gente en las actividades del proyecto y permite que el proyecto entre en sus agendas; que engrana los intereses percibidos del proyecto y de la gente. Por lo tanto, el MP es una pieza vital del proyecto y además le corresponde una especial labor de interpretación porque forma parte de dos mundos.

La siguiente sección describe como fue la experiencia de los MP durante los primeros años del proyecto; como enrolaron a los participantes y aplicaron el énfasis en la pobreza, y las contradicciones a las que se enfrentaron en la línea de fuego.

Identidad del trabajador de campo

Una de las cosas que se ven al estudiar los diarios de los MP es como, a lo largo del tiempo, un proyecto va tomando forma mediante la acumulación de interacciones diarias entre el personal y los participantes. Todos los diarios registran los primeros encuentros con las comunidades tribales pobres y de castas bajas a las que fueron a vivir los MP y los problemas de comunicar lo que era el proyecto y quiénes eran ellos teniendo en cuenta las barreras de idioma, cultura, educación y clase. Todos mencionan la hostilidad, miedo y confusión entre ellos y los campesinos. El MP de la agrupación A comenta un problema muy frecuente a la hora de explicar el programa de prueba: «La mayoría de agricultores están asustados (...) temen que les quiten las tierras» (A, 9 de junio de 1989). El miedo y los recelos quedan perfectamente reflejados en el diario del MP de la agrupación B, que en diciembre de 1991, recién llegado a la zona, escribió: «En Borogora, los agricultores simplemente no quisieron hablar conmigo». La gente pregunta por su mundo real y no cree lo que él les explica del RFP. El MP comenta con tristeza: «Lo veo mal» (H, 30 de diciembre de 1991). La gente de Borogora seguía sin hablarle a finales de enero de 1992. El MP explica que fue a ayudarles a

recolectar mostaza un día entero, al final del cual escribe aliviado: «El Sr. Makadeo Munda ha sonreído». Varios días después le hablaron de la producción cada vez menor de sus maizales, pero la siguiente vez que fue le recibieron con una negativa: «No queremos que venga nadie a nuestro pueblo». Una persona mayor dijo: «Como somos analfabetos y no sabemos leer, no podríamos saber lo que usted escribe.» Desesperado, el MP anota: «¡Volvía a estar como al principio!». Les ofreció no escribir nada. A finales de febrero, el MP anota la siguiente conversación:

Hoy he ido a Badka Karam y me han hecho varias preguntas. Me han preguntado si era misionero. Les he dicho que no, que era de la HFC que hace fertilizantes. Eso les ha alegrado y me han dicho «Pues dame un saco de fertilizante». Les he dicho que no les iba a dar fertilizante, que lo que quería era mejorar sus cultivos con buenas simientes. Entonces un chico ha dicho «¡Ah, eres un TNA!»⁴ Le he dicho que no. Se ha quedado un poco confundido.

Los MP encontraron una resistencia y miedo considerables, y tuvieron que hacer frente a verdaderos problemas a la hora de explicar quiénes eran. Tenían que establecer con los campesinos una clase de relación nueva no comparable a otra, porque no se basaba en la autoridad ni en las limosnas y exigía cooperar y confiar en un extraño a una gente que tiene pocas razones para creer en las promesas de «forasteros» cultos y privilegiados. Los comentarios anotados en los diarios, y el tiempo y esfuerzo dedicados a abrir la comunicación plantean un gran interrogante a la hora de esperar que los campesinos pobres estén dispuestos a revelar una información cierta y precisa en ejercicios de investigación «participativos» aislados, y demuestran que la puesta en marcha de un proyecto es un proceso muy largo. El MP de la agrupación B comenta así los problemas de identidad y de comunicación:

En estos ocho meses he visto que presentarse como un empleado del Gobierno es muy fácil. Por ejemplo, a mi llegada a cualquier pueblo siempre me ofrecen un catre para sentarme y un poco de agua. Pero, en lo relativo a la filosofía del proyecto, hay que establecer una relación (...) y deberían empezar exponiendo sus ideas. Encargarles que aporten sus propias ideas requiere mucho tiempo.

B, 27 de febrero de 1992

El MP también está reconociendo, al emplear la palabra «encargarles», que les está exhortando a comunicarse y participar. Era evidente que los campesinos intentaban situar al MP entre una serie de personajes familiares, conocidos aunque no siempre queridos en la India rural. La serie puede variar en función del estado: en Bengala occidental, donde los políticos intentan ganarse el voto campesino, enseguida sospecharon que el MP era un político (algunos veían en su barba una prueba irrefutable), una sospecha que ni de lejos se les ocurrió a los habitantes del Estado de Bihar, cuyo peso democrático es de muy poca importancia para la política local. Esas anotaciones de los primeros encuentros sugieren que, incluso con personal comprometido y bien preparado, conseguir una interacción y un grado de confianza mínimos es algo lento y difícil. Las experiencias formativas de los MP les dejaron con la impaciencia de empezar a trabajar, en una posición débil para negociar y con pocas ganas de insistir en el énfasis en la pobreza.

