Documento informativo N°6/Rev.1
18 de junio de 1964

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

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

CALENDARIO PROVISIONAL

Junio 22	10.00 a 18.30	Llegada e inscripción de participantes.

Sesión Inaugural

Junio 23	10.00	Inauguración del Seminario por el Secretario Ejecutivo de la CEPAL.
	10.30	Discurso del Representante de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.
	11.00	Elección de la Mesa Directiva del Seminario

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

Junio 23	11.30	Introducción al tema por Carlos Matus
	12.00	Debate
	15.00	"Implicaciones sociológicas del desarrollo económico y social", por José Medina E.
	15.30	Debate
Junio 24	10.00	"La participación popular y la planificación", por Celso Furtado
	10.30	Debate
	11.00	"La participación popular y el presupuesto", por Gonzalo Martner
	11.30	Debate
	15.00	"Las condiciones del desarrollo económico y social de América Latina", por Manuel Balboa
	15.30	Debate

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

Junio 25	10.00	"La acción de las Naciones Unidas en el desarrollo de la comunidad" por Gerald Wen
	10.30	Introducción al tema por Rubén Utria.
	11.00	Debate
Junio 26	10.00	"El desarrollo de la comunidad y la elevación del nivel de vida" por Jorge Martínez
	11.00	"El desarrollo de la comunidad y la reforma agraria" por Carola Ravell.
	11.30	Debate
	15.00	"Las poblaciones marginales y el desarrollo de la comunidad" por José Matos Mar.
	15.30	Debate

TEMA III. Implicaciones de la utilización del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social.

Junio 29	10.00	Introducción al tema por Marshall Wolfe.
	10.30	"Algunas consideraciones sobre el factor humano en el desarrollo" por Luis Ratinoff
	11.00	Debate
	15.00	"La capacitación profesional en el campo del desarrollo de la comunidad" por Caroline F. Ware
	15.30	Debate
Junio 30	10.00	"La investigación sociológica y el desarrollo de la comunidad" por José Luis de Imaz.
	10.30	Debate
Julio 1	10.00	Debate
	15.00	Sesión de clausura

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

PALABRAS DEL SEÑOR ALFONSO SANTA CRUZ,
SECRETARIO EJECUTIVO INTERINO EN EL ACTO DE INAUGURACION

Tengo el honor y el placer de dar en nombre de las Naciones Unidas, nuestra más cordial bienvenida a los participantes del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la aceleración del Desarrollo Económico y Social.

Este Seminario, auspiciado conjuntamente por la Dirección de Asuntos Sociales, la Dirección de Asistencia Técnica y la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, es un ejemplo más de los esfuerzos del Organismo Mundial para investigar y ayudar a resolver el gran problema del desarrollo en todas las regiones subdesarrolladas del mundo y de la CEPAL en nuestra América Latina.

Las causas del subdesarrollo son múltiples y complejas, de origen histórico, político, económico y social. Para vencerlo y lograr una elevación rápida y substancial de los bajos niveles de vida, es pues necesario analizar cada una de estas causas y buscar remedios que ataquen a cada una de ellas.

En los años transcurridos desde el final de la última guerra mundial, la cuestión del desarrollo ha estado en el primer plano de las preocupaciones tanto de los gobiernos, como de los Organismos Internacionales y de los estudiosos de las ciencias sociales. Durante estos años, hemos aprendido muchas cosas sobre el problema. Entre otras, que para poder acelerar suficientemente el ritmo de crecimiento económico el Estado debe actuar en forma racional y deliberada sobre las fuerzas del desarrollo; que es un requisito el efectuar las llamadas reformas estructurales, principalmente la agraria y la tributaria; que un

/elemento importante

elemento importante para el desarrollo es el de que el comercio exterior de nuestros países encuentre nuevas formas dinámicas; que la acción de los gobiernos a través de sus planes y programas debe abarcar tanto los campos puramente económicos como los sociales; que es necesario crear una maquinaria administrativa adecuada a estas nuevas formas de acción gubernamental; que para hacer todo esto es también, muchas veces, necesario efectuar cambios profundos en la estructura política y jurídica de nuestros países; y en todo caso que para que todo este esfuerzo se traduzca en un efectivo factor de cambio y mejoramiento, es indispensable que la acción del gobierno sea acompañada de una activa participación popular.

Pero, por sobre todo esto, hemos aprendido una gran lección de humildad, reconociendo que nos queda aún mucho que aprender; que ninguna ciencia o disciplina posee la varilla mágica para encontrar el remedio que resuelva, por sí solo, todo el problema del desarrollo; que en consecuencia es preciso abordarlo desde distintos ángulos, desde diversos puntos de vista que conduzcan a una solución de síntesis, y que cada cual en su disciplina deberá revisar constantemente sus métodos y conclusiones, y continuar trabajando incansablemente en la búsqueda de nuevas fórmulas.

El Seminario que inauguramos hoy tiene ante sí la tarea de examinar - lo más optimista pero objetivamente posible - el potencial que encierra el desarrollo de la comunidad como técnica susceptible de combinarse con otras medidas para acelerar el desarrollo económico y social de América Latina. Todos sabemos que en menos de veinte años han aparecido en todo el mundo programas y proyectos nacionales que llevan este rótulo, y que en los últimos cuatro o cinco ha aumentado notablemente el número de países latinoamericanos que llevan adelante este tipo de actividad. Sabemos también que, en una serie de resoluciones, distintos órganos de las Naciones Unidas se han declarado en favor de los principios de desarrollo de la comunidad y que ha aparecido una abundantísima literatura sobre este tema, aunque muy poco de ella se refiere hasta ahora a la experiencia latinoamericana.

/También estamos

También estamos enterados, como se destaca en el documento básico del Seminario, que existe ahora mucha confusión, al menos en América Latina, en lo que se refiere al significado esencial del desarrollo de la comunidad en contraposición a otras técnicas de acción social. La popularidad creciente de este término induce inevitablemente a los autores de muchos tipos de medidas a llamarlas "desarrollo de la comunidad" y la importación de expertos de asistencia técnica de distintos orígenes fomenta la variedad de interpretaciones. Al propio tiempo, se observa una disparidad de opiniones, las cuales todavía raras veces se basan en estudios de la experiencia nacional, sobre la forma en que puede integrarse el desarrollo de la comunidad en la programación nacional y sobre el grado en que puede o debe usarse como una técnica para alcanzar las metas de la planificación.

Este Seminario nos brinda una oportunicad única para enfocar el problema desde puntos de vista distintos, que deben conciliarse para llegar a soluciones valederas. Varios de ustedes han adquirido una amplia experiencia práctica en los ensayos de aplicar las técnicas de desarrollo de la comunidad a la realidad de nuestros países. Otros, sin una experiencia directa del trabajo mismo de desarrollo de la comunidad, pueden aprovechar la experiencia de sus estudios sobre las estructuras económicas y sociales en las cuales deben funcionar los programas de desarrollo de la comunidad o a las cuales intentarán modificar. Otros participantes se han especializado en las técnicas de la planificación económica y quieren averiguar cómo el desarrollo de la comunidad puede ayudar a la organización de esa participación popular en la planificación sobre cuya necesidad estamos todos de acuerdo.

Sabemos por experiencia que existen muchos peligros en este tipo de confrontación entre personas de distintos campos profesionales, acostumbradas a terminologías diferentes, con concepciones variadas sobre la importancia relativa de uno u otro factor para el desarrollo. El más evidente es que un grupo hable sobre experiencias de desarrollo

/de la

de la comunidad y el otro sobre técnicas de planificación económica y que se separen al final, contentos, pero sin haber influido gran cosa en el pensamiento de los demás. Hay también peligros más complejos, como que los partidarios del desarrollo de la comunidad, en su deseo de transigir más de la cuenta con los planificadores, traten de cuantificar y racionalizar sus técnicas a un punto tal que se olviden de los problemas reales de la gente entre quienes trabajan y hagan pensar a los economistas que las comunidades pueden desarrollarse a horario.

En realidad cuando se plantea el problema del desarrollo de la comunidad o la participación popular en relación con el desarrollo económico es inevitable una cierta tensión permanente entre objetivos distintos y esto no puede ser olvidado. Las condiciones previas del desarrollo exigen que la participación popular se organice y canalice en grado considerable. Al mismo tiempo la participación popular supone la expresión de deseos que pueden no concordar con las prioridades fijadas por el planificador. No podemos suponer que el planificador tenga siempre la razón, sobre todo en países que tienen una lamentable tradición de centralización excesiva y en que existe un amplio abismo entre la mentalidad de una minoría que participa en la elaboración de la política y una mayoría que apenas si se hace oir. Supongo que ninguno de nosotros quiere que el desarrollo de la comunidad se convierta en simple ejecutora de objetivos fijados fuera de ella. A mí me parece que el más grande valor que puede tener el desarrollo de la comunidad a largo plazo es permitir al pueblo, a través de organizaciones locales bien informadas e independientes, que entable un verdadero diálogo con los dirigentes de la política nacional.

Las Naciones Unidas y particularmente la CEPAL, tienen confianza en el éxito de las labores del Seminario por la calidad y experiencia de cada uno de los participantes. Estamos seguros de que de estas deliberaciones a alto nivel técnico que hoy comienzan, ha de surgir un positivo y más seguro rumbo para las actividades del Desarrollo de la Comunidad y la participación popular en América Latina.

Por todo ello es que nos encontramos complacidos de contar en la sede de la CEPAL con la presencia de tan distinguidos participantes y observadores y honrados al declarar inaugurado oficialmente los trabajos de este Seminario.

