



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



GENERAL

ST/ECLA/CONF.18/L.4  
1 de julio de 1964

ESPAÑOL

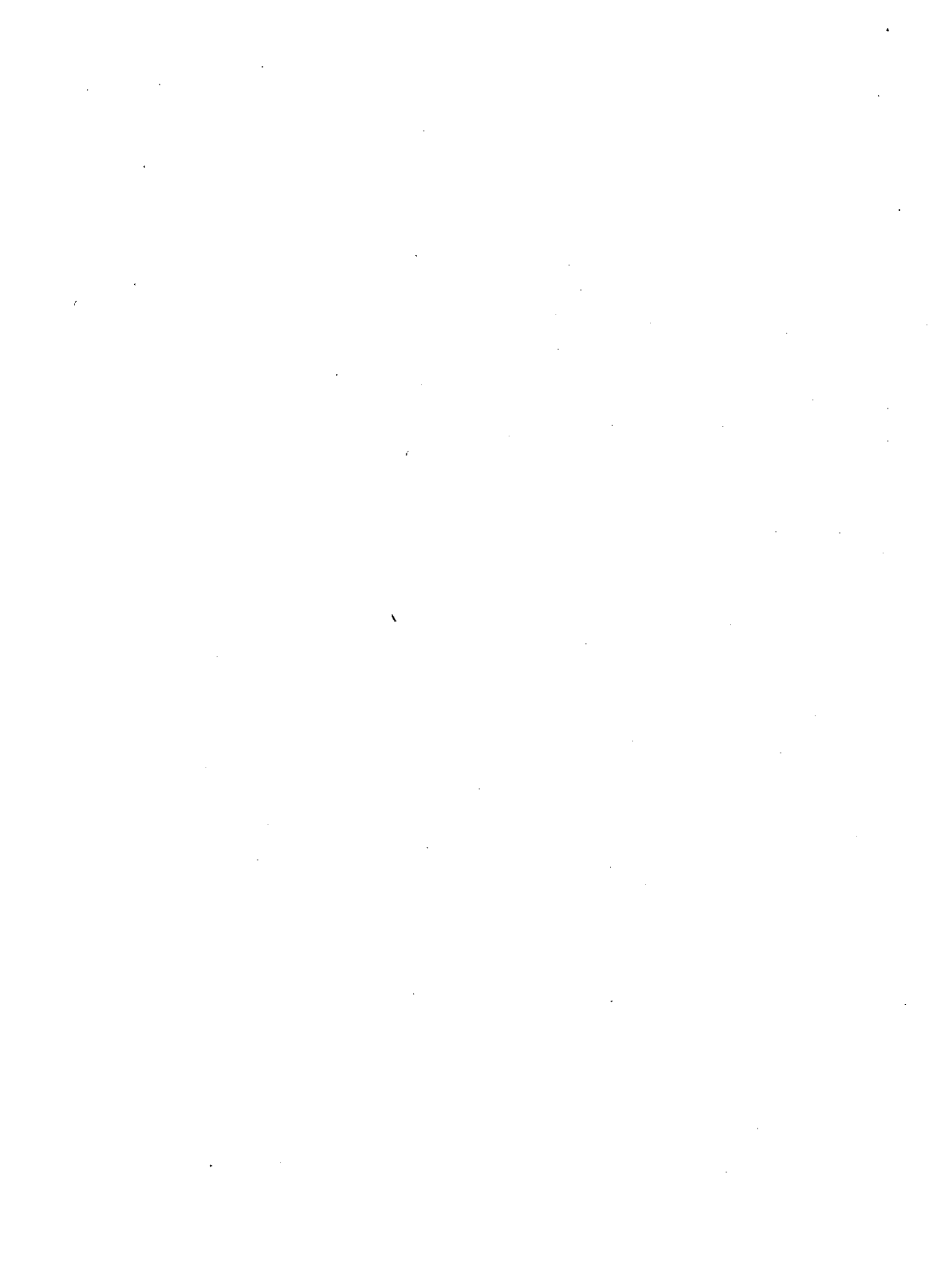
SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO  
SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE  
LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION DEL  
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Organizado conjuntamente por la  
Dirección de Asuntos Sociales,  
la Dirección de Operaciones de  
Asistencia Técnica de las Naciones  
Unidas y la Comisión Económica para  
América Latina.

Santiago de Chile, 22 de junio al  
1° de julio de 1964

INFORME PROVISIONAL

Nota: Este texto está sujeto a cambios de fondo y forma.



## Primera Parte

### OBJETIVOS Y ORGANIZACION DEL SEMINARIO

#### A. INTRODUCCION

1. El presente documento resume las deliberaciones del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social que se efectuó en Santiago del 22 de junio al 1 de julio de 1964, bajo el patrocinio conjunto de la Dirección de Asuntos Sociales y la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y de la Comisión Económica para América Latina.
2. El objetivo fundamental de este seminario fue realizar una primera confrontación entre planificadores y promotores del desarrollo social para discutir la participación de la población en los diferentes esfuerzos que los países latinoamericanos están haciendo, o se proponen llevar a cabo, para acelerar el desarrollo económico y social.
3. Por el tema acordado y por la forma como fue concebido, el Seminario tuvo una doble finalidad. De una parte, dio lugar al intercambio de ideas entre dos grupos de técnicos que, a pesar de trabajar en el terreno común de la problemática del desarrollo latinoamericano, parecen hacerlo prácticamente distanciados: los planificadores nacionales (economistas, estadísticos y demás técnicos que laboran a nivel nacional) y los especialistas en asuntos sociales (sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, oficiales de desarrollo de la comunidad, especialistas en viviendas, educadores, higienistas, etc.). Por otra parte, permitió analizar - desde el punto de vista de los especialistas económicos y sociales y a la luz de la realidad latinoamericana y de las necesidades del desarrollo de estos países - las posibilidades de aplicación en escala nacional de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad. Este análisis hizo posible, en primer lugar, el conocimiento mutuo de los principios y técnicas de la planificación y de la acción social, con el consiguiente establecimiento de nuevos vínculos y la recíproca modificación de actitudes profesionales.