Enrolamiento mutuo por parte de los trabajadores de campo y los participantes

Los diarios de los MP también muestran la toma de posiciones inicial de los actores. En otros comentarios se puede ver como el MP expone los objetivos del proyecto y como los campesinos perciben que el MP depende de su colaboración. Es el caso de un MP que refiere las reclamaciones persistentes, explícitas y casi amenazadoras de los campesinos pidiendo agua: «Si quiere desarrollar, déme pozo. Si no, no se puede hacer nada» (B, diciembre de 1991). La insistencia de los agricultores en reclamar el riego es notable en todas las zonas: en la agrupación A, tras tres años de implicación del proyecto, una nota en el diario del 3 de octubre de 1992 indica que los agricultores siguen pidiendo bombas y presas de retención.

El proceso de enrolamiento mutuo, mediante la persuasión y la amenaza, acaba pasando por un cierto compromiso en las áreas de intereses compartidos, pero llegar hasta ahí requiere su tiempo. La mayoría de los MP se enfrentaban a un problema doble: la idea errónea de que podían ofrecer más recursos de los que tenían disponibles y el desequilibrio entre lo que realmente podían ofrecer, teniendo en cuenta los objetivos del proyecto, y lo que surgía de las conversaciones abiertas con los campesinos. Al discutir las necesidades, la mayoría de ellos expresaban su deseo de medios de riego (por ejemplo, A, 16 de diciembre de 1989 y C, 28 de abril de 1992), cuando el RFP era un proyecto comprometido con las tecnologías de cultivo para el desarrollo de tierras secas. El RFP coincidía con los campesinos en que las áreas dependientes de lluvia eran pobres porque no tenían riego, pero difería de ellos en que consideraba que el riego era caro, desequilibrado y físicamente inviable para la mayoría de agricultores. La constante expresión del deseo de tener riego refleja la posición social de muchos de los que se acercaron inicialmente o se comunicaron con el MP. La resistencia del MP a entrar en las peticiones de riego era necesaria, dado que el proyecto se centraba en la pobreza, pero también incómoda, dada la sensación de que el proyecto debería responder a necesidades explícitas. El MP se ve obligado a resolver las aparentes contradicciones entre los elementos del proyecto tal como está planteado. ¿Cómo puede renunciar un MP a participar en un proyecto de los campesinos? Tenemos un ejemplo anotado para la agrupación A en relación con la petición de una presa: el MP explicó a la gente que «se les enseñarán los caminos y luego ellos deberán caminar solos por ese camino» (A, 5 de mayo de 1989). De todas formas, el como renunciar es probablemente menos difícil que saber decidir a qué hay que renunciar.

El enrolamiento en el proyecto implicaba varias clases de relaciones con los participantes. Se distinguía como mínimo entre las relaciones con participantes del proyecto normales y aquellas con personas que se convertían en mediadores y facilitadores, que se implicaban más y sentían una responsabilidad compartida. Estos «superparticipantes» eran en principio personas que entablaban amistad con el MP, o personas especialmente cooperativas que le daban mucha importancia a su relación con el proyecto. Sería muy burdo pensar que esas personas eran únicamente los poderosos, que conspiraban para que el proyecto acabase favoreciéndoles a ellos. Los había que reforzaban su posición social al identificarse con el proyecto, o que se autoafirmaban con las visitas de los asesores (porque no hay duda de que los visitantes siempre tienden a ver a las mismas personas), o que simplemente les caía bien y se llevaban bien personalmente con el MP. Los amigos de los trabajadores de campo tienden a no ser del sexo opuesto ni atraviesan otras barreras sociales importantes.

Con el tiempo, tanto el proyecto como la gente, o algunos de entre ellos, se van acomodando a lo que saben del otro, y se van capacitando para representar sus deseos de formas que puedan resultar más aceptables. Por ejemplo, en la agrupación C, los agricultores aprendieron el discurso de la participación y, tras cuatro años de existencia del proyecto, presentaron una sugerencia para comprar un equipo de pulverización de cultivos como algo «que ayudará a la

acción de grupo (...) un pulverizador puede desempeñar un papel esencial para establecer la armonía» (C, 28 de noviembre de 1993). Estos agricultores utilizaban las bazas de la «armonía» y de la «acción de grupo» en un intento de mitigar los aspectos de aporte agroquímico y de dependencia de subvención de su petición, aspectos que el proyecto no apoya.