Seminario Regional Latinoamericano
sobre El Papel del Desarrollo de
la Comunidad en la Aceleración del
Desarrollo Económico y Social

DISCURSO DEL SEÑOR GERALD WEN, REPRESENTANTE
DE LA DIRECCION DE ASUNTOS SOCIALES, EN
LA SESION INAUGURAL

(celebrada el 23 de junio de 1964)

En nombre de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas quiero sumar mis palabras de bienvenida a las que ha pronunciado el Secretario Ejecutivo Interino de la CEPAL.

Creo que no sería exagerado afirmar que este Seminario se destacará durante mucho tiempo como uno de los hitos más importantes del desarrollo de la comunidad. Aunque no es primera vez que una comisión económica ha auspiciado un seminario de alcance regional sobre desarrollo de la comunidad (por ejemplo, la CEALO ya ha organizado cuatro reuniones en que se han discutido aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad tales como capacitación, administración y liderazgo local; por otro lado, la Comisión Económica para Africa ha patrocinado un Seminario sobre la organización y la administración de los programas nacionales de desarrollo de la comunidad, al cual siguieron una serie de reuniones subregionales sobre capacitación de personal) sí es el primero que auspicia la CEPAL y por su contenido será de mayor trascendencia que cualquier otro celebrado antes.

Hemos notado con sumo interés que América Latina en su conjunto titubeaba en su comienzo en aceptar el concepto de desarrollo de la comunidad, pero que luego su preocupación por este tema y los ensayos en este campo se intensificaron en forma inusitadamente rápida. Hasta 1960 sólo dos países latinoamericanos habían pedido a las Naciones Unidas asesores de desarrollo de la comunidad para misiones de largo plazo. Desde ese entonces han menudeado las solicitudes de los gobiernos latinoamericanos de asistencia técnica para desarrollo de la comunidad y hemos destacado

/ a la

a 14 expertos en este ramo a diez países y a cuatro en cargos regionales o multinacionales, todo ello sin contar las solicitudes que todavía no se han cursado. América Latina se distingue también por el hecho de que varios países, durante este corto lapso, han tomado iniciativas tendientes a relacionar el desarrollo de la comunidad con sus planes nacionales y en algunos casos ya han establecido este vínculo integral.

Está preocupación por el desarrollo de la comunidad en América Latina se presenta en momento muy propicio. Estamos entrando a la etapa desisiva del análisis y levantamiento de inventario. Estamos comprometidos en la tarea de encontrar los instrumentos más apropiados, los más exactos posibles para probar la validez del desarrollo de la comunidad en distintos medios. Durante el primer quinquenio de esta década que las Naciones Unidas destinó al desarrollo se ha visto ya como cunde el interés por el análisis y evaluación en vez de la ampliación mecánica de nuestro programa. Podríamos incluso decir que nuestra atención se está apartando del estudio comparativo de los métodos para concentrarse en la investigación de las causas y motivaciones más profundas.

En el último lustro las Naciones Unidas han enviado cinco misiones de evaluación o asesoramiento a distintas partes del mundo, dos de ellas a América Latina.

Por lo tanto, hay grandes esperanzas de que las deliberaciones de este seminario aclararán algunos asuntos vitales del desarrollo de la comunidad que interesan tanto al planificador en su gabinete central como al trabajador de primera línea que está en contacto diario con las masas populares.

Al resumir, acaso sería conveniente referirme a lo que, según nuestra experiencia, constituye la contribución fundamental del desarrollo de la comunidad, a saber, la activación del empleo óptimo de los recursos humanos.

/En las

En las innumerables ocasiones históricas en que naciones enteras han tratado de levantarse nuevamente después de una guerra o una calamidad natural se ha destacado siempre un hecho: que la voluntad de reconstrucción o el afán de progreso no se limita a ningún grupo, clase o estrato aislado, ya sea económico, social, étnico o de otra clase.

En la historia de la humanidad todo progreso ha comenzado con el simple deseo humano de avanzar. La idea de que el progreso es posible combinada con la voluntad de progresar ha sido la fuerza motriz, levadura, catalizador, gérmen y motor primario de todo cambio humano.

Aunque es indudable que algunos sectores de la sociedad que gozan de mayores ventajas educativas, recursos económicos y conocimientos técnicos y que tienen un mayor margen para asumir riesgos, han aprovechado su voluntad de progresar con mayor frecuencia y mayor beneficio, ello no implica que las grandes masas, por poco privilegiadas que sean desde todos estos puntos de vista, no tengan por lo menos en potencia la misma voluntad de medrar y prosperar.

Aquellos de nosotros que nos preocupamos del desarrollo de la comunidad podemos dar fe de ello. La experiencia enseña que los seres humanos, por efecto de decenios y a menudo generaciones de privación y derrota pueden cercarse con diversos elementos protectores, como la apatía, la indiferencia, la resignación, la suspicacia, la hostilidad, el escepticismo o la burla abierta; sin embargo, si se encuentra forma de penetrar estas barreras protectoras se descubre en lo profundo la aspiración humana común de un futuro mejor. Nuestro enfoque se basa en el desarrollo de la comunidad, en la creencia fundamental de que el hombre medio, por más resistente a las innovación que aparezca a primera vista, puede ser hondamente estimulado, cooperar plenamente e incluso tomar iniciativas cuando el cambio representa para él una retribución mas justa por su trabajo o la oportunidad de una vida más plena para el y su familia.

/Nuestro papel

Nuestro papel en el desarrollo de la comunidad consiste en lograr que este vasto potencial de recursos humanos entre a participar más activamente. La medida en que esto llegue a ser realidad depende del concepto que tengan los planificadores sobre la participación popular en el desarrollo y las medidas que estén dispuestos a propiciar a fin de hacer posible esta participación. ¿Consideran que la población es simplemente la ejecutora de los programas elaborados en las esferas superiores y que se amolda a los patrones de consumo planificados en la misma forma? En ese caso se insistirá principalmente en la disminución de la resistencia a determinadas innovaciones técnicas y se estimulará el consumo de determinados artículos. ¿Cree el planificador que el hecho de desarrollar la capacidad de movilidad social y de autodirección de los individuos ofrece algunas ventajas a largo plazo? ¿Opina que vale la pena invertir en el desarrollo de su capacidad intelectual, su capacidad para resolver problemas y su capacidad para trabajar en equipo, su apreciación de los planes mediante una experiencia directa de planificación? ¿Estima que el perfeccionamiento del ser humano, como el mejoramiento de las semillas, constituye una mejor inversión a largo plazo? En ese caso verá que es necesario un programa equilibrado de desarrollo de la comunidad, en que el individuo aprende a comprender, apreciar y apoyar inteligentemente el plan global, por medio de la experiencia práctica en analizar problemas, elegir entre diversas posibilidades, determinar prioridades, movilizar recursos, ejecutar responsabilidades de equipar, ahorrar y sacrificarse para obtener ventajas a largo plazo, y mantener los adelantos conquistados cuando se acaba el entusiasmo inicial. Por naturaleza, la planificación busca cambios de conducta en relación con metas y objetivos específicos; pero interesa también atisbar bajo la superfice de esos cambios para verificar su durabilidad y, si puede

/decirse así

decirse así, examinar el terreno en procura de mayor rendimiento, admitiendo que los recursos humanos rara vez pueden sujetarse a fórmulas de mero condicionamiento ante un estímulo dado. En este sentido, el desarrollo de la comunidad es una estrategia planificad y tiene en cuenta el complejo de factores sociales, económicos, psicológicos y otros que determinan el grado de motivación y participación humana.

LA CAPACITACION PROFESIONAL EN EL CAMPO DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD 1/

por Caroline F. Ware

Casi todo lo dicho durante la semana pasada tiene implicaciones profundas para la capacitación profesional en todos los niveles. De estas discusiones han salido puntos claves que establecen las premisas y ofrecen un marco de referencia para analizar el problema de capacitación. Ellos son:

1) El desarrollo de la comunidad y el desarrollo nacional tienen una misma finalidad humana, a saber, el desarrollo del hombre dentro de una sociedad que, aprovechando los recursos modernos de la ciencia y la tecnología, le permita gozar un nivel de vida económico y cultural adecuado y perseguir su autodesenvolvimiento.

2) En la búsqueda de esta finalidad, se emplean dos procesos que hasta la fecha no han sido suficientemente interrelacionados; el desarrollo de la comunidad cuyo método corresponde directamente a la finalidad pues consiste en activar y capacitar a la población para su autodesenvolvimiento y participación consciente en la vida nacional, y el planeamiento que busca la finalidad por medios indirectos.

1/ Esta presentación no repite el material clásico sobre la preparación en el campo del desarrollo de la comunidad de profesionales, promotores o líderes locales. Para esto, véanse, entre otras, las siguientes publicaciones:
Naciones Unidas, Colección de Estudio: Formación de Personal para el Desarrollo de la Comunidad, 1957, ST/SOA/Ser.O/24.
Naciones Unidas, La Formación Social del Personal que Actúa en Primera Línea en los Programas de Desarrollo Rural, 196, ST/SOA/Ser.O/46.
Naciones Unidas, Experimentos en Formación Profesional para el Desarrollo de la Comunidad en los Países de América Latina, 1957, ST/SOA/Ser.O/29.
Naciones Unidas, Informe de una misión sobre Desarrollo de la Comunidad en Venezuela, 1963, TAO/Ven./15.
Naciones Unidas, Report on the Training Course in Community Development in East Africa, ECA, 1963.
Naciones Unidas, European Seminar on Training for C.A., Athens, Greece, UN, 1962.
Unión Panamericana, Organización de la Comunidad para el Bienestar Social, por Caroline F. Ware, 1954.
Unión Panamericana, Trabajos Prácticos en Organización y Desarrollo de la Comunidad, 1962.
Unión Panamericana, Temas sobre Organización y Desarrollo de la Comunidad: Documentos de Discusión para la Orientación de Profesionales, por Caroline F. Ware, 1964.