/En segundo

En segundo lugar, permitió esclarecer algunas dudas y describir algunas de las innovaciones y adaptaciones que el desarrollo de la comunidad parece necesitar para cumplir su importante misión como medio de acelerar el desarrollo económico y social en los países latinoamericanos.

4. Las deliberaciones giraron en torno a dos conceptos que, aunque íntimamente ligados, poseen un contenido e implicaciones suficientemente definidos como para abordarlos por separado. Uno de ellos fue el del significado general y alcances de la participación popular en la aceleración del desarrollo. Otro fue la definición de principios y métodos que hagan posible esta participación en la forma deliberada, consciente y organizada, que parecen exigir las necesidades del desarrollo. El primero de estos se refirió principalmente a la formulación y aplicación de los planes generales de desarrollo por ser éstos el instrumento fundamental que los países latinoamericanos quieren utilizar para promover el progreso económico y social. El segundo fue relacionado con los conceptos del desarrollo de la comunidad en los países latinoamericanos.

5. La conveniencia y la oportunidad de este Seminario derivan del creciente interés de los gobiernos latinoamericanos por la utilización de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad, del éxito alcanzado por éstos no sólo en varios países de Asia y Africa sino en algunos de América Latina, y del propósito de dar cumplimiento a resoluciones de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que fueron apoyadas por todos los gobiernos de la región.<sup>1/</sup> Tres países - Colombia, Ecuador y Venezuela - cuentan ya con programas nacionales de desarrollo de la comunidad, y uno - el Perú - acaba de poner en marcha un programa nacional de amplias proyecciones bajo la denominación de "cooperación popular". Siete más - Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Uruguay - han recibido o están recibiendo asistencia técnica de las Naciones Unidas en este campo. Asimismo, otros países han formulado

---

<sup>1/</sup> Resoluciones 1915 (XVIII) y 1708 (XVI) de la Asamblea General; y resoluciones 390 D (XIII), 585 C (XX) y 975 E (XXXVI) del Consejo Económico y Social.

solicitudes en este sentido, y se espera que en un futuro muy cercano todos ellos cuenten con la asistencia de la Organización.

6. Por otra parte, este Seminario constituyó la continuación de una serie de actividades internacionales y regionales en este terreno, como la Reunión de Trabajo sobre Organización y Evaluación del Desarrollo de la Comunidad, que se celebró en Quito en diciembre de 1962, y la Reunión del Grupo Especial de Expertos realizada en la sede central, en Nueva York, en febrero de 1963. Por otro lado, su convocatoria respondió al creciente interés de los planificadores y demás estudiosos de la problemática del desarrollo latinoamericano<sup>2/</sup> por analizar los problemas inherentes a la participación de la población en los planes generales de desarrollo y a los propósitos de las Naciones Unidas en el Decenio para el Desarrollo de motivar y encauzar esta participación hacia el progreso social y económico.<sup>3/</sup>

## B. COMPOSICION, ASISTENCIA Y ORGANIZACION DEL TRABAJO

### 1. Apertura y clausura de las sesiones

7. La sesión inaugural del Seminario se efectuó el día 23 de junio de 1964, en la Biblioteca de la Comisión Económica para América Latina. En dicha sesión hicieron uso de la palabra los señores Alfonso Santa Cruz, Secretario Ejecutivo Interino de la Comisión, y el señor Gerald Wen, representante de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

8. La sesión de clausura tuvo lugar el día 1 de julio de 1964.

### 2. Composición y asistencia

9. Asistieron al Seminario 20 funcionarios y especialistas de alto nivel técnico de la Argentina, Bolivia, el Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, todos los cuales participaron en él a título personal.

---

<sup>2/</sup> Véase Progresos en Materia de Planificación en América Latina (E/CN.12/677).

<sup>3/</sup> Véase Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Propuestas para un programa de acción, op.cit.

10. Además de los organismos de las Naciones Unidas patrocinantes y de la Junta de Asistencia Técnica, estuvieron representados en el Seminario varios organismos especializados - la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS) - la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).<sup>4/</sup>
11. Se presentaron a la consideración de los participantes en el Seminario tres documentos de trabajo y diez documentos de referencia, todos los cuales habían sido preparados o publicados por los organismos patrocinantes especialmente para esta ocasión.<sup>5/</sup>

### 3. Organización del trabajo

12. El Seminario decidió confiar la conducción de los debates al señor José Matos Mar (Perú), como director, y a la señora Carola Ravel (Venezuela), como subdirectora. Asimismo nombró relator al señor Jorge Martínez Espinoza (Colombia). La Secretaría General estuvo a cargo del señor Rubén Utría, funcionario de la CEPAL. Para hacer la introducción a los diferentes temas y subtemas fue designado previamente un grupo de expositores.<sup>6/</sup>

### 4. Temario

13. Las deliberaciones se realizaron en torno al temario siguiente:
- I. La participación popular en la aceleración del desarrollo económico y social.
  - II. Los principios y prácticas del desarrollo de la comunidad y su contribución a los planes de desarrollo económico y social.
  - III. Implicaciones de la utilización del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social.

---

<sup>4/</sup> La lista completa de asistentes al Seminario aparece infra, Anexo I.

<sup>5/</sup> La lista de documentos constituye el Anexo II.

<sup>6/</sup> La lista de expositores aparece en el Anexo III.

Segunda Parte

RESUMEN DE LAS DELIBERACIONES DEL SEMINARIO

---

A. LA PARTICIPACION POPULAR EN LA ACELERACION DEL  
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

14. En el activo proceso de búsqueda de recursos y nuevos caminos que faciliten la aceleración del desarrollo económico y social en los países latinoamericanos, un nuevo factor ha venido concentrando el interés de los teóricos y prácticos de la problemática del desarrollo: la posibilidad de contar con la participación consciente y organizada de la población en los planes y proyectos de desarrollo. A este respecto, los participantes señalaron que los documentos presentados con el propósito de orientar las labores del Seminario suministran apropiados elementos de juicio, que permiten apreciar la necesidad y conveniencia de dicha participación y dan criterios para analizar tanto su contenido y alcances, como los campos concretos que podría llegar a comprender.