La fusión progresiva en el tiempo de la vida personal y la vida profesional de los MP que residen en el pueblo es un elemento importante de la experiencia y el comportamiento de los trabajadores de campo. Vivir en el mismo pueblo elimina en gran medida la separación habitual entre la vida profesional y la vida personal y tiene implicaciones considerables, que quedan reflejadas en los diarios. El MP de la agrupación A detecta una corrupción (A, 9 de mayo de 1989) por la que los contratistas retienen los salarios de las mujeres, pero no puede hacer nada al respecto; en otras ocasiones observa problemas sociales ajenos a su control. Los MP se esfuerzan para defender la frontera de lo personal y para sobrellevar las incomodidades de la vida y las privaciones físicas y mentales, pequeñas pero acumulables, que supone vivir en un pueblo. En la agrupación B, el MP explica que está tan expuesto que no puede comer pollo porque sería una falta de tacto, dada la pobreza de los campesinos y su deseo de identificarse con ellos. Esto se agudiza en los años de sequía. Tras un mal año, el MP escribe: «Los campesinos no tienen qué comer; cada vez que voy a verlos me piden comida para alimentar a sus hijos» (B, octubre de 1992). En otras ocasiones le cuesta mucho rechazar amablemente una bebida alcohólica que le ofrecen los miembros de una tribu (27 de enero de 1992). Tras la sequía de 1993, el MP escribe que los campesinos vienen a diario pidiendo ayuda económica y que él «no presta pero, cuando puede, da» (19 de abril de 1993). Es evidentemente una situación muy tensa y común para la mayoría de los MP. Cuando el monzón no llega a la agrupación C, el MP hace esta conmovedora reflexión: «Todo el mundo mira al cielo con la mirada perdida» (C, 2 de julio de 1991). Algunos MP sí que prestan dinero a los campesinos en apuros, y al menos uno aceptó tierra a cambio de un préstamo y la empezó a cultivar.

El albedrío del trabajador de campo

El albedrío del trabajador de campo (Goetz, 1996) influye en la forma del proyecto en varios grados, en función de las elecciones personales, las opiniones y el comportamiento del personal del nivel inferior. Este albedrío puede verse definido en las iniciativas a las que el trabajador de campo responde. El elemento arbitrario, la mediación del trabajador de campo, suele ser invisible (Wade, 1992) por varias razones: el disfrazar opciones arbitrarias como determinadas por la política del proyecto, distintos tipos de encubrimiento y la tendencia de los campesinos a ser cómplices de las simulaciones del trabajador de campo ante los forasteros. A eso hay que añadir la tendencia dominante en los planteamientos de participación por la que el trabajador de campo se ve relativamente pasivo en relación con el participante activo. La punta del iceberg de la arbitrariedad se ve en algunas de las actividades de los trabajadores de campo que no funcionaron por el grado de reprobación que recibieron de los otros miembros del proyecto. Un ejemplo claro es la acción que emprendió un AA en Bengala occidental cuando plantó Shabita (una nueva variedad de arroz) en el estanque del pueblo, es decir, en unas tierras bajas muy trabajadas, a pesar de que el proyecto insistía en los cultivos dependientes de la lluvia de las tierras altas. El AA fue reprendido por la HFC y se dejó de promover el uso de tierras bajas. Si bien es cierto que la variedad dio buenos resultados como cultivo de tierras bajas.

De forma más indirecta, se ven ejemplos de albedrío del trabajador de campo que no transgreden abiertamente la política del proyecto. En Orissa, un Agrónomo de Distrito (AD) intentó por decisión propia y vanamente obtener un plan de canalización financiado por el Responsable de Desarrollo de División (RDD) para un grupo reducido de agricultores, incluyendo el sarpanch (el jefe del panchayat) de un pueblo. Tanto el AD como el AA se quejaron mucho de que al final el RDD no había aprobado el plan y denunciaron una reasignación corrupta a otro solicitante. El AA y el AD llevaron a varios asesores visitantes a ver a la persona que habría sido la principal beneficiaria del plan, y de esa forma divulgaron lo que ellos consideraban una buena iniciativa que el proyecto (dado el enfoque de las subvenciones) no podía apoyar directamente. Manifestaron que la manera en que el proyecto enfocaba esos casos, ayudando a acceder a fondos del RDD estatal, fracasaba como resultado de las incompetencias y corrupciones del Estado. La reluctancia de los trabajadores de campo ante la forma en que el proyecto enfocaba las subvenciones era mayor entre los agrónomos, que habían sido formados con paradigmas de desarrollo distintos y a quien les importaba menos el énfasis en la pobreza que a los MP. El envío constante de visitantes al agricultor que no había obtenido la canalización parecía parte de una campaña de presión para que el tema llegase a oídos de quienes podían ayudar a redirigir la política antisubvenciones admitiendo el valor del proyecto de canalización, la validez de los beneficiarios y la ausencia de alternativas evidenciada por el fracaso de la solicitud de financiación del RDD. El albedrío del trabajador de campo se puede convertir en subversión. Mediante el uso de determinados participantes como contribuidores y entrevistados habituales durante las visitas de los asesores, los trabajadores de campo pueden hacer representaciones selectivas de su trabajo y hacer presión para que haya cambios de política.