3) Para que el desarrollo de la comunidad logre despertar, desarrollar y capacitar la inmensa fuerza latente de la población, necesita relacionarse con los horizontes amplios, los procesos racionalistas y las metas nacionales que persigue el planeamiento para el desarrollo nacional, y

4) Para que el planeamiento nacional contribuya efectivamente a un desarrollo nacional acelerado, continuo y equilibrado requiere la participación popular tanto en la formulación como en la realización de estos planes.

5) El efectuar esta interrelación entre la planificación para el desarrollo nacional y el desarrollo de la comunidad se necesita un mecanismo de comunicación bidireccional y una estructura de coordinación intersectorial y entre los niveles geográficos que permita o la integración o la complementariedad de los planes y esfuerzos para satisfacer las aspiraciones locales y los que pretenden satisfacer las aspiraciones nacionales.

6) En la actualidad, las capacidades y energías latentes de la población constituyen un vasto recurso nacional para el desarrollo y su situación de dependencia y marginalidad impide el desarrollo nacional.

7) Cualquier mecanismo o estructura por medio del cual se pretende efectuar la participación popular y vincular el desarrollo nacional y comunal depende del elemento humano, y toda generalización tiene que traducirse en hombres y mujeres que actúan según sus actitudes, habilidades y situaciones.

A este resumen hay que agregar el concepto presentado por el Dr. Ratinoff del desarrollo comunal como un proceso adicional para la extensión de la ciudadanía a los elementos dependientes y marginados.

Partiendo de estas premisas, me referiré a la capacitación de este elemento humano.

Reconociendo que la capacitación profesional tiene que efectuarse a todos los niveles, y que los niveles inferiores dependen de la adecuada preparación de los niveles superiores, he optado, sin embargo, por una presentación del tema de abajo a arriba. Consideraré, la capacitación profesional de los pobladores, los promotores, los técnicos que actúan sobre el terreno, los voluntarios, dirigentes populares y otros elementos que pueden cooperar en programas y proyectos, los técnicos, administradores, investigadores e instructores a niveles superiores que supervisan, administran, planean y evalúan planes, programas y proyectos y forman el personal relacionador, y los responsables de la política nacional de desarrollo a cualquier nivel y de cualquier sector.

Elementos populares

Al nivel de la población, quiero señalar tres aspectos: a) la capacitación de la mujer; b) la implicación del comentario de la Dra. Ravell de que la participación popular en obras de desarrollo comunal es una manera de capacitar a los individuos participantes, y c) la implicación del comentario del Dr. Sladinski que se necesita la "alfabetización econométrica" de las comunidades.

La formación de la mujer campesina - e igualmente de la urbana - es un aspecto integral de la capacitación profesional para el desarrollo. La profesión de toda, o casi toda, mujer es ama de casa y madre, cualquier otra que desempeñe. Muchos aspectos del desarrollo dependen de la práctica de esta profesión, no por unas pocas sino por todas las mujeres del país. Si la comunidad - o la nación - necesita un puente, basta un ingeniero preparado y unos cuantos obreros calificados para realizarlo. Pero si se pretende elevar los niveles de nutrición, sólo puede alcanzarse este fin mediante las prácticas diarias de todas las amas de casa. Lo mismo puede decirse respecto a varios aspectos de la higiene, y otros elementos de la vida familiar, incluso las actitudes frente a la asistencia a la escuela, la formación vocacional, el trabajo, la responsabilidad social que se inculca dentro del hogar. El representante del Uruguay mencionó el deseo de la mujer campesina de escapar a su vida pesada y deprimida como un factor motor del éxodo rural. Ciertamente la capacitación de la mujer para que participe conscientemente en los aspectos del desarrollo comunal y nacional que caen dentro de su esfera de responsabilidad es un fundamento de tal desarrollo.

En lo que se refiere a la capacitación que resulta de la participación en proyectos de desarrollo comunal, cabe señalar que, para algunas personas, ésta puede servir de formación vocacional, generalmente a un nivel elemental como es el uso de algunas herramientas. En la medida en que los programas de desarrollo comunal incluyan proyectos que contribuyan a la formación vocacional y luego permitan la práctica de estas nuevas habilidades, pueden aumentar las fuentes de ingreso, cumplirse las metas nacionales y reforzarse el factor humano. Valdría la pena realizar y presentar los estudios de los recursos humanos requeridos para el desarrollo proyectado por el plan nacional en forma que puedan servir de guía para los programas y proyectos comunales.

Además, la formación de líderes locales, que es uno de los puntos focales de todos los programas de desarrollo comunal, puede proporcionar la base

indispensable de la estructura necesaria para un desarrollo integral nacional y local. Las experiencias son numerosas y la literatura extensa con relación a la formación de líderes. Sin embargo, pueden señalarse unos puntos claves.

La mayoría de los programas de desarrollo comunal y de formación de líderes trata de comunidades y poblaciones históricamente estáticas cuyo problema central es iniciar y fundamentar un proceso de cambio social. Pero existen en esta región, como han señalado algunos de los participantes presentes, varias áreas en proceso de cambio social rápido, con nuevas comunidades rurales, urbanas y semi-urbanas. En tales condiciones, la formación de líderes, y quizá otros aspectos del proceso de desarrollo de la comunidad, tiene carácter distinto. Mientras que en el primer caso se trata de reorientar líderes tradicionales o romper una estructura tradicional mediante la formación de nuevos elementos, en el segundo, el problema es capacitar un liderato que pueda estabilizar, arraigar e institucionalizar un nuevo grupo amorfo para que tenga una vida social. Es preciso reconocer esta diferencia y considerar cómo deben modificarse los procedimientos clásicos.

De todos modos, sería oportuno - en vista de la multiplicación de programas de esta índole en la región - tentar una evaluación de los resultados de los esfuerzos realizados y que se están realizando para capacitar líderes dentro de los distintos medios latinoamericanos. En tal evaluación, sería deseable tratar de determinar hasta qué niveles y grupos de la comunidad han llegado los proyectos de formación de líderes. Vienen a mi mente los esfuerzos conscientes requeridos en muchas comunidades para descubrir y estimular líderes potenciales dentro de los sectores tradicionalmente menos activos. Cito el caso de una comunidad compuesta de cinco sectores reconocidos donde el liderato siempre surgía del sector A donde vivía el maestro, el sacerdote, unos comerciantes, etc. El promotor conscientemente obstaculizó la formación de una junta comunal hasta no promover la formación de juntas vecinales en todos los sectores, apoyando y ayudando a los líderes de los sectores menos activos. Una vez que estos últimos tenían suficiente experiencia para funcionar con los del sector A en un plano de igualdad, se estableció una junta comunal compuesta de representantes de todos los sectores.

Finalmente, en la capacitación de líderes locales hay que considerar hasta qué punto debe modificarse la formación tradicional - que incluye orientación

general, información sobre recursos disponibles, conciencia de los procesos de liderazgo democrático y quizá unas habilidades específicas - a fin de capacitarles para participar en el proceso de planificación.

El comentario del Dr. Slawinski sobre la necesidad de alfabetizar econométricamente a las comunidades hace resaltar esta última consideración. A pesar de las dudas expresadas por algunos participantes sobre la posibilidad de una participación consciente por parte de poblaciones analfabetas no considero que su sugerencia está fuera de la posibilidad realista. Una de las técnicas más eficaces del desarrollo de la comunidad es la autoinvestigación. En la medida en que los habitantes descubren por sí mismos y toman conciencia de sus propias realidades, salen motivados a buscar soluciones. El concepto de planeamiento tampoco está fuera del alcance del campesino. Esperaba que el Sr. Girvan mencionaría la experiencia de Jamaica que inició su programa de desarrollo utilizando como herramienta principal el planeamiento por los aldeanos. Cuando no había más que un sólo promotor que podía visitar la misma aldea una, o dos veces al año cuando más, éste estimuló a los aldeanos a formular un plan de acción para el año entrante. A su regreso, revisó la labor realizada en relación con el plan; los aldeanos analizaron las causas del incumplimiento de algunas de sus partes, y a base de ésto formularon un nuevo plan para el año siguiente. Conocí una zona de mi propio país, sumamente pobre y rezagada que fue transformada por el autoesfuerzo estimulado por la TVA (Tennessee Valley Authority) donde existe la alfabetización econométrica - o al menos el suministro continuo de hechos que el Dr. Slawinski busca. En esta región - hoy verde, con pasto rico, ganado gordo, buenas casas pintadas y niños robustos donde antes había tierras erosionadas, ranchos y niños desnutridos - la Cámara de Comercio regional de la ciudad premia anualmente a la comunidad que registra el mayor progreso. Se calcula el "progreso" a base de un informe emitido por cada familia, sobre sus logros durante el año (incremento de la productividad por hectárea o por vaca, nuevas o más hortalizas sembradas o conservadas, mejoramiento del hogar etc.) y de informes de las actividades de todos los grupos organizados de la comunidad y de los actos culturales y otras realizaciones de la junta comunal. No creo imposible una capacitación del elemento popular que le permita participar en el planeamiento nacional, aun en la forma sugerida por el Sr. Slawinski.