15. El Seminario discutió una serie de interrogantes y posibles problemas prácticos en cuanto a la autenticidad y amplitud de la participación popular y a las formas de acción que permitan integrar esa participación en el proceso de planificación. Se señaló que en la economía se dan condiciones reales que sólo permiten avanzar allí donde las contradicciones o conflictos no son fundamentales y que podría darse el caso de situaciones en que la participación popular sea muy limitada y por tanto insatisfactoria. Por otro lado, dadas las características de las comunidades locales, se planteó la cuestión de si los métodos de desarrollo de la comunidad no serían ineficaces por ir contra el proceso de organización y división del trabajo por especialidades. Para lograr la autenticidad de la participación popular se presentarían así problemas de carácter político y de carácter técnico.

16. El Seminario discutió el interés de la población en participar en la realización de planes a largo plazo, pues, aunque es fácil apreciar

/su contribución

su contribución en los planes de corto plazo, muchos países latinoamericanos formulan planes de desarrollo en que no se establece mecanismos para su realización mediante el apoyo popular.

17. En cuanto a las consecuencias socioculturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo, se indicó que en América Latina se ha avanzado en forma sustancial para asegurar la necesaria precisión de las proyecciones, el rigor técnico y científico en el diagnóstico y la objetividad propias de las técnicas de planificación. Sin embargo, las metas y objetivos en que se concretan los planes no se logran, entre otras cosas, por que aquéllos y el deseo y capacidad de alcanzarlos no constituyen auténticos propósitos nacionales y, aparentemente, porque la población no los comprende, no los conoce, no los hace suyos y además, no está organizada funcionalmente para participar en ellos.

18. El Seminario estuvo de acuerdo en que si bien podría tropezarse con dificultades y obstáculos para la participación o intervención popular en la formulación de los planes, éstos en ningún caso serían insuperables. Posiblemente podría mejorarse en algunos países de la región la utilización de los canales de comunicación, relación y representación hasta ahora ineficaces o limitados en su autenticidad. Pero al mismo tiempo se consideró la posibilidad concreta de establecer mecanismos bidireccionales de relación entre la comunidad, los planificadores y el gobierno respectivo para disponer de medios apropiados que eliminen el factor de aparente utopía representado en los aportes concretos de la población a la formulación de los planes de desarrollo.

19. El Seminario examinó igualmente las implicaciones sociológicas del desarrollo económico y social. Se reconoció que en la actualidad y para los países latinoamericanos el desarrollo no es sólo un fenómeno económico sino que supone la transformación de la sociedad y del hombre que la forma.

20. Por otro lado, al discutir las posibilidades concretas de la participación popular en la aceleración del desarrollo, se señaló que, como la planificación contiene elementos tanto técnicos como políticos, podrían surgir confusiones aparentes sobre el concepto de la intervención organizada y consciente de la población. En efecto, la política implica optar entre

/caminos y



caminos y metas diversas, pero esas grandes decisiones reflejan la estructura de poder de una determinada sociedad, no siendo así posible imaginar que cualquier política sea aplicable en cualquier sociedad. Es posible que no se presenten dificultades en la movilización de la opinión pública en torno a los objetivos de la planificación, pero pueden originarse al definir los medios para alcanzar esos objetivos, pues entrañan una modificación de la estructura social. El conflicto en cuanto a selección de los medios deberá resolverse en el plano político.

21. Al mismo tiempo, el Seminario examinó la posibilidad de que la planificación permita racionalizar la solución de los conflictos: mediante la participación popular en la planificación, la sociedad puede llegar a tomar conciencia de sus objetivos comunes.

22. A continuación los participantes discutieron algunos aspectos más concretos de la participación popular como las relaciones entre ésta y el presupuesto fiscal. Como instrumento de planificación, el presupuesto es un método de asignación de recursos a corto plazo y enlaza las postulaciones teóricas de la planificación y su ejecución, lo cual exige la participación popular. Para asegurar esa participación, se analizaron diversas posibilidades, como la creación de consejos cerca de los órganos técnicos de la planificación, con estructura piramidal y sectorial, que funcionasen en forma de asegurar un intercambio de ideas, propósitos, intereses y aspiraciones, para el mayor enriquecimiento de la planificación y para mejorar los mecanismos de asignación de recursos haciendo reflejar en ellos los intereses de la sociedad y sus grupos integrantes.

23. En lo que se refiere a la participación popular en los frutos del progreso económico, el Seminario examinó dos aspectos: el nivel de ingreso y su distribución en la sociedad latinoamericana y el índice de la eficiencia con que trabaja el sistema económico de la región, es decir, la productividad medida en términos de producto por persona ocupada.

24. Al comparar la situación de América Latina con la de otras regiones, se observó que el indicador del ingreso refleja las condiciones de relativo retraso de este continente, que se manifiesta también en la extrema desigualdad en su distribución. También se registran impresionantes diferencias en el producto por persona ocupada de una a otra actividad económica, y existe así un sector moderno con alta productividad, un sector primitivo con muy baja productividad y un sector medio, en vías de progreso. Desde el punto de vista del planificador el problema estribaría en lograr una asignación de recursos que permita que los componentes del ingreso crezcan al máximo en un tiempo dado.

25. Al propio tiempo, el Seminario examinó la posibilidad de que la sociología pueda contribuir a la formulación de criterios para resolver el problema de asignación de recursos entre los componentes del bienestar social, garantizando así la participación popular en los frutos del progreso, y teniendo en cuenta los requerimientos de la población como beneficiaria de ese proceso. Para ese propósito, la sociología está comenzando a aplicar las técnicas matemáticas que otras ciencias usaban desde hace largo tiempo. El análisis sociológico podría emplear una metodología basada en los modelos sociales que permitirían una apreciación integral de los problemas, aunque podrían presentarse dificultades en el proceso de captación y medición de los datos indispensables para el análisis social sobre las bases sugeridas.

/B. LOS

B. LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y SU CONTRIBUCION  
POTENCIAL A LOS PLANES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

26. El análisis de los principios del desarrollo de la comunidad se refirió principalmente a las posibilidades de incorporarlos al conjunto de esfuerzos que los países están haciendo o se proponen realizar para acelerar el desarrollo económico y social. Al mismo tiempo se hicieron constantes referencias a las experiencias logradas tanto en otros continentes como en diversos países latinoamericanos y se señalaron algunos de sus logros más sobresalientes.