El albedrío de los MP tiene un papel especial en la tensión que se produce entre el énfasis que el proyecto hace en la pobreza y las presiones sociales en los pueblos para que se relacionen con los más prósperos. Este caso podía tomar varias formas: el problema de aceptar o no la hospitalidad del mukiya o jefe del pueblo; la negativa de los agricultores pobres de quedarse en ubicaciones acordadas de las parcelas de prueba, o de compartir la simiente de las variedades que funcionan; el dilema ético de arriesgar la cosecha de agricultores pobres con la experimentación; las presiones de los agricultores más ricos que piden simientes y sus burlas del «abandono de los cultivos» por parte de los agricultores pobres. Los diarios muestran la inclinación de los MP hacia un énfasis menos rígido en la pobreza y su insistencia al argumentar que «el proyecto también debería incluir a los miembros excedentarios que están lo bastante bien moralmente como para ayudar al grupo deficitario» (A, 26 de junio de 1991). El albedrío en este mismo sentido también se ejercía en el entusiasmo mostrado o los «grupos de plantación en bloque» que consistían en que todos los agricultores contiguos (independientemente de su posición) plantaban juntos, así como en la manipulación de la clasificación de riqueza, que era tan poco rigurosa que clasificaba la gran mayoría (un 80%) de muchos pueblos como deficitaria, esto es, como el grupo beneficiario.

En general, los diarios muestran que en los tres estados los MP ejercían una influencia fundamental en el desarrollo de las experiencias concretas del proyecto, pero de manera compleja, tanto defendiendo como resignándose al énfasis en la pobreza, en función de las circunstancias.

Autoridad del trabajador de campo y ERP

Un área en la que se ven muy bien las limitaciones de los planes del proyecto derivadas de la posición social concreta del MP fue la experiencia con la Evaluación Rural Participativa

(ERP). Los MP llevaron a cabo ejercicios de ERP como base para los planes de trabajo. Sin embargo, a pesar de la formación en ERP que habían recibido –considerada buena si se acompaña de mucho trabajo práctico– y de las visitas que hizo un conocido experto extranjero a las agrupaciones, la mayoría de los MP no tuvieron una experiencia feliz con la ERP como medio de averiguar las prioridades y preferencias de los agricultores y de hacer una planificación participativa. Destaca el hecho de que ningún diario registre la negativa de los campesinos cuando el experto extranjero mostraba los métodos ERP, en tanto que cuando los MP intentaban aplicarlos solos, los campesinos expresaban su oposición. La explicación más probable, dada la compenetración de los MP con los campesinos, es que su cooperación con los ejercicios de demostración de ERP se debía al menos en parte a la autoridad implícita del experto extranjero, de la que el MP carecía cuando intentaba utilizar la ERP solo. El MP de la agrupación A explica que los agricultores de una aldea se negaron en redondo a colaborar en la clasificación de riqueza (A, 15 de diciembre de 1989); y el MP de la agrupación B expresaba sus problemas a la hora de elaborar la clasificación de preferencias y el mapa social: «Cuando les pido que piensen en ellos mismos y que hagan una clasificación de preferencias o un mapa social, se desconciertan» (febrero de 1992). El mismo MP observa que la «ERP es un proceso largo. Aquí las cosas no salen tan fácilmente» (27 de febrero de 1992). Lo que un «experto» puede hacer a partir de su autoridad implícita no es necesariamente reproducible por el MP.

Si la autoridad del MP era inapropiada para conseguir la participación de los campesinos en la ERP, también resultaba problemática dentro de la organización de gestión. Tras hacer finalmente sus diagramas y mapas y presentarlos en un taller de planificación de proyecto, el MP de la agrupación B regresa a su pueblo y anota que los materiales de ERP presentados no han sido aceptados y que «es esencial revisar la clasificación de preferencias (para especies de árboles en agrosilvicultura)». Repite la clasificación, pero obtiene el mismo resultado.