Promotores

Pasando a los promotores, tanto los que actúan solamente como tales como cualquier técnico que puede tener la responsabilidad de actuar como promotor de desarrollo comunal, no hay duda de que la capacidad que más necesitan es saber relacionarse con la gente, entenderles, trabajar con y no para ella, y ayudarles a conocer sus propias necesidades, a tomar sus propias decisiones, dirigir sus propios esfuerzos e incrementar su responsabilidad, conciencia y confianza en sí mismo. Este es con razón, el énfasis clásico en relación con la capacitación del promotor. Corresponde a la necesidad subrayada por el señor Wen y la señora Srinivasan de que la población entienda y haga suyo cualquier programa en que participa. Las razones son dos: una de principio, es decir, dado que el autodesenvolvimiento es el principal objetivo del desarrollo comunal el promotor tiene que promoverlo, y la otra de práctica: sin este entendimiento y conciencia los proyectos no sobrevivan. Si la comunidad actúa por presión, persuasión o cariño al promotor y no porque comprende y desea actuar, el programa no se arraigará y probablemente morirá cuando termine la presión o el promotor se vaya. El desperdicio de esfuerzos en proyectos iniciados con gran empuje y gastos considerables que de repente perdieron fuerza es inestimable. No conozco ningún estudio que haya tratado de calcular este costo, pero me imagino que se aproxima o aún puede exceder a los gastos innecesarios debidos a la duplicidad y falta de coordinación.

Pero sin disminuir esta capacidad básica, el promotor necesita otra que hasta la fecha apenas ha sido incluida en los cursos clásicos de capacitación, es decir, una perspectiva que le permita asesorar a la comunidad en la programación de sus actividades, en forma equilibrada, progresiva y en relación con programas regionales o nacionales de mayor alcance.

El promotor trabaja con la gente en términos de las necesidades sentidas por ella como punto de partida. De allá se la lleva a una comprensión mayor que permita la programación racional de los esfuerzos de la comunidad. Se ha sugerido que existe un conflicto entre la forma tradicional del desarrollo comunal de trabajar en términos de las necesidades sentidas y el concepto de la participación consciente en el proceso de planeamiento. En la realidad,

no existe ningún conflicto, pues la necesidad sentida es el punto de partida, no el fin, y no se puede llegar a una participación en el planeamiento antes de que la comunidad haya aprendido a tomar conciencia de su capacidad para efectuar cambios en términos de algo inmediato y dentro de sus horizontes.

Al menos el promotor necesita la perspectiva que le permita apreciar las posibilidades de la comunidad y participar en el planeamiento local. En la medida posible, debe tener un conocimiento del plan nacional en su aplicación local. Pero en la realidad son pocos los planes que han llegado a la etapa que permite una tal interpretación. Las discusiones del Seminario sobre la participación popular en la planificación nacional han enfocado una posibilidad futura más que una realidad actual, en vista de las etapas en que se encuentra el proceso de planificación nacional en la mayoría de los países.

Mientras tanto, en el grado en que el promotor puede trabajar con la gente en términos de la planificación local, está preparando el terreno para la participación consciente de la población en la planificación a una escala más amplia. De todos modos es necesario reconocer la iniciativa de la comunidad como un recurso que hay que conservar, y por eso deben mantenerse los medios para responder a las iniciativas que surgen fuera de las prioridades establecidas por el plan. Algunos sistemas de planificación dejan una parte del presupuesto libre para este propósito.

Algunos programas para la capacitación de promotores incluyen una serie de habilidades específicas. Entre éstos, una tiene importancia y merece atención, la capacidad de ayudar a la comunidad para realizar un autoestudio de sus necesidades, recursos y realidades. Ya se mencionó esto en relación con la formación de líderes locales. En cuanto a las otras habilidades y conocimientos, como la nutrición, enfermería, prácticas agrícolas, artesanía, etc., el promotor debe poseer los conocimientos que se pretende que los habitantes tengan o consigan. Es decir, él no debe ser más ignorante que cualquier vecino corriente en materia de primeros auxilios, nutrición, buenas prácticas agrícolas, etc. Esto no le hace un perito multidisciplinario, sino un ciudadano competente.

Técnicos que trabajan en el terreno

Los maestros, agrónomos, asistentes sociales, médicos, ingenieros, educadores sanitarios, demostradoras del hogar y otros técnicos que trabajan en el terreno constituyen un grupo clave y no se puede exagerar la importancia de su formación para el desarrollo de la comunidad.

En primer lugar, ellos necesitan las capacidades del promotor. Algunos programas de desarrollo comunal se basan en el concepto de que el técnico no puede relacionarse efectivamente con la gente y necesita el promotor como medio de enlace. No acepto esta premisa. Aunque el promotor es valioso y puede ser necesario, no debe ser porque el técnico no puede relacionarse efectivamente con la gente, sino para suplementar y extender su campo de acción.

Lo más básico es que el técnico respete a la gente y tenga confianza en ella. Esto es sumamente difícil, por la influencia de la tradición, la estructura social y cultural y las actitudes profundas que persisten aun cuando el técnico cree que ha cambiado su punto de vista. Pero esta actitud de respeto y confianza es indispensable.

Por supuesto, es imprescindible que los técnicos tengan la capacidad de trabajar en equipo y el deseo de hacerlo. La colaboración efectiva depende, en el fondo, de la convicción de cada uno de que ésto lleva beneficios para él en su propio trabajo. Se puede conseguir una colaboración temporal y superficial para fines ajenos. Pero sólo cuando cada uno cree que la colaboración contribuye a la mejor realización de su tarea existe la base para un trabajo de equipo continuo, amplio y motivado. Se puede llegar a esta conciencia por la identificación de la tarea personal con la tarea del conjunto, o por el reconocimiento del valor del apoyo para su tarea parcial que resulta de la labor coordinada. Tal colaboración y trabajo de equipo requieren conocimientos de los campos de acción relacionados y las disciplinas complementarias que hacen posible un intercambio de pensamiento y una labor cooperativa, inclusive un vocabulario común o un entendimiento mutuo de los covabularios profesionales de cada uno.

Evidentemente, los técnicos del terreno necesitan entender y dominar, dentro de sus esferas, el proceso de planeamiento como una herramienta para

su propio trabajo y para permitirles concebir las consecuencias de sus actividades e imaginar las actividades complementarias que serían necesarias, e igualmente en lo que se refiere a sus actividades en relación con los programas o proyectos iniciados por otros. Adicionalmente ellos necesitan estos conocimientos para permitirles funcionar como vía de comunicación, llevando los planes de abajo a arriba y de arriba abajo, traduciéndolos o interpretándolos en la medida que sea necesaria, y también para promover y aprovechar la "alfabetización econométrica" ya mencionada.

Todo lo dicho tiene implicaciones profundas para la capacitación de profesionales, tanto para la formación de nuevos maestros, ingenieros, médicos o asistentes sociales en sus instituciones de formación profesional como para el perfeccionamiento del cuerpo profesional existente. Se trata de la inclusión en la formación profesional de: materias de otras disciplinas, materia sobre planeamiento, oportunidad de experimentar el trabajo de equipo, oportunidad de trabajar con la gente, y materia del campo de investigación. (Por el hecho de que una sesión posterior será dedicada a la investigación, no se discute este aspecto, aunque está íntimamente ligado con la capacitación profesional.)

Hasta la fecha, solamente los asistentes sociales reciben capacitación directa para trabajar con la gente hacia su autodesenvolvimiento como parte integral de su formación profesional, aunque se empieza a incluir este tipo de capacitación dentro de los programas de estudio de algunos centros que forman educadores sanitarios, extensionistas agrícolas, médicos y enfermeras en salud pública y otros. Pero la necesita todo profesional que preste servicios directos a otros seres humanos.

En lo que se refiere al planeamiento, son principalmente los economistas, y sólo unos de ellos, que se encuentran formados en esta materia en su preparación básica.

En el aspecto de trabajo de equipo y los conocimientos necesarios de campos afines, los experimentos se multiplican, pero hasta la fecha la estructura tradicional de la formación profesional puede calificarse como una de las que quedan para modernizar.

Voluntarios, dirigentes y otros que pueden cooperar o apoyar programas o proyectos

Es indispensable incluir estos elementos dentro de un cuadro general de capacitación en el campo de desarrollo de la comunidad, tanto por el hecho de que constituyen recursos de buena voluntad como por ser elementos de influencia a la opinión pública y en la estructura de poder.

Entre ellos, los voluntarios presentan problemas a resolver por medio de su capacitación: primero, el peligro de que lleven a su trabajo actitudes patronales y de condescendencia frente a los habitantes, que pueden anular sus contribuciones positivas y aún deformar el programa total; y, segundo, la posibilidad de que no comprenden o tengan poco respecto al profesional y obstaculicen su trabajo. Al mismo tiempo es necesario preparar a los técnicos para que formen los voluntarios y les utilicen según sus capacidades. De este lado, existe el peligro de que los profesionales piensen de los voluntarios como simples manos o brazos adicionales sin darse cuenta de las diferencias entre ellos y sus distintos valores para el programa. Pongamos como ejemplo el aprovechamiento adecuado de la colaboración voluntaria de un abogado jubilado, una jovencita universitaria, un maestro en sus horas libres o una señora de edad e influencia.

En cuanto a los dirigentes sindicales, funcionarios municipales,[2/] presidentes de Clubes de Leones y otros elementos de peso, es evidente que su orientación positiva puede ser valiosa y aún necesaria al éxito de un programa.

Administradores, supervisores e instructores a niveles superiores

La importancia de este elemento es evidente, para apoyar los esfuerzos o iniciativas a los niveles inferiores y asesorarlos. Sin tal apoyo, éstos se dificultan; frente a una oposición a este nivel, pueden paralizarse.