27. Aunque en cada país, y aún en cada programa, el desarrollo de la comunidad parece tener una modalidad propia, al analizar el contenido y los objetivos de los diferentes programas todos ellos parecen girar en torno a un denominador común: la fe en la capacidad y en los potenciales individuales y colectivos y el convencimiento de que éstos pueden ser liberados, acrecentados y encauzados conscientemente hacia el progreso económico y social. Asimismo, pese a ciertas deficiencias de estos programas en algunos países de la región, se destacó el hecho de que el desarrollo de la comunidad contiene algunos elementos positivos para la aceleración del desarrollo, como son: a) el sistema de trabajo para el desarrollo a base de la asociación entre la población y el gobierno, que constituye una buena solución al problema de la corresponsabilidad y de la canalización de los recursos y energías populares; b) la posibilidad de hacer surgir en la población actitudes, motivaciones e imágenes favorables al desarrollo económico y social; c) la posibilidad de que sea realmente un instrumento adecuado para autogenerar el desarrollo en el plano local; d) la perspectiva de que se constituya en sistema de comunicación de doble sentido entre las altas esferas de gobierno y planificación y la población que produce, consume, ahorra y obtiene un nivel de vida y de condición social, y e) la posibilidad de contribuir a afianzar y consolidar los progresos logrados por la población a través del proceso de desarrollo.

28. A lo largo de las deliberaciones se hizo hincapié en el hecho de que buena parte de los programas de desarrollo de la comunidad en América Latina operan a escala muy reducida y en torno a proyectos pilotos de limitada trascendencia en el ámbito nacional. Sin embargo, partiendo de las experiencias logradas en Venezuela, en Colombia y Perú, hubo acuerdo en reconocer las posibilidades que estos principios y prácticas ofrecen si se las incorpora al conjunto de esfuerzos planteados en torno a los planes generales de desarrollo. A este respecto se dijo que la acción de la comunidad podría ser planteada en tres grandes frentes: a) el de movilización y organización para el desarrollo; b) el de capacitación y organización para la producción; y c) el de organización para el mejoramiento de los niveles de vida y de condición social. Se agregó que al mismo tiempo que estos principios y métodos podrían ayudar a canalizar la participación popular en torno a los planes generales y hacerla consciente y deliberada, bien podrían contribuir a obviar las resistencias que todo proceso de cambio - como el que entrañan los planes generales - puede producir en la población. Ello supone naturalmente que el desarrollo de la comunidad sea planteado mediante programas nacionales íntimamente ligados a los planes generales de desarrollo, como lo deben estar la reforma agraria y los demás instrumentos y requisitos básicos del desarrollo.

29. En el campo económico, por ejemplo, se sugirió que el desarrollo de la comunidad podría realizar algunas contribuciones de valor. Una de ellas sería la de promover, por parte de la población, el cumplimiento consciente y deliberado de las metas y actividades específicas tanto en el plano general como en el sectorial. Ello presupone un mecanismo de transmisión o comunicación que permita a la población afectada conocer dichas acciones y metas, tenerlas en cuenta y comprometerse consciente y deliberadamente en su ejecución.

30. Se discutió, igualmente, la posibilidad de que estos principios y métodos contribuyan a complementar los recursos y esfuerzos de la programación económica global, mediante la utilización de recursos económicos y financieros adicionales, particularmente en la construcción de obras de infraestructura y de otros tipos. La experiencia latinoamericana enseña

/que podría

que podría obtenerse trabajo voluntario entusiasta sobre la base de los sistemas de "esfuerzo propio", "auto-construcción" y "ayuda mutua" para la construcción de caminos, obras de riego, electrificación, puentes, acueductos, alcantarillados, viviendas, escuelas y muchas otras instalaciones. También podrían liberarse recursos destinados a algunas tareas de interés nacional, como las campañas de albetización, de salubridad y otras.

31. Como contribución potencial del desarrollo de la comunidad, se señaló la posibilidad de que se convierta en instrumento de promoción y ejecución de la reforma agraria, por ser éste un proceso de carácter estructural que supone la transformación de la vida rural y sus instituciones, la movilización activa de grandes recursos financieros y tecnológicos y, sobre todo, de población. A este respecto algunos participantes destacaron el éxito logrado por Venezuela en el terreno de la reforma agraria mediante la aplicación del desarrollo de la comunidad. Se agregó que quizá sus métodos podrían facilitar el proceso de reasentamiento, organizar a la población para la producción cooperativa y eliminar algunas de las dificultades inherentes al proceso de transformación de los medios y formas de producción agropecuaria.

32. En el campo político-administrativo se analizaron también las posibilidades de aplicación de esta técnica. En primer lugar, se señaló que el desarrollo de la comunidad podría fomentar el funcionamiento de un sistema de comunicación de doble sentido que permitiera vincular a las altas esferas de gobierno y planificación que actúan al nivel nacional y trabajan con magnitudes macrométricas y la comunidad que actúa al nivel operativo y local. Al mismo tiempo, podría facilitar la coordinación y la vinculación al nivel operativo que la ejecución de los planes implica a consecuencia de su naturaleza intersectorial. Por otra parte, se expresó la confianza de que el desarrollo de la comunidad pudiera contribuir, de alguna manera, al desencadamiento de "la nueva dinámica social" y al surgimiento de una mística de progreso que todo país necesita para poder acelerar su proceso de desarrollo y para que éste se consolide y produzca fuentes de autogeneración de progreso. En torno a este punto, se reconoció que la extensión y la profundidad de las transformaciones de índole económica, política y social que

/suponen la

suponen la ejecución de los planes generales no puede lograrse fácilmente en países en los cuales amplios sectores de la población permanecen marginados y dominados por la inercia social. Se estimó, igualmente, que esta movilización no sería posible mientras imperaran prácticas de paternalismo y los grandes sectores de población no tomaran conciencia de la necesidad y la urgencia de superar las actuales condiciones de subdesarrollo. Naturalmente, se estableció con claridad que estos métodos no pueden lograr por sí solos la unidad de acción y de propósitos que entraña la ejecución de los planes, pero se dijo que podría ser bastante significativa la contribución en este sentido.