Además, en este caso, el resultado no hacía pensar que los métodos habían servido para descubrir preferencias lo bastante fuertes como para mantener una participación activa, ya que el 14 de septiembre de 1992, cuando la sequía castigó a la agrupación B, el MP encuentra a los agricultores regando las plantas de papaya, pero no los sisoo, que se están muriendo. Al preguntarles le cuentan que el sisoo no les interesa porque ya pueden encontrar madera en la selva y el sisoo tarda mucho en alcanzar la madurez. Sin embargo, esa especie había sido elegida partiendo de la clasificación de preferencias. Los defensores de la ERP pueden decir que quizá la clasificación se hizo mal. Es posible, pero si un método no puede ser empleado con fiabilidad por titulados bien preparados y altamente motivados, no hay duda de que su utilidad es cuestionable. Más adelante, el mismo diario explica que los agricultores no se presentan a los cursos de cultivo en viveros, y difícilmente se evita la conclusión de que los incentivos tienen más importancia que una sólida clasificación de preferencias, y que dicha clasificación no es una declaración definitiva de una preferencia estática y generalizada.⁵

Una serie de anotaciones en el diario de la agrupación A ilustra algunos de los problemas e ironías de la situación de los MP. En dicho diario se da cuenta repetidamente de como en las reuniones de finales de 1989 los agricultores reclaman siempre el riego. Luego se produce la visita del famoso experto extranjero en ERP que pasa una noche (25 de enero de 1990), tras la cual el MP sale a hacer mapas sociales y a hablar con los campesinos en reuniones en las que «se identificaban los problemas con semillas de tamarindo» (D, 26 de enero de 1990). Creo que el MP supo ver la ironía de los vociferantes agricultores reclamando el riego, que él no les puede suministrar debido al énfasis en la pobreza del RFP, y la escena siguiente de adivinaciones con semillas de tamarindo. El MP comenta durante los siguientes días que ha

visitado los lugares que visitó el experto y en todos ellos le preguntaron cuál había sido la finalidad de la visita. Él se la explicó. Los campesinos estaban sorprendidos y desconfiados después del ERP. Es comprensible la extrañeza de unas personas a las que, tras expresar claramente lo que ellos veían como problemas (falta de riego), se les pide que jueguen con unas semillas de tamarindo para descubrir cuáles eran los problemas. Posiblemente, el ERP está, por un lado, silenciando las peticiones espontáneas y, por otro, provocando en el mejor de los casos un reenvasado del vocabulario de participación y, en el peor, una revisión completa de las prioridades «locales».

Lo que sugiere gran parte de lo explicado en los diarios es que los campesinos entienden la participación como un discurso, un vocabulario que les permite entrar en transacciones con los miembros del proyecto, pero del que siguen esperando alguna ganancia material. Para ellos, la participación no es un fin en sí mismo, sino la esencia de todo. Asistir a las reuniones para poder acceder a simientes nuevas o a la comida distribuida durante la reunión es una cosa; compartir el tiempo y la información necesarios para la ERP, sin recibir nada inmediato a cambio, es otra. El MP, en tanto que «burócrata de calle» experimenta unos cambios de poder muy importantes que se traducen en que su capacidad de llevar a cabo objetivos del proyecto, o de subvertirlos, depende mucho del contexto. La debilidad y la fuerza coexisten de formas bastante contradictorias, como se explica en la siguiente sección al considerar las relaciones con otros miembros del proyecto y con organizaciones externas.

Relaciones de los trabajadores de campo dentro y entre las instituciones

La legitimidad del MP en la opinión del pueblo depende en gran manera de su capacidad para obtener un apoyo práctico de instituciones estatales que son jerárquicas, burocráticas y corruptas; de llevar a visitantes importantes a sus agrupaciones; y de que se vea que tienen una buena posición fuera del pueblo. Sin embargo, llevan marcas de bajo nivel social en ese mundo externo, como el hecho de vivir en un pueblo, su juventud y, en ocasiones, su origen tribal. De igual forma, entre el personal del proyecto, aunque se considere que el AA y el MP son un equipo, la realidad era bastante diferente. Esto se puede ver en la nota del diario de la agrupación A tras una visita del ODA, cuando un Asesor de Desarrollo Social le preguntó al MP qué ocurriría en su agrupación si él no estuviera. El MP escribe su respuesta: que el AA no podría salir adelante, porque «el AA no puede hacer todo el trabajo. No puede controlar todos los terrenos» (A, 16 de septiembre de 1990). Lo interesante es que justifica su posición como el de la persona que realmente visita y supervisa las zonas de prueba —una especie de ayudante del AA—, y no como un analista social, como un facilitador o como el que pone en práctica las actividades agronómicas del proyecto. Este nivel de inseguridad refleja las relaciones reales entre el AA y el MP, en las que los atributos culturales de la posición (en este caso edad, casta, formación técnica, empleo permanente) desautorizan al MP, la persona que está en la línea de fuego.