Por supuesto, los técnicos, administradores e instructores al nivel superior requieren todo lo que hemos señalado para los profesionales que actúan en el terreno. Además, no hay duda de que, en la situación actual, se necesita urgentemente capacitar elementos a este nivel en lo que se

2/ La adecuación de la estructura municipal como gobierno local que sirve de instrumento a los habitantes, y por lo tanto la capacitación de funcionarios municipales, es imprescindible para el desarrollo comunal y nacional.

refiero a: planeamiento, supervisión, entrenamiento, evaluación e investigación para que den liderazgo o al menos apoyo, a los esfuerzos de sus subalternos. Son ellos los que tienen que entender e interpretar los planes y participar en el proceso de planeamiento a su propio nivel. Los jefes técnicos y administrativos constituyen uno de los grupos dentro de la sociedad que tiene alguna posibilidad de modificar las estructuras que impiden el desarrollo, y si no son dispuestos al cambio, pueden reforzarlas.

Elementos responsables para la política nacional

En un sentido no es apropiado hablar de "capacitación" en relación con la formulación de la política nacional. Pero es apropiado en el sentido de la orientación que a las personas claves les permite tomar conciencia tanto del proceso de planeamiento como del desarrollo comunal y dar forma y contenido a las aspiraciones comunes de las cuales habló Celso Furtado - el consenso que permite caminar y progresar a una sociedad abierta.

En este contexto, quisiera referirme al programa de la India, no como modelo sino para indicar la naturaleza del problema y una posible manera de abarcarlo. Aunque la situación de la India es muy distinta de la de nuestros países americanos, y por lo tanto su programa corresponde a su medio y no a los nuestros, el hecho de que desde un principio el planeamiento nacional y el desarrollo de la comunidad han ido caminando paso a paso tiene un interés especial en relación con el tema de este seminario. Se ve esta interrelación claramente en las dos críticas mas serias del programa masivo de desarrollo de la comunidad y de la planificación: a) que el desarrollo de la comunidad no ha logrado el aumento de producción agrícola exigido por el plan, y b) los planificadores no ha apreciado suficientemente el recurso humano latente y así no ha planeado su uso eficaz.

De todo modo, el programa de la India ha afrontado globalmente el problema de la capacitación a todos los niveles hasta el más alto. Existen: 1) campamentos y otros centros para la formación de presidentes y secretarios de juntas locales y otros líderes, auspiciados por organizaciones privadas, 2) uno o más centros de formación del personal docente para estos campamentos, 3) cursos de capacitación para promotores masculinos y femeninos realizados

en varios bloques (centros técnicos para 100 aldeas) auspiciados por el Ministerio de Agricultura con la colaboración del personal del bloque, 4) bajo la dirección del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y Cooperativas, cursos para el personal técnico de los bloques, ubicados en algunos de ellos, o, en el caso de los "educadores sociales" en centros establecidos por algunas de las escuelas de servicio social, 5) cursos para los administradores de los bloques, 6) un centro para la capacitación de personal docente de los cursos para administradores y personal técnico de los bloques, y 7) en la punta de la pirámide, un Instituto de Desarrollo de la Comunidad para los altos funcionarios a los niveles estatales y nacionales y miembros de los cuerpos legislativos que tienen en sus manos la política del programa.

A este Instituto, donde vivan juntos durante un mes unos 25 a 40 de estos líderes nacionales, los participantes llevan sus inquietudes basadas en sus experiencias anteriores y planes para el futuro. Se forman comisiones de estudio sobre los problemas que el grupo considera mas apremiantes y de estas comisiones salen continuamente informes, problemas para estudiar y recomendaciones para la consideración de las legislaturas, los dirigentes y administradores nacionales, los funcionarios a todos los niveles y el pueblo que discute y reacciona. De este proceso surgió, hace tres años, un cambio radical en la estructura del programa nacional de desarrollo comunal hasta entregar en las manos de las juntas locales, distritales y estatales la autoridad que antes ejercían los representantes del gobierno mismo con el asesoramiento de estas juntas.

Este es solamente una de las posibles maneras de hacer llegar la capacitación a las esferas más altas y lograr una orientación continua de la política de desarrollo basada en la experiencia.

Cualquiera que sea la forma de capacitación u orientación, el factor imprescindible para que el liderazgo nacional conduzca a un esfuerzo para el desarrollo integral y consciente puede ser la mística. Cito la primera conclusión del reciente seminario centroamericano sobre el bienestar social y el planeamiento del desarrollo nacional: "Que los países se esfuercen

en crear un cuerpo de dirigentes con la mística necesaria para impulsar los programas de desarrollo económico y social, ya que sin ellas los programas no podrán llevarse a la práctica con éxito".

Frente a este cuadro de la necesidad de una capacitación masiva a todos los niveles:

¿Qué instituciones nacionales y regionales deben y pueden encargarse de los varios aspectos de esta capacitación o participar en ellos?

¿Cómo unificar criterios y normas al respecto, tanto entre profesiones como entre niveles, instituciones y países?

¿Cómo informar y analizar continuamente las experiencias dentro de la región a fin de proveer una base realista de material de docencia para cualquier centros de capacitación que se establezcan?

¿Cómo profundizar los conocimientos científicos del medio y de los procesos de cambio a fin de tener una base más firme para la planificación y actuación?

¿Qué estructura de evaluación puede asegurar una revisión continua?

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

Introducción al tema "Implicaciones de la utilización del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social"

por el Sr. Marshall Wolfe

(en la sesión de la mañana del lunes 29 de junio de 1964)

Después de una semana en que se ha enfocado el temario de esa reunión de tantos puntos de vista diferentes, me pregunto qué puedo decir que justifique el maltratar la lengua castellana durante quince minutos. Al escuchar la discusión he tenido a veces la impresión que ocurre aquí una versión más complicada de la vieja historia de los ciegos que palpan diferentes partes de un elefante y hacen sus diversas definiciones. Pero aquí no estamos completamente seguros si hay un elefante o varios, o si el elefante que estamos tocando y discutiendo es realmente la bestia que hace falta para impulsar el desarrollo.

Los proponentes del desarrollo de la comunidad como doctrina o técnica han tratado de justificar aquí su especialidad en términos que pueden interesar a los especialistas en la planificación e investigadores de las estructuras económicas y sociales de América Latina, que hasta ahora han sido más o menos escépticos respecto a la pertinencia del desarrollo de la comunidad a sus preocupaciones principales. Al mismo tiempo han tratado de entender mejor las demandas de los planificadores y las bases de las dudas de los economistas y sociólogos. Los frutos de tal confrontación no pueden madurarse durante una semana. Los participantes no tienen tiempo para leer y digerir la masa de documentación que se ha distribuido, ni para seguir a fondo las consecuencias de los sugestivos discursos que han escuchado. El Seminario es simplemente una etapa en un proceso de discusión y aprendizaje que va a continuar dentro de la CEPAL y dentro de los países, y que seguramente no perderá sus elementos de controversia. Yo no me siento calificado para revelar la esencia del elefante o si necesitamos precisamente el elefante que los proponentes del desarrollo de la comunidad nos presentan. Voy simplemente a presentar unas pocas ideas personales que derivan de la pregunta: ¿dónde estamos y qué queremos cuando hablamos de "las implicaciones de la utilización del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social"?

Primero, me parece que estamos muy lejos del paraíso de los planificadores econométricos, donde surge un modelo que integra todos los fenómenos económicos, sociales y políticos, al cual la sociedad simplemente tiene que ajustarse y proceder a desarrollarse sin problemas o conflictos o algo imprevisto. Francamente, no sé si me gustaría vivir en ese paraíso, y tengo mis dudas si los sociológos y los especialistas en diferentes sectores de política social pueden o deben ayudar a construirlo. Esas dudas, sin embargo, nos conducirían hacia otra controversia sobre los alcances de la planificación social, en que no podemos entrar ahora.

Estamos lejos también de una situación en que se puede afirmar sin hesitación, que los grupos más influyentes de la sociedad realmente quieren que toda la población participe, de una manera organizada, en el desarrollo.

Entretanto, nos hallamos ante una situación en que surgen planes generales y sectoriales y técnicas de planificación cada vez más complicados, pero en que la mayoría de los planes no se aplican, como ha insistido el señor Trivelli, y la coordinación entre diferentes sectores de acción económica y social se hace, si hay coordinación, de una manera pragmática, mediante discusiones entre los representantes de los sectores y mediante aproximaciones sucesivas, hasta que los programas y proyectos que presentan los ministerios y otras entidades públicas caben dentro de los recursos disponibles. Hace meses yo participé en un seminario regional sobre problemas y estrategias de planificación de la educación, en que se llegó a la conclusión de que, no obstante los muchos planes educacionales de la región y haberse empezado la planificación educacional mucho antes que la planificación en otros sectores sociales, todavía no hay un ejemplo en América Latina de planificación integral y efectiva de un sistema educacional, mucho menos de integración de un plan educacional dentro de un plan general.

En tales condiciones, me parece que los especialistas en el desarrollo de la comunidad tienen que recordarse diariamente que la 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. Lo que cuenta es una estrategia adaptada a las realidades nacionales,

y como varios participantes ya han explicado, esas realidades muchas veces no son compatibles con un papel nacional e importante para el desarrollo de la comunidad. Cuando hay la determinación nacional, compartida por la dirección política del país, de resolver ciertos problemas bien conocidos (los problemas agrarios, los problemas de descentralización y democratización administrativa, los problemas de educación efectiva de las masas, etc.) los proponentes del desarrollo de la comunidad tienen sus verdaderas oportunidades, si tienen la flexibilidad y dedicación suficientes para actuar como ayudantes, sin insistir demasiado en su propia identidad y en sus doctrinas tradicionales.