33. En el desarrollo de este tema se plantearon algunas dudas sobre la posibilidad de que estos principios y métodos pudieran competir con otros procedimientos destinados en general a la "extensión de la ciudadanía". Igualmente se hizo mención de algunas dificultades que plantea el conflicto de intereses, por ejemplo entre patronos y obreros o entre terratenientes y aparceros e inquilinos. En torno a este último aspecto se dijo que si bien podrían surgir conflictos en ciertas áreas restringidas de intereses, quizá podría lograrse consenso a escala nacional en torno a metas nacionales.

34. En el campo sociocultural, se discutió la contribución potencial del desarrollo de la comunidad en la promoción y la aceleración del cambio de actitudes, motivaciones e imágenes de la población, generalmente negativas, para hacerlas constructivas y ampliamente favorables a los propósitos de los planes generales de desarrollo. Se expresó la confianza en que también podría contribuir al surgimiento de nuevas pautas y valores socioculturales favorables al desarrollo y a los esfuerzos que intenten los gobiernos en este sentido. Se discutió la posibilidad de que estos principios y métodos faciliten la integración de las comunidades rurales y urbanas en los países afectados por la urbanización y los cambios sociales rápidos. Por último, se sugirió que el desarrollo de la comunidad podría contribuir como factor de organización y educación popular para el mejor aprovechamiento de los servicios que ofrece el gobierno. Se destacó que la experiencia de muchos países latinoamericanos indica que buena parte de los servicios médicos, de extensión agropecuaria, alfabetización, y otros no son satisfactoriamente

/aprovechados por

aprovechados por la población porque falta un instrumento de canalización y de organización que vincule emocional y psicológicamente a ésta con los técnicos y servicios del gobierno.

35. Los diferentes expositores que trataron el tema de la contribución potencial del desarrollo de la comunidad a los planes insistieron en que tal contribución requiere necesariamente todo un proceso de adaptaciones y de creación de las instituciones necesarias. Se afirmó, igualmente, que tal como sucede en la reforma agraria, la planificación y otros recursos para la aceleración del desarrollo, la plena utilización de los principios del desarrollo de la comunidad y la participación popular requieren algunos cambios estructurales básicos.

/C. ALGUNAS

C. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA UTILIZACION DEL DESARROLLO  
DE LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION DEL  
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

36. El análisis de este tema se basó en la necesidad de incorporar las zonas rurales y la administración local en los planes de desarrollo de América Latina y en la contribución del factor humano en esos programas.

37. Se señaló que dadas las implicaciones del papel que hasta ahora ha venido desempeñando en América Latina, el desarrollo de la comunidad debe ir precedido de un estudio de sus principios y métodos, efectuado a la luz de la realidad y de las necesidades de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, su incorporación al conjunto de los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social debe acompañarse de un proceso de adaptación y creación de nuevas instituciones, de tal modo que aseguren el encauzamiento de las energías e iniciativas populares, garanticen el funcionamiento adecuado de las instituciones presentes y prosigan la realización de sus objetivos ponderables e imponderables.

38. En el transcurso de los debates se puso de relieve que algunos de los elementos del desarrollo de la comunidad han de ser planteados de nuevo, adaptándolos, según los casos, con los aspectos teóricos o conceptuales, con los tecnológicos o con los político-administrativos. Se está aún muy lejos del ideal de los planificadores econométricos y del modelo que integre todos los fenómenos, económicos, sociales y políticos, al cual ha de adaptarse y desarrollarse la sociedad, sin problemas, conflictos o dificultades imprevistas. También se está lejos de una situación en que sea dable afirmar sin vacilación que los grupos más influyentes de la sociedad desean realmente que toda la población participe en el desarrollo de una manera organizada.

39. En la situación existente, en cambio, surgen planes generales y sectoriales y técnicas de planificación cada vez más complicadas, sin que muchos de esos planes se apliquen. La coordinación entre diferentes sectores de acción económica y social, cuando existe, se hace de manera pragmática, mediante discusiones entre los representantes de los sectores

/y mediante



y mediante aproximaciones sucesivas, hasta que caben dentro de los recursos disponibles los programas y proyectos que presentan los ministerios y otras entidades públicas.

40. En tales condiciones se afirmó que los especialistas en el desarrollo de la comunidad se ven en la necesidad de recordar a diario que la simple formulación y aprobación de un programa nacional de desarrollo de la comunidad que incluya metas de desarrollo económico y social no garantiza una influencia real en el desarrollo, pues lo que cuenta es una estrategia adaptada a las realidades nacionales. Varios participantes explicaron que esas realidades muchas veces no son compatibles con el papel nacional e importante que corresponde al desarrollo de la comunidad. Cuando en este sentido hay una determinación nacional y la comparte la dirección política del país, al resolver ciertos problemas bien conocidos - problemas agrarios, problemas de descentralización y democratización administrativa, problemas de educación efectiva de las masas, etc. - los proponentes del desarrollo de la comunidad encuentran oportunidades si tienen la posibilidad y dedicación suficientes, de actuar como ayudantes, sin insistir demasiado en su propia identidad ni en sus doctrinas tradicionales.

41. Cuando esas oportunidades no existen, los programas de desarrollo de la comunidad corren el riesgo de convertirse en técnicas para eludir las necesidades más apremiantes.