Los MP también tienen que gestionar el contacto con otras instituciones, como las agencias de desarrollo rural estatales, donde se hallan en la primera línea de un enfrentamiento de estilos organizativos. Si bien el trabajador de campo es relativamente poderoso en un sentido informal y cotidiano, su posición externa es bastante baja. Los problemas burocráticos para un trabajador de campo de posición relativamente baja que ha de moverse en las culturas de trabajo muy estructuradas y jerárquicas de un estado indio, por ejemplo para localizar y obtener simientes adecuadas, eran considerables. En Dantokhurd, el MP anota un viaje a la universidad de Birsa con ese fin. Le tuvieron esperando cuatro horas antes de enviarlo a tres

departamentos distintos, donde tuvo que regatear (sólo con éxito parcial) las semillas; de ahí le enviaron a la granja universitaria, donde tras una hora de espera le dijeron que la granja había cerrado y que tenía que volver al día siguiente. Pasó la noche en Ranchi y regresó por la mañana, pero tuvo que esperar hasta la tarde para que le dieran las semillas y varias horas más para pagar (A, 4 de octubre de 1989).

El vivir en el pueblo se traduce en amistades y también en obligaciones y peticiones menos agradables. En la agrupación B, el MP se vio sometido a una presión considerable para representar a los campesinos ante el RDD para pedir un pozo. Intentó explicarles que ese no era su trabajo, pero insistieron aludiendo a su formación y a su mayor capacidad de llamar la atención del RDD, un argumento difícil de negar y de resistir. La dinámica social del poder y del patrocinio puede ayudar a dar más pruebas evidentes de los logros de un proyecto, pero al mismo tiempo constituye una amenaza para la sostenibilidad a más largo plazo y, posiblemente, un riesgo de abuso de poder. Es un dilema al que se enfrentan a diario los MP.

Las relaciones de los MP con los asesores externos se describen en sus diarios.⁶ Un aspecto del papel de los asesores consistía en volver a enfocar el proyecto en la pobreza cuando las presiones en el pueblo empezaban a socavarlo seriamente. Así, los experimentos de multiplicación de simiente fueron desautorizados por los asesores e interrumpidos; y la preocupación constante de los asesores por identificar la posición socioeconómica de los participantes se tradujo en una visita que sugería el uso de la clasificación de riquezas para clasificar y supervisar a los hogares participantes (A, 5 de diciembre de 1989). Los MP siempre estaban dispuestos a responder al consejo de los asesores, aun cuando era problemático, como lo era la clasificación de riqueza.

Así pues, las actividades en cualquier agrupación son una mezcla de las preferencias de los actores, incluyendo las de los asesores visitantes, en las que resulta difícil calibrar la importancia de las preferencias de los agricultores. Por ejemplo, en la agrupación A, el cambio hacia lo que se denominaba «agrosilvicultura» surgía básicamente de los directores de proyecto y los asesores; a nivel de la agrupación, se celebraron reuniones en marzo de 1990 para averiguar qué árboles habían elegido los «agricultores». Posteriormente, se celebró una reunión en abril para planear una plantación de eucaliptos, pero nadie se presentó. El MP descubrió que aquel día algunos de los interesados había acudido a su trabajo diario y otros habían asistido a una reunión sobre la violación de una niña por un chico de 14 años. Sin embargo, el MP siguió potenciando la agricultura forestal y a principios de mayo su superior le dijo que, ante la inminente visita de los asesores, «se insistirá más en el programa de agrosilvicultura y se seleccionarán terrenos de prueba» (A, 3 de mayo de 1990). El MP sigue sin obtener apoyo de los participantes y escribe apesadumbrado el 18 de mayo de 1991 que lo está haciendo «solo». El MP está dispuesto a sustituir a los participantes para cubrir la distancia entre los deseos de los asesores y la resistencia de los participantes, en lugar de llevar la contraria a los asesores o revelar la ausencia de participación. Cuando distintos proyectos no se pueden engranar, el MP lleva la carga a sus espaldas.