Cuando esas oportunidades no existen, los programas de desarrollo de la comunidad corren el riegos de convertirse en técnicas para eludir las necesidades más apremiantes. Cuando los elementos más influyentes en la política nacional defienden normas de distribución del ingreso, de la riqueza y el poder que no pueden reconciliarse con una participación popular verdadera en la política y no quieren reformas estructurales básicas, pero tampoco quieran expresar su oposición abiertamente, siempre tienen como salida crear unos proyectos pilotos que no guían a ningún puerto, o aun un programa nacional de desarrollo de la comunidad que consta de tales proyectos. Así, hay algo que mostrar a visitantes internacionales y describir en informes anuales. Cuando la situación política y social no permite iniciativas más importantes, tales proyectos pueden tener valor, si sus dirigentes aprenden de la experiencia y los usan para la experimentación y la capacitación. Pero también hay el peligro de que tales proyectos y programas creen sus propios intereses, y que cuando al fin surge la oportunidad de una vitalización en gran escala de los grupos locales, los directores de los proyectos limitados se aferran a técnicas inapropiadas en situaciones de cambio rápido.

Otro aspecto del problema de la utilización de desarrollo de la comunidad que requiere más atención deriva del significado de la palabra "comunidad". ¿Hasta qué punto se justifica el llamar a los grupos locales en América Latina "comunidades" y hasta qué punto se prestan a las llamadas técnicas de desarrollo de la comunidad? Los señores Medina Echavarría, Furtado y Garmendía han señalado algunas de las dificultades, y en uno de los documentos de información

del Seminario, sobre "Los Patrones de Asentimiento Rural y el Cambio Social en América Latina", se examinan en detalle las características de esos grupos locales. En general, los nexos de la comunidad local son débiles, y los nexos que existen tienen características que impiden en vez de promover la acción comunal y la participación libre de la gente en las decisiones locales. La mayor parte de la población rural vive en núcleos muy pequeños o dispersos, o bajo el control paternalista de un terrateniente. Los pueblos que son cabeceras de municipios rurales, y que deben ser los centros naturales de comunidades más amplias son, en general, fortalezas de rechazo de todo lo que es rural o indio, y focos de una explotación estática e ineficiente de sus vecinos rurales. La tendencia es hacia la pérdida gradual de las pocas funciones económicas y sociales que tienen esos pueblos. La población rural ya tiene una gran mobilidad geográfica; una proporción creciente no tiene nexos con una parcela determinada de tierra; y la migración diferencial de la juventud, deja a los núcleos rurales con una capacidad cada vez menor de iniciativa y organización. Al escuchar a la señorita Carola Havell, tuve la impresión de que lo que hacía falta en Venezuela no era desarrollo de la comunidad sino creación de la comunidad, y que tal creación no podía suceder sin una reforma agraria que permitiera a los grupos locales enraizarse en la tierra.

No quiero divagar sobre los muchos problemas que surgen de las debilidades de los grupos locales, o examinar si el trabajo con grupos no locales basados en intereses ocupacionales etc. como los sindicatos, debe interpretarse como desarrollo de la comunidad.

Quiero concluir simplemente indicando una salida que me parece indispensable, al menos en el trabajo rural. Sin gobierno local democrático, representativo de los intereses rurales y razonablemente eficiente, los éxitos de los programas de desarrollo de la comunidad serán limitados y efímeros. Hay algo artificial e inevitablemente paternalista en el fomento de grupos locales aislados de la administración de los municipios y la falta de continuidad señalada por el señor Fortún se hace casi inevitable. En muchas zonas rurales, sin embargo, la conversión de los municipios en unidades que

representen los intereses comunales supone una lucha contra caciques y camarillas de tenderos, terratenientes y burócratas locales con influencias fuertes en los capitales provinciales y nacionales. Hay buen número de programas locales que han experimentado lo que puede suceder cuando tales camarillas deciden que una cooperativa u otra iniciativa para levantar los ingresos de los campesinos no conviene a sus intereses. Por tanto, sugiero, primero, que los programas de desarrollo de la comunidad deben tener en cuenta las luchas de interés que existen en las áreas rurales y ayudar en la organización de los grupos que hasta ahora no tienen voz; y segundo, que tales programas deben acompañarse con programas de reforma de la administración local y terminar con la institucionalización de gobiernos locales muy diferentes de los que existen ahora, pero basados en el sistema nacional de municipios.

LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA ECONOMETRIA Y EN LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO

por Zygmunt Slawinski

El propósito principal de estas notas es plantear la idea de que la participación de la comunidad en los varios estados de los trabajos sobre programación de desarrollo de las comunas y de las zonas del país se puede lograr solamente en forma gradual, realizando simultáneamente una labor de enseñanza de los asuntos comunales.

Esta enseñanza debe estar basada en el conocimiento de los hechos y no sobre impresiones. Los hechos deben ser presentados en la medida que sea posible en forma cuantitativa, o sea en la lengua "econométrica" de las cifras. La etapa más importante de esta instrucción sería la participación popular, lo más amplia posible, en el suministro y en la recolección de los datos. Este esfuerzo popular en el campo de las investigaciones que implicará una "alfabetización econométrica", tendrá por sí mismo un enorme valor educativo. La Formulación posterior de metas específicas para el desarrollo de la comuna y de la zona tendrá como base las mismas investigaciones.

Estas dos etapas básicas de programación, con la amplia participación popular, deben estar muy bien organizadas y deben contar con las más modernas técnicas, para reducir al mínimo el tiempo necesario de todas estas tareas, asegurar el máximo de eficiencia, y permitir mantener constante el interés de las masas populares alrededor del problema de desarrollo de las comunas y zonas del país.

1. Los grupos comunales sujetos al análisis

Al hablar de la participación popular en la programación del desarrollo es indispensable determinar, tan claro como sea posible, el grupo comunal o el grupo social que se va tratar con referencia a este tema.

Se puede establecer varias hipótesis con referencia a este grupo. Vamos a discutir las alternativas principales, dando énfasis a las más típicas de la región latinoamericana.

a) El grupo comunal de tipo moderno es semejante a lo observado en Norte América y Europa Occidental y representa un ambiente maduro para el desarrollo del gobierno local, de tipo adelantado, que es capaz, en cooperación con el gobierno central, de buscar y encontrar soluciones para la gran mayoría de los asuntos locales y zonales de interés vital para la comunidad. No es necesario enumerar aquí los múltiples aspectos de estos problemas, lo fundamental que el grupo comunal sea capaz de verlos claramente y de trabajar en forma bastante organizada para obtener soluciones válidas.

Las características internas del grupo comunal de tipo moderno son principalmente:

i) Un nivel promedio educacional satisfactorio (6-10 años de escolaridad promedia).

ii) Un gran número de personas con nivel de educación secundaria y universitaria (arriba de 10 por ciento).

iii) Un buen promedio del nivel de vida del grupo (600-2 000 dólares de ingresos per cápita), y

iv) Abundantes medios de transporte y comunicaciones.

Además son de gran importancia en estos casos:

v) Un interés despierto para asuntos comunales, y el espíritu de cooperación ciudadana.

vi) Una larga práctica de actuación democrática dentro de la comunidad, en muchos casos desde generaciones.

Este tipo de grupo comunal se encuentra muy raramente en América Latina y puede considerarse como una meta ideal para el desarrollo de la comunidad a largo plazo. En pocos lugares esto se puede planear como una definida meta a mediano plazo.

b) El grupo comunal urbano de subdesarrollo y

c) El grupo comunal rural de subdesarrollo.

En América Latina son los fenómenos más comunes, con una gran variación de niveles relativos en el grado de subdesarrollo de estos grupos, y variaciones de formas que los caracteriza. Este subdesarrollo

comunal se determina principalmente por una serie de deficiencias que aparecen cuando se compara la realidad de estas comunidades, con el ideal moderno señalado previamente. Varios grados de intensidad de estas deficiencias, son las que determinan el estado de subdesarrollo de los grupos comunales tanto urbanos como rurales.

Estas deficiencias pueden señalarse en la siguiente forma:

i) El nivel educacional promedio es muy bajo (promedio de 2-3 años de escolaridad).

ii) El número de profesionales nivel secundario y universitario, bajo (1-2 por ciento).

iii) Nivel promedio de ingresos, muy bajo (un promedio 200-300 dólares de ingreso per cápita).

iv) Escasez de medios de transporte y comunicaciones, especialmente en las zonas rurales, donde los caminos son escasos y se encuentran en mal estado.

v) Falta de interés para los asuntos comunales.

vi) Falta de voluntad y de espíritu de cooperación dentro del grupo comunal para el bien común.

Con referencia a los dos últimos puntos (v y vi) es característico en las condiciones de varios países latinoamericanos, especialmente aquellos donde existen numerosas comunidades indígenas, que en muchas comunas que se encuentran en estado de muy bajo nivel de desarrollo, sufriendo gran escasez en los campos indicados en los puntos anteriores (i, ii, iii y iv), hay tradicionalmente un profundo interés para los asuntos comunales y un espíritu de cooperación dentro del grupo. Se debe agregar que este tipo de ambiente tradicional se mantiene con mayor vigor dentro de comunidades rurales que urbanas.

Evidentemente, los grupos comunales urbanos se encuentran normalmente en una situación bastante más ventajosa que los grupos rurales. Las desventajas de estos últimos son especialmente pronunciados con referencia a los puntos: ii, iii y iv. Sin embargo, existe cierta ventaja natural del ambiente rural sobre el urbano. Esto es la identificación más fácil de los intereses de un reducido grupo comunal rural, lo que dentro del

extenso y amorfo medio urbano tiende a desaparecer, en favor de intereses individuales o de intereses de tipo sindical, que están relacionadas más con las ramas de actividad, y tipo de ocupaciones que con intereses vecinales y comunales.

d) Las comunidades primitivas

Finalmente, en América Latina se encuentran numerosas comunidades primitivas con varios grados de primitivismo. En las comunidades primitivas es generalmente difícil hablar del desarrollo conciente de la comunidad, sin esfuerzos previos orientados hacia la meta de llevar las comunidades primitivas a la órbita de la civilización, aunque sea a la periferia de la vida civilizada moderna. Este último tipo de comunidad, antes de ser capaz de realizar un esfuerzo propio, tiene que recibir un volumen sustancial de ayuda en diversos aspectos.