42. Otro aspecto del problema de la utilización del desarrollo de la comunidad que requiere más atención deriva del significado mismo de la palabra "comunidad". ¿Hasta qué punto se justifica llamar "comunidades" a los grupos locales de América Latina y hasta qué punto se puede hablar de técnicas del desarrollo de la comunidad? Varios participantes señalaron a este respecto algunas dificultades y examinaron detalladamente las características de esos grupos locales. En general, los nexos de la comunidad local son débiles y tienen características que, en vez de promover, coartan la acción comunal y la participación libre de la gente en las elecciones locales. La mayor parte de la población rural vive en núcleos muy pequeños, dispersos o bajo el control paternalista de un terrateniente y con dificultad participan libremente en las decisiones

/locales. Predomina

locales. Predomina una tendencia hacia la pérdida gradual de las pocas funciones económicas y sociales de los pueblos que son cabeceras de municipios rurales y que deberían ser los centros naturales de comunidades más amplias. Sin gobierno local, democrático, representativo de los intereses rurales y razonablemente eficiente, los éxitos de los programas de desarrollo de la comunidad serán siempre limitados y efímeros. A este respecto, algunos participantes sugirieron: a) que los programas de desarrollo tengan debidamente en cuenta los intereses conflictivos de las comunidades rurales y ayuden en la organización de los grupos que hasta ahora no tienen voz; b) que tales programas vayan acompañados de reformas en la administración local que conduzcan a la institucionalización de gobiernos locales diferentes de los que existen ahora, pero basados en el sistema nacional de municipios.

43. Cuando se trató de definir la contribución del factor humano, o el papel que éste desempeña en el proceso de desarrollo económico, se advirtió que la solución de este problema entraña varias dificultades. Se sabe muy poco sobre la teoría de la contribución de los diversos factores al desarrollo. Tampoco hay un modelo integrado de estructura social y económica, sino únicamente modelos contruidos racionalmente, es decir, basados en un relativo desconocimiento de la realidad. Tampoco existe una teoría completa del cambio social, sino sólo algunas imágenes heredadas del siglo XIX, entre las que destaca la que presupone la acción de una "mano invisible" que conduce el acontecer histórico.

44. Según un expositor, esa "mano invisible" puede hacerse presente de varias maneras: expandiendo las relaciones de mercado, de lo que se derivan ventajas colectivas e individuales, a corto y a largo plazo; creando motivaciones que necesariamente favorecen el progreso; creando modernos centros de progreso que contribuyan al desarrollo de la atrasada periferia; haciendo que las contradicciones existentes en la sociedad contribuyan al progreso, y haciendo que la gente consciente de su propia situación adopte una posición racional hacia la solución de los problemas colectivos. Sin embargo, si esa "mano invisible" llegó a actuar en alguna parte, no fue en América Latina. Se hizo observar, en efecto, que en los países latinoamericanos aquellos impulsos no operaron o produjeron efectos distintos, y en algunos casos acentuaron las situaciones que pretendían remediar.

45. De estas premisas dedujo el expositor las siguientes conclusiones: a) que con el desarrollo de la comunidad no se trata sólo de incorporar sujetos económicamente marginales a las relaciones de mercado; b) que tampoco consiste en proporcionar más educación o en mejorar los canales de comunicación; c) que no es un simple problema de inducción de imágenes, valores u orientaciones; d) que no se adelanta mucho si sólo se despierta en la gente la conciencia de la situación; e) que es ambiguo afirmar que las situaciones conflictivas conducen necesariamente hacia el desarrollo.

46. En la sociedad que no posee un núcleo central de valores, a la cual se asemeja más el tipo prevaleciente en los países latinoamericanos, a veces hay muchas metas nacionales y en ocasiones ninguna, y el desarrollo económico no figura como valor organizativo fundamental. El sistema de poder regula el uso de la fuerza; su legitimidad descansa en varios factores, por lo cual la existencia de oposición es fundamental. En las sociedades todo desarrollo de la comunidad y la participación popular desempeñan la función de medios complementarios de comunicación, organización de la población, persuasión e integración de las poblaciones marginales. Al referirse a los mecanismos clásicos de incorporación - escolarización, conscripción militar, sindicalismo, partido político y mercado -, se mencionó el papel que corresponde al estado en la creación de los mecanismos e instituciones para crear una masa ciudadana que contribuya al mejor funcionamiento del estado nacional.

47. Como conclusión se afirmó: a) que la expansión de la ciudadanía demanda ciertas condiciones económicas que afectan la estructura productiva, por lo que b) vale la pena pensar no sólo en qué forma el desarrollo comunal y la participación popular pueden contribuir al desarrollo económico, sino también cómo puede contribuir el desarrollo económico a los objetivos peculiares de aquéllos.

48. Otros expositores manifestaron que, aunque el objetivo propio del desarrollo debiera ser el cambio de las estructuras vigentes, ello no obsta para que la comunidad pueda desarrollarse dentro de dichas estructuras y ser un instrumento de desarrollo económico que funcione paralelamente a otros.

/49. También

49. También coincidieron los participantes en afirmar que el desarrollo de la comunidad, en cuanto a método de trabajo, no tiene por qué competir con los sistemas de extensión de la ciudadanía, ya que puede concebirse como uno de tales métodos.

50. Por lo que toca a la capacitación profesional en el desarrollo de la comunidad se puntualizó en primer lugar que éste y el desarrollo nacional coinciden en un mismo objetivo: el desarrollo del hombre dentro de una sociedad que, por medio de la ciencia y la tecnología le permite disfrutar un nivel adecuado de vida en lo económico y lo cultural y que le garanticen su autodesenvolvimiento. Estos dos procesos deben coordinarse y complementarse. La capacidad y responsabilidad de la formación profesional a distintos niveles reside en la formación de líderes locales, promotores, personal de administración y de investigación de los niveles superiores; y además es necesario diferenciar su capacitación de acuerdo con las condiciones de cada comunidad, modificando los programas cuando sea necesario.

51. En la exposición sobre el tema de la investigación sociológica y el desarrollo de la comunidad se recalcó que los diferentes problemas que ello implica exigen enfoques diferentes. En cuanto al uso que puede tener la investigación sociológica se señaló que: 1) estos estudios proporcionan un cuadro objetivo de las necesidades de la comunidad. 2) Permiten confirmar o rechazar hipótesis, y aislar una entre varias pautas variables. 3) Algunas técnicas empleadas como el cuestionario tienen una aplicación instrumental práctica; y además un valor educativo, puesto que le plantea al individuo dudas y preguntas que él por sí mismo tal vez no se ha planteado jamás. 4) Estas técnicas permiten encontrar soluciones y elaborar programas a partir de la realidad en que viven las poblaciones y no de las teorías que manejan los intelectuales.