El tema de con quién decide hablar el asesor ya se ha comentado al hablar del albedrío del trabajador de campo; es un tema que también preocupa a los participantes, que a menudo hacen comentarios y críticas al MP porque se les ha excluido. Los participantes también consideraban que el ser muy visibles para los asesores era un favor concedido por el MP (con los consiguientes recursos que podrían llegar tras las visitas de los asesores), y algunas aldeas, generalmente las menos accesibles, protestaron por ser dejadas de lado (C, 23 de septiembre de 1991). Un problema aún mayor para los asesores es hasta qué punto la relación

entre el trabajador de campo y los participantes dificulta mantener discusiones críticas sobre el proyecto con los campesinos, que tienden a alinearse con el personal del proyecto porque comprenden las posibles consecuencias si se percibiese su fracaso. Los participantes y el personal de campo son cómplices en la simulación del éxito.

En cuanto a la posición social, al papel del trabajador de campo se le piden dos cosas contradictorias: una posición baja para minimizar la distancia social respecto al pueblo y así facilitar la participación pero también una posición alta para tener relaciones eficaces fuera del pueblo; formalmente igual a la del personal técnico, pero informalmente inferior a la de ellos. Además, las presiones para que influya en la dinámica social del pueblo pero no en los objetivos del proyecto se convierten en verdaderos problemas en la experiencia vivida por los trabajadores de campo, problemas escasamente reconocidos en la planificación y dirección del proyecto.

Conclusiones

Los diarios de los trabajadores de campo provocan la reflexión y ofrecen informaciones poco habituales sobre la realización de un proyecto en un contexto local concreto. Suponen, en los proyectos de largo plazo como el RFP, una gran oportunidad de estudiar el cambio interactivo a medida que se desarrolla la intervención. De su análisis se derivan algunas lecciones al comprender el posicionamiento social del trabajador de campo que vive en el pueblo, y al verlo como una persona que construye el proyecto de manera interactiva a partir de su visión propia y de los «proyectos» de los campesinos, más que como alguien que «aplica» el proyecto.

Los diarios demuestran que establecer un contacto que tenga sentido con los campesinos pobres lleva su tiempo y es un proceso que no se puede acelerar. No es como un modelo de participación que evoluciona en un lugar y luego se aplica en los demás mucho más deprisa. La implicación de cara a la expansión del RFP es que el desplazamiento a zonas nuevas puede requerir la misma cantidad de tiempo que el trabajo en las agrupaciones originales. Entender las complejidades del poder y el patrocinio en la experiencia del trabajador de campo sirve para ver problemas potenciales en el concepto de un proyecto catalítico que busca el desarrollo participativo y se desplaza a nuevas zonas. También hay tensiones en conflicto entre las presiones que recibe el MP para entablar una relación de patrocinio benigna en la que los habitantes lo reconocen y valoran y las necesidades del proyecto de desarrollar instituciones sostenibles, en las que los miembros del personal sean prescindibles, anticipando el día en que se retirará el proyecto. Como mecanismo participativo, la ERP puede, irónicamente, ser difícil de conducir cuando los trabajadores de campo no están en una posición de autoridad. Por último, los asesores han sido y seguirán siendo actores importantes a la hora de dar forma al RFP por medios indirectos de los que normalmente no serán conscientes y ante los que se necesita una mayor sensibilidad.

En cuanto al tema de la subjetividad de los trabajadores de campo, se obtiene una visión menos inocente de la participación cuando vemos que los agricultores y los trabajadores de campo participan de un proceso de enrolamiento mutuo en sus interacciones. Los campesinos enseguida aprenden el idioma de la participación, y lo que expresan no debería ser interpretado enseguida como una adherencia sin fisuras a las filosofías participativas. Los participantes y los trabajadores de campo son cómplices a la hora de simular el éxito del proyecto ante los «forasteros», ya sean los miembros de su central, evaluadores contratados

por donantes, asesores locales o extranjeros. Esto raramente se tiene en cuenta, pero es importante tanto para las evaluaciones como para la comprensión operativa del proyecto por parte de todo el personal que no está sobre el terreno.

Además de ofrecer algunas observaciones respecto al carácter del RFP, espero que este artículo haya expuesto de forma convincente que deberíamos pensar tanto en los trabajadores de campo como en los participantes como en agentes activos que interactúan en el punto de contacto social más crítico e intentan buscar un denominador común entre los objetivos del proyecto y las aspiraciones y deseos de los campesinos. Los directores de proyecto, los financiadores y los asesores pueden aprender mucho conociendo mejor las batallas que los trabajadores de campo libran en la línea de fuego, un reconocimiento que se les debe desde hace tiempo.