En la parte que sigue se limitará la discusión únicamente a los grupos comunales indicados bajo b) y c), que son los más típicos del continente.

2. La iniciación de una actitud activa para los asuntos económicos y de la comunidad

El primer paso hacia el desarrollo de la comunidad es despertar el interés por los asuntos de la comunidad, cualquier tipo que sea: aldea, pueblo, zona rural alrededor de este pequeño centro; barrio o población urbana o suburbana.

i) Este interés tiene que ser activo y no solamente pasivo, lo que significa que no es suficiente que la gente acepte simplemente las informaciones proporcionadas por las autoridades locales o decisiones acerca de los asuntos comunales tomadas arbitrariamente por estas autoridades, sino que demuestren interés propio: pregunten, exigen y postulen.

ii) La base de este interés positivo debe ser la convicción de la necesidad y el conocimiento de los hechos concretos que se refieren a dicha comunidad y que son para ellas, vitales. Este conocimiento tiene que sustituir las impresiones burdas que los miembros de cualquier comunidad atrasada (y aún adelantada) tienen sobre la realidad local, aunque

ellos mismos forman parte de esta realidad. La falta de conocimientos de la realidad de su propio ambiente resulta en las formas imprecisas en que la gente ve su propia situación y formulan sus postulados y deseos mientras que la insatisfacción en este grupo se expresa de manera muy generalizada, señalando, por ejemplo, que "la situación es mala", sin poder determinar las fallas principales.

iii) Se debe fomentar una actitud de cambios orientados hacia fines concretos, eliminando las ideas nebulosas, y exigiendo una postulación de metas definidas. Este sería el primer paso hacia el diseño de un programa de cambios positivos por el mismo elemento popular que compone la comunidad.

3. La contribución concreta inicial

El segundo paso hacia el desarrollo de la comunidad, y posiblemente el más decisivo, sería fomentar un esfuerzo positivo dentro del grupo comunal que representará una contribución inicial concreta hacia la búsqueda de un programa. Este esfuerzo inicial tendría que dividirse en las siguientes etapas:

i) Aprendizaje del significado de los datos necesarios para cualquier tipo de formulación de metas de desarrollo de la comuna o zona. La enseñanza del significado de los datos implica un esfuerzo intelectual de parte de todos los que pretenden participar de manera activa en la formulación de los postulados para el desarrollo de la comuna.

ii) La enseñanza de la significación de los datos debe complementarse con la enseñanza del esquema de los datos. Esto representa el conocimiento general de las relaciones entre varios tipos de datos, dentro del conjunto de informaciones sobre la vida económica y social de la comunidad.

La enseñanza de la significación de los datos se puede comparar en cierto modo con la enseñanza de las letras del alfabeto, pues la enseñanza del esquema de datos, tiene una significación parecida a la enseñanza de la formulación de las frases para leer o escribir. La enseñanza de la significación de los datos y del esquema lógico de ellos para indicar las nociones fundamentales del estado de las cosas dentro de la

comunidad y para postular su desarrollo, representa la alfabetización econométrica de la comunidad, que transforma esta comunidad (o por lo menos a sus miembros con un suficiente grado de educación) en una comunidad que sea capaz de medir sus fuerzas y expresar sus deseos en la lengua concreta de las cifras.

iii) La cooperación en el suministro de los datos por parte de todos los miembros concientes de la comunidad representaría el efecto educacional de los puntos anteriores y una expresión concreta de la contribución hacia el desarrollo de la comunidad.

Este postulado se está planteando de manera casual, como es el caso típico en la propaganda censal, que prepara la población para participar en los censos demográficos, o en algunos censos económicos que alcanzan a la masa popular como son los censos agropecuarios. Estos planteamientos ocasionales no cumplen, sin embargo, ningún papel educativo, y a veces se consideran una molestia improductiva, pues la gente sólo ve los resultados de sus esfuerzos después de varios años.

La cooperación en el suministro de datos para que éste desempeñe un papel educativo, tiene que ser sistemáticamente fomentado, y debe tener un carácter más o menos continuo, despertando un interés por los resultados de las investigaciones y una fe que estos esfuerzos cumplan un papel real en los procesos de mejoramiento de las condiciones de vida de la comuna, o de toda la zona.

iv) La cooperación en la recopilación de los datos es un paso posterior a la cooperación en el suministro de ellos. Implica un mejor nivel educacional que permita formular las preguntas, evaluar las respuestas con un cierto criterio, y dando entradas en los formularios o fichas de cuestionarios de uso para la recopilación de los datos.

Este tipo de cooperación no debe corresponder, sin embargo, únicamente a la elite comunal, que se compone de profesionales locales de alto nivel, altos funcionarios y de los mayores empresarios. Sería un concepto muy equivocado depender únicamente de esta categoría de gente, que además son pocos, y normalmente muy recargados de trabajo.

La cooperación en la recopilación de los datos se debería considerar como un tipo de deber social de cada ciudadano que recibió un nivel educacional suficiente para desempeñar estas tareas. Los alumnos de escuelas de nivel secundario, deben cooperar activamente recibiendo de esta manera una de las mejores experiencias de actuación ciudadana. Además de la tarea de recopilación, las mismas personas serán los primeros sujetos a la "alfabetización econométrica", recibiendo una instrucción lo más completa posible sobre la significación, clasificación y codificación de las informaciones. Por intermedio de estas personas, y solamente con la activa participación de ellos, será posible la difusión de los conocimientos sobre los datos a suministrar y recopilar, dentro de toda la población. No es posible llegar a la gran masa popular por intermedio de la pura propaganda de prensa, radio o televisión. La persuasión directa por acción "de casa a casa" y "de taller en taller" será siempre la forma más decisiva.

v) La contribución inicial concreta a las actividades básicas para la determinación de las metas de desarrollo comunal debe complementarse con un <u>estudio preliminar y comentario de los datos</u> proporcionados por la investigación de tipo estadístico.

En todas las ciencias se acepta que el progreso depende esencialmente de las observaciones y de las medidas seguidas por el análisis. No hay ninguna duda, que lo mismo se aplica al desarrollo de la comunidad con la amplia cooperación popular, aunque cada individuo puede proporcionar solamente datos muy fragmentarios.

El punto de partida de este análisis preliminar es la <u>rápida elaboración y divulgación de los resultados de las encuestas</u>. Los datos estadísticos que resultan de los censos demográficos y económicos, y que se presentan al público después de varios años de la toma de los datos, no sirven como medio de inspiración y de educación popular porque no existe ninguna vinculación psicológica entre el esfuerzo inicial y la aparición de los datos publicados años después.

Para lograr el propósito fundamental de educar a los grupos comunales y formar una nueva mentalidad a base de hechos y metas concretas del progreso de la comunidad, el período de tiempo entre: a) la toma

de datos; b) la publicación de ellos (aunque sea en forma fragmentaria) y c) la discusión pública de ellos con la formulación de postulados concretos para el futuro, debe ser lo más breve posible.

Con referencia a este punto las técnicas de recopilación y tabulación de las informaciones requeridas deben ser muy elaboradas, tomando en cuenta los últimos adelantos de la organización de las informaciones económicas y de las tecnologías, relacionados especialmente con el campo de la electrónica. Aunque se trata de datos muy sencillos y de asuntos estrictamente locales, con un bajo nivel de preparación de la gente, se debe pensar con toda seriedad, en utilizar todos los adelantos de la ciencia moderna. Es un error hacer un gran esfuerzo intelectual y financiero sobre el análisis sofisticado de datos estadísticos con el uso de costosísimos computadores electrónicos, sin hacer un esfuerzo adecuado para que el suministro de estos datos sea suficientemente rápido y exacto. Esta última meta no se puede lograr sin una organización de información económica muy moderna, que cuente con una cooperación voluntaria de las grandes masas populares, que sean concientes que estas investigaciones forman la base indispensable del rápido crecimiento y de la prosperidad de todos.

4. La contribución popular directa en los programas comunales y zonales del país

Después de despertar una actitud más dinámica hacia los problemas comunales y haber realizado un esfuerzo educacional que asegure la contribución inicial concreta, en forma de recolección de los datos necesarios, se puede entrar en la etapa de la contribución directa en los programas comunales y zonales. Esta contribución tendrá la forma de una participación popular preparada y organizada en la formulación de las metas de desarrollo y de los medios para el cumplimiento de ellos. Sin las etapas previas señaladas anteriormente, la discusión popular sobre programación fácilmente se puede degenerar en una farsa de pseudo-programación con la prevalencia de la demagogia.

Sin entrar en muchos detalles sobre esta tercera etapa, se debe insistir que el proceso de formulación de las metas debe ser ordenado y seguir una secuencia de actuaciones que a grosso modo sería la siguiente:

i) El análisis detallado de los problemas envueltos en el desarrollo comunal o zonal.

ii) La determinación de las metas cuantitativas.

iii) La determinación de las metas cualitativas.

iv) Cuantificación de los medios, o sea la determinación de los medios necesarios en términos físicos y financieros.

v) Análisis y discusión sobre los medios necesarios para llegar a las metas.

vi) Discusión sobre las prioridades de las metas y determinación de la orden de prioridades.

vii) Análisis y discusiones sobre los aspectos institucionales relacionados con el cumplimiento de las metas comunales y zonales, que es el principio de una programación institucional de tipo popular.