## Anexo I

## LISTA GENERAL DE PARTICIPANTES

I. Participantes latinoamericanosArgentina

José Luis de Imaz                      Sociólogo, Profesor del Instituto de  
Desarrollo Económico y Social  
Buenos Aires, Argentina

Bolivia

Walter Fortún                      Jefe, Departamento de Salud Rural  
Ministerio de Salubridad Pública  
La Paz, Bolivia

Brasil

Antonio Rubbo Muller              Vice-Director General, Directoría Ejecutiva  
Fundação Escola de Sociologia e Política  
Rua General Jardim 522, Villa Buarque  
São Paulo, Brasil

Colombia

Jorge Martínez Espinoza            Jefe, División de Programación del  
Desarrollo Social  
Departamento Administrativo de Planeación  
Presidencia de la República  
Carrera 13 No. 27-00, 2o. piso  
Bogotá, Colombia

Vicente Pizano Restrepo            Director Nacional, División de Acción Comunal  
Ministerio de Gobierno  
Carrera 7 No. 13-58, of. 901  
Bogotá, Colombia

Chile

Alfredo Leonardo Bravo            Director, Servicio Nacional de Salud  
MacIver 541  
Santiago, Chile

Sergio Jara Duhalde                Jefe, Planificación Regional  
Dirección de Planificación, Corporación  
de Fomento de la Producción  
Moneda 921, of. 83  
Santiago, Chile

/Chile (Cont.)

Chile (Cont.)

Germán A. Dominguez

Jefe, Departamento Coordinador  
Consejo Superior de Fomento Agropecuario,  
Ministerio de Agricultura  
Arturo Prat 60, 5o. piso  
Santiago, Chile

Laura Vergara Santa Cruz

Ex-Asesora Regional en Servicio Social  
de la CEPAL  
Miguel Cruchaga 912, depto. 81  
Santiago, Chile

Ecuador

Juan Molina

Técnico en Desarrollo Social  
Junta Nacional de Planificación y Coordinación  
Económica  
Quito, Ecuador

Carlos J. Córdova

Subdirector, Misión Andina del Ecuador  
Casilla Postal 428  
Quito, Ecuador

Paraguay

Lorenzo Mengual

Consejero de Estado  
a/c Banco Nacional de Fomento  
Independencia Nacional entre Cerro Cora y  
25 de Mayo  
Asunción, Paraguay

Perú

José Matos Mar

Director, Departamento de Antropología  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos,  
Facultad de Letras  
Ciudad Universitaria  
Lima, Perú

Luis Vier

Presidente, Comisión Interministerial de  
Cooperación Popular  
Avda. República de Chile 594  
Lima, Perú

Ricardo Letts

Secretario Ejecutivo, Comisión Interministerial  
de Cooperación Popular  
Av. República de Chile 594  
Lima, Perú

/Uruguay

Uruguay

Dionisio Jorge Garmendia Director Ejecutivo Interino, Comité de  
Acción Comunitaria  
Comisión Nacional de Acción Comunitaria,  
Ministerio de Instrucción Pública y  
Previsión Social  
25 de Mayo 376  
Montevideo, Uruguay

Venezuela

Carola Ravell Directora, Programa Nacional de Desarrollo  
de la Comunidad  
Oficina Central de Coordinación y  
Planificación  
Palacio Blanco  
Caracas, Venezuela

José Henriquez Rojas Gerente, Fundación para el Desarrollo de  
la Comunidad y Fomento Municipal  
Apartado Postal 10219  
Caracas, Venezuela

David González Barreat Jefe, Departamento de Acción Comunal  
Fundación para el Desarrollo de la Comunidad  
y el Fomento Municipal  
Apartado Postal 10219  
Caracas, Venezuela

Maritza Izaguirre P. Oficina Central de Coordinación y  
Planificación  
Palacio Blanco  
Caracas, Venezuela

2. Participantes y observadores de las Naciones Unidas

Dirección de Asuntos Sociales

Gerald Wen Jefe, Sección de Desarrollo de la Comunidad  
Naciones Unidas  
Nueva York

Lyra Srinivasan Oficial de Desarrollo de la Comunidad  
Naciones Unidas  
Nueva York

/Dirección de

Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica

Caroline F. Ware	Consultora de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Comunidad R.F.D. 1, Box 138 Vienna, Virginia, Estados Unidos
David T. M. Girvan	Experto de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Comunidad en Chile, Junta de Adelanto de Arica Arica, Chile
Lawrence B. Moore	Experto de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Comunidad en Ecuador, Junta de Asistencia Técnica Casilla 2951 Quito, Ecuador
Jorge Videla Mallarino	Experto de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Comunidad en Colombia, Junta de Asistencia Técnica Apartado Aéreo 3868 Bogotá, Colombia
A. W. Keune	Experto Asociado de las Naciones Unidas en Desarrollo de la Comunidad en Colombia, Junta de Asistencia Técnica Apartado Aéreo 3868 Bogotá, Colombia

Junta de Asistencia Técnica

Adriano García	Representante Residente de la Junta de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, Director de los Programas del Fondo Especial Huérfanos 786, 7o. piso Santiago, Chile
----------------	--

Comisión Económica para América Latina

Pedro Mendive	Director en la Secretaría Ejecutiva
Pedro Vuskovic	Director en la Secretaría Ejecutiva
Hugo Trivelli	Consejero Especial de la Secretaría Ejecutiva en Economía Agrícola
Manuel Balboa	Director, División de Desarrollo Económico e Investigación

/Comisión (Cont.)



Comisión Económica para América Latina (Cont.)