Notas

1 Agradezco a las siguientes personas sus útiles comentarios sobre el borrador de este artículo: Ros Eyben, Mike Wilson, Richard Palmer-Jones, Sarah Ladbury, Ian Carruthers, Alan Rew y Steve Jones. Este artículo está basado en dos visitas al proyecto: la primera a la misión de preparación de la Fase 2, donde visité al personal del proyecto en los tres estados y pasé algún tiempo con el personal en sus agrupaciones; y la segunda en 1994-1995 en la que pasé varias semanas investigando, con personal de campo del proyecto, tres historias de agrupaciones. Agradezco la ayuda de PK Mukherjee, del Sr. Phani y de todo el personal del proyecto RFP. Ante todo, este artículo es un homenaje a los Motivadores de Pueblo del RFP.

2 Por supuesto, la visión del MP es sólo un punto de vista: otros actores importantes eran la organización de gestión india, la Hindustani Fertiliser Corporation (HFC), los financiadores, la institución Overseas Development Administration (ODA) y los asesores británicos Overseas Development Group (ODG). Un análisis secundario de los terceros que intervienen y de las diferentes visiones e interacciones entre estas organizaciones complementaría mucho la idea general, pero queda fuera del alcance de este artículo.

3 Véase una comparación interesante en el artículo de David Mosse sobre KRIBP en la India occidental (1995).

4 Trabajador de Nivel de Pueblo, es decir, agente de extensión.

5 En la agrupación A, el MP tuvo una experiencia igual de descorazonadora. En una visita de la ODA el equipo le preguntó como se habían elegido las tres especies y el MP respondió «por clasificación de preferencias» (A, 20 de septiembre de 1991). Pero sigue habiendo mucha resistencia y el 31 de marzo de 1992 escribe que «he visto a Mohan X para hablar de la plantación de *sisoo* y de eucalipto. Le he dicho que tiene que montar viveros y me ha contestado que es pobre y no puede cuidar un vivero porque ha de ir a trabajar». El 11 de mayo, el MP celebró una reunión para «motivar el cultivo en viveros», dada la falta de apoyo, y en la reunión los agricultores dijeron que eso llevaba mucho trabajo y que, como no les pagaban, no lo podían hacer.

6 Los comentarios de los agricultores anotados en el diario revelan parte del misterio que rodeaba a las inspecciones de los asesores y del ODA: en 1990, el MP de la agrupación A escribe que los agricultores observan que los representantes del ODA siempre vienen antes y después de la cosecha, pero nunca durante la misma. Parece que los campesinos observan atentamente el comportamiento de los asesores e intentan entenderlo; buscan pistas, por ejemplo, en el calendario de las visitas, pero se quedan bastante desconcertados. Pocas veces eran conscientes los asesores de hasta qué punto los campesinos habían sido preparados por el MP para sus visitas, estaban ansiosos por conocer su resultado, especulaban con el

profundo significado de cualquier cambio de fechas o detalles del programa de la visita y reclamaban una respuesta o reacción tras las visitas.

Bibliografía

Booth, D., *Rethinking Social Development: Theory, Research and Practice*, Longman, Londres, 1994.

Clay, E., B Schaffer, *Room for Manoeuvre*, Heinemann, Londres, 1984.

Goetz A.M., Local Heroes: Patterns of Fieldworker Discretion in Implementing GAD Policy in Bangladesh, Institute of Development Studies Discussion Paper 358, 1996.

Giddens A., *The Constitution of Society: an Outline of the theory of Structuration*, Polity Press, Cambridge, 1984.

Jackson C., «Actor orientation and gender relations at a participatory project interface» en A. Goetz: *Breaking in: Speaking out, Getting Institutions Right for Women in Development*, Zeth Press, Londres, 1997.

Lipsky M., *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Sussel Sage, Nueva York, 1980.

Long N. And N. Long, *Battlefields of Knowledge: the Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*, Routledge, 1992.

Mosse D., «People Knowledge in project planning: the limits and social conditions of participation in planning agricultural development», *Overseas Development Institute, Agricultural Research and Development Network Paper 58*, 1995.

Overseas Development Group (ODG) «Handover report from ODG to ODA, covering the period April 1989-March 1995», University of East Anglia, Norwich, 1995.

Wade R., «How to make street-level bureaucracies» work better: India and Korea» *Institute of Development Studies Bulletin 43 (4)*, 51-4, 1992.

Cecile Jackson es profesora de la School of Development Studies de la University of East Anglia.

Este artículo apareció por primera vez en Development in Practice, vol. 7, núm. 3, 1997.