Marshall Wolfe	Director Interino, División de Asuntos Sociales
Horacio Labastida	Jefe, Sección de Asuntos Sociales Subsede de la CEPAL México, D. F., México
Jacobo Schatan	Director, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO
José Cañón	Director Adjunto, División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO
Rubén D. Utria	Oficial de Asuntos Sociales, División de Asuntos Sociales
Virginia A. Paraiso	Oficial de Asuntos Sociales, División de Asuntos Sociales
Miguel Gel	Asesor Regional de las Naciones Unidas en Desarrollo de la Comunidad, División de Asuntos Sociales
Octavio Cabello	Asesor Regional en Programación de la Vivienda, División de Asuntos Sociales
Zygmunt Slawinski	Oficial de Asuntos Económicos, División de Desarrollo Económico e Investigación

Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social

José Medina Echavarría	Director, Programación del Desarrollo Social
Celso Furtado	Consultor
Carlos Matus	Profesor-Economista, Funcionario Encargado de Grupos Asesores <u>a.i.</u>
Gonzalo Martner	Profesor-Economista, Programación Presupuestaria
Luis Ratinoff	Profesor Ayudante, Programación del Desarrollo Social
Enzo Faletto	Profesor Ayudante, Programación del Desarrollo Social

3. Representantes de organismos especializados

Oficina Internacional del Trabajo (OIT)

René Livchen

Director, Oficina de Enlace CEPAL/OIT  
Triana 849  
Santiago, Chile

Carlos D'Ugard

Director Regional, Acción Andina, OIT  
Apartado Postal 3638  
Lima, Perú

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)

Solon Barraclough

Gerente del Proyecto Fondo Especial/FAO,  
Instituto de Investigación y Capacitación  
sobre Reforma Agraria  
Cano y Aponte 995  
Santiago, Chile

Jacques Chonchol

Asesor Regional de Programas de Reforma  
Agraria, FAO  
Cano y Aponte 995  
Santiago, Chile

Arthur Domike

Oficial Regional de Tenencia de Tierras  
y Colonización, FAO  
Cano y Aponte 995  
Santiago, Chile

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Luis Alberto López Galarreta

Oficina Regional de Educación, UNESCO  
José M. Infante 65  
Santiago, Chile

Aníbal Buitrón

Director Regional Adjunto, UNESCO  
Oficina Regional, Acción Andina  
Apartado Postal 5421  
Lima, Perú

/Organización Mundial

Organización Mundial de la Salud (OMS)

Hernán Durán

Codirector, Curso de Planificación de la  
Salud, ILPES  
José M. Infante 9  
Santiago, Chile

4. Representante de una organización intergubernamental

Organización de los Estados Americanos (OEA)

Gabriel Ospina Restrepo

Jefe, Programa de Desarrollo de la Comunidad  
y Bienestar Social, Departamento de  
Asuntos Sociales  
Unión Panamericana  
Washington 6, D.C., Estados Unidos

Anexo II

LISTA DE DOCUMENTOS

1. Documentos de trabajo

- ST/ECLA/CONF.18/L.1 La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social. (Preparado por la División de Asuntos Sociales de la CEPAL.)
- ST/ECLA/CONF.18/L.2 Algunos aspectos de la contribución de planificación en los programas de desarrollo de la comunidad. (Preparado por la División de Asuntos Sociales de la CEPAL.)
- ST/ECLA/CONF.18/L.3 Bases, medios y fines del desarrollo de la comunidad. (Preparado por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Nueva York.)

2. Documentos de referencia

- Nº 1. Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina. (Documento preparado por la División de Asuntos Sociales de la CEPAL.)
- Nº 2. Desarrollo de la comunidad y desarrollo económico. Contribución de los programas rurales de desarrollo de la comunidad al desarrollo nacional en Asia y el Lejano Oriente (E/CN.11/540).
- Nº 3. Relaciones entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria: Venezuela. (Preparado para la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas por Paul S. Taylor.)
- Nº 4. Relaciones entre el desarrollo de la comunidad y la reforma agraria: Ecuador. (Preparado para la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas por Paul S. Taylor.)

/Nº 5.

- Nº 5. Informe del Seminario del Asia sobre Planificación y Administración de los programas de desarrollo de la comunidad, celebrado en Bangkok, Tailandia, del 22 de agosto al 1º de septiembre de 1961 (ST/TAO/SER.C/54; ST/SOA/SER.T/3).
- Nº 6. Informe de una misión para evaluar el desarrollo de la comunidad en la India (TAO/IND/31). (Preparado para el Gobierno de la India por M.J. Coldwell, R. Dumont y M. Read, del Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas.)
- Nº 7. Informe de la Reunión Técnica de las Naciones Unidas sobre Administración y Evaluación del desarrollo de la comunidad celebrada en Quito en diciembre de 1962.
- Nº 8. Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública (ST/TAO/M/14).
- Nº 9. La formación social del personal que actúa en primera línea en los programas de desarrollo rural (ST/SOA/46).
- Nº 10. Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional (E/CN.5/379/Rev.1)

Anexo III

RELACION DE EXPOSITORES DE LOS DIFERENTES SUBTEMAS

Tema I: La participación popular en la aceleración del desarrollo económico y social

Subtemas:

Introducción - Expositor: Sr. Carlos Matus,

Implicaciones sociológicas del desarrollo económico y social,

Expositor: Sr. José Medina Echavarría

La participación popular y la planificación,

Expositor: Sr. Celso Furtado

La participación popular y el presupuesto,

Expositor: Sr. Gonzalo Martner

Las condiciones del desarrollo económico y social de América Latina,

Expositor: Sr. Manuel Balboa

Tema II: Los principios y prácticas del desarrollo de la comunidad y su contribución a los planes de desarrollo económico y social

Subtemas:

Introducción - Expositor: Sr. Rubén Utría

La acción de las Naciones Unidas en el desarrollo de la comunidad,

Expositor: Sr. Gerald Wen

El desarrollo de la comunidad y la elevación del nivel de vida,

Expositor: Sr. Jorge Martínez Espinoza

El desarrollo de la comunidad y la reforma agraria,

Expositora: Sra. Carola Ravell

Las poblaciones marginales y el desarrollo de la comunidad,

Expositor: Sr. José Matos Mar

Tema III: Implicaciones de la utilización del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social

Subtemas:

Introducción - Expositor: Sr. Marshall Wolfe

Algunas consideraciones sobre el factor humano en el desarrollo,

Expositor: Sr. Luis Ratinoff

La capacitación profesional en el campo del desarrollo de la comunidad,

Expositora: Sra. Caroline F. Ware

La investigación sociológica y el desarrollo de la comunidad,

Expositor: Sr. José Luis de Imaz.