La participación popular en esta etapa de los trabajos de programación no es un problema simple, porque es evidente que la determinación de las metas de desarrollo, aunque en escala local, exige una mejor preparación que la que se necesita para proporcionar simplemente algunos datos. Sin embargo, es de gran importancia que la participación en este tipo de discusiones sea lo más amplia posible, sin prejuicio para el nivel de debates.

Se puede cumplir con esta condición mediante una preparación cuidadosa de los "líderes de debates" y de los "vocales". Los "líderes de debates" serán personas elegidas entre los más activos y positivos participantes de los trabajos de la segunda etapa, de acuerdo con la sección 3. Serán probablemente en su mayoría los profesionales locales y otras personas de un nivel educacional que facilite esta tarea y con una práctica adquirida en trabajos anteriores. "Vocal" podría ser cualquier persona, siempre que se distinga por su manera concreta de hablar y plantear problemas. El papel de "vocales" será recopilar las opiniones de los vecinos para presentarlos en forma ordenada y concreta, con una breve ponencia en escrito. Esto último implica la condición que los vocales no pueden ser analfabetos. Los "vocales" recibirían la parte principal de su preparación en la segunda etapa de trabajos.

Además, como el procedimiento debe ser democrático, cualquier persona puede hablar, preguntar y postular. El papel principal de los "vocales" sería reunir los argumento y canalizar la discusión, mientras que los "líderes de discusión" dirigir y redactar las conclusiones.

Estas últimas ideas representan solamente sugestiones sobre como organizar las discusiones sobre programas de la comuna. El propósito es demostrar que no hay porque tener temor a unas discusiones caóticas y estériles, si se organiza adecuadamente las reuniones y se prepara las principales personas que formarán parte de ellos, con el mismo cuidado que se planea la recolección de informaciones que serán base de los programas.

5. <u>El problema de los incentivos para promover los esfuerzos sobre programación en un ambiente popular</u>

Todos los que participan en los trabajos de programación de los grupos comunales deben contar con ciertos incentivos, que los estimulen para hacer esfuerzos que no serían pagados direstamente. Por lo tanto las varias categorías de incentivos deben ser claramente indicados a todos, para fomentar el interés de ellos y producir la buena voluntad para que realicen un esfuerzo sacrificando su tiempo libre.

Los principales tipos de incentivos serán:

i) Los incentivos para los pequeños productores y empresarios: campesinos, pequeños industriales, artesanos, comerciantes, etc. deben relacionarse, tanto como sea posible, con el desarrollo de producción y de los negocios y deben responder a las inquietudes de los productores. Bajo este ángulo deben ser preparados los argumentos. Un estimulante de gran alcance para los pequeños productores y empresarios podría ser la posibilidad de recibir la asistencia técnica y créditos que corresponderían a los hechos demostrados a base de investigaciones y a las metas de prioridad para el desarrollo de la comuna o de la zona.

ii) Los incentivos para los trabajadores asalariados son mucho más difíciles de formular porque no es posible por intermedio del desarrollo comunal solamente incrementar los salarios reales. El estímulo

principal con respecto a este grupo sería el problema de ampliar las oportunidades de empleo en la zona, mientras que los otros incentivos quedarían dentro del marco del último grupo de incentivos.

iii) Los incentivos para todos los habitantes de la comunidad o zona, representan los estimulantes de orden más natural, porque se refieren a problemas que interesan a todos. La programación comunal ofrece buenos estímulantes, cuando se trata de vivienda y de la amplia gama de los servicios públicos, como servicios básicos, servicio de salubridad, de educación. Además puede ser estimulante la discusión sobre la comercialización de productos y sobre varios servicios especiales, que pueden ser de importancia para los vecinos de la zona.

La programación comunal busca de su naturaleza las mejores soluciones para todas estas inquietudes. El mismo programa de la comunidad debe pues, transformarse en un estimulante poderoso para todos sus miembros.

Los incentivos populares logran el propósito de estimular los esfuerzos cuando encuentran un ambiente que es conciente de sus necesidades y de sus deberes. El desarrollo de esta conciencia ciudadana debe ser la profunda preocupación de los educadores y de los líderes de las comunidades. La formulación de esta conciencia es un proceso lento y de una actuación gradual hasta llegar a despertar un profundo interés en la gente. Uno de los instrumentos más importantes en esta tarea será la enseñanza de la observación y de la presentación de los hechos reales de la vida, ayudando a sacar de estos hechos propias conclusiones.

LOS SECTORES: MODERNO, DE SUBDESARROLLO Y PRIMITIVO EN LAS ECONOMIAS LATINOAMERICANAS EN LOS ULTIMOS AÑOS Y SUS PAPELES EN EL EMPLEO DE LA FUERZA DE TRABAJO DISPONIBLE

por Zygmunt Slawinski

1. Discrepancias estructurales internas en América Latina

Desde varios años se ha reconocido que las estructuras económicas de los países latinoamericanos se caracterizan por las muy grandes diferencias entre los niveles de productividad de varias actividades económicas y de las ocupaciones, y por las enormes discrepancias en los niveles de ingreso entre diferentes grupos sociales.

Esta heterogeneidad no es la característica exclusiva de América Latina, pero se puede afirmar que es más pronunciada en esta región que en otras grandes regiones del mundo, con la excepción posible del Medio Oriente y de la India.

La magnitud de las discrepancias entre el producto promedio por persona ocupada en los principales sectores de la economía latinoamericana se ha presentado en la sección anterior. Estas discrepancias durante el último decenio 1950-60, crecieron y demuestran una marcada y persistente tendencia de incrementarse.

Tales tendencias se destacan aun más claramente cuando se analiza el producto por persona ocupada en varias actividades y ocupaciones específicas de la situación dentro de los grandes sectores. Con los pocos datos disponibles el análisis de la situación dentro de los grandes sectores de la economía es difícil. El más fácil es el análisis del sector manufacturero, para el cual los datos estadísticos son mucho más abundantes que para cualquier otro sector.

Se ve, primero, que la discrepancia de la productividad entre industria fabril y artesanía está creciendo de manera consistente. Las relaciones aproximadas de la productividad fabril a la artesana para América Latina en su conjunto entre 1950-1962 eran: 1950 - 6.3:1; 1955 - 7.2:1; 1960 - 8.3:1 y en 1962 - 8.6:1.

Lo mismo se confirma en todos los países, donde las autoridades nacionales hicieron cómputos correspondientes para un período reciente, como en los casos de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Son altos los coeficientes de discrepancias entre los promedios de productividad entre la primitiva industria casera rural, la industria casera urbana y la artesanía, especialmente la de tipo moderno, dedicada al mantenimiento y reparaciones de automóviles, radios, televisores y otros equipos modernos.

Aún mayores discrepancias de productividad se encuentran dentro de la industria fabril, en la cual, al lado de plantas modernas que según el proceso de modernización de la misma manera como fábricas europeas y americanas, se mantienen una multitud de pequeños y medianos establecimientos, que por décadas no han cambiado sus métodos de producción. Como ejemplos se puede citar que en la industria textil en Chile[1/], las relaciones entre alta y baja producción por obrero-año en las tejedurías de varios tamaños era: en el algodón 7.0:1, y en la lana 3.2:1, con la aclaración que se trata de relaciones de productividad promedias entre diferentes tipos de plantas. Las discrepancias entre plantas, la más alta y la más baja productividad, serían aun más pronunciadas. Las discrepancias más grandes se observan en la industria algodonera brasilera[2/], por ejemplo, en la hilandería, la relación entre productividades altas y bajas superaba 12:1 y en tejedurías la relación de productividades promedias en plantas de varios tamaños llegaba a 5:1.

Es de gran importancia económica y social, que en los últimos años la situación señalada se está desarrollando en favor del crecimiento de la productividad de las industrias que ya tienen productividad muy alta, mientras que en las actividades artesana y las ramas de industrias fabriles de productividad notoriamente baja, el incremento de productividad se produce en forma lenta. De esta manera las discrepancias crecen rápidamente.

Se debe señalar que una situación muy parecida a la del sector manufacturero, se repite en otros sectores.

En el sector minero, la gran minería en general y la extracción del petróleo (que prácticamente en su totalidad tiene las características de la gran minería) con sus modernos métodos de extracción, tienen una productividad

---

1/ La Industria Textil en América Latina, I. Chile, Naciones Unidas, CEPAL documento E/CN.12/622, 1962.

2/ A Industria Textil do Brasil, Primeiro volume, Naciones Unidas, CEPAL documento E/CN.12/629.

alta o muy alta. En la mediana minería se encuentran grandes variaciones de productividad, mientras que en la pequeña minería la productividad es casi siempre baja o muy baja. La situación en esta última es parecida a la del sector artesano, donde hay pocas posibilidades de incrementar sustancialmente el producto e ingreso promedios.

En la agricultura, que es sector de generalmente baja productividad, en ciertas actividades agrícolas, la productividad puede ser varias veces más alta que el promedio de este sector. Un excelente ejemplo estadístico en este sentido representa Perú con su agricultura de exportación, concentrada en unas zonas de poca extensión en la costa, donde el producto promedio por persona ocupada está muy por encima del conjunto de la agricultura.

En relación con el Plan Nacional de Desarrollo en Perú se hizo un cálculo[3/] que estima que la relación entre la productividad promedio de la agricultura de exportación y de agricultura de consumo era: en 1950, 4.7:1 y en 1960, 6.1:1 y que se propone en el plan para 1970, una relación 5.6:1.

La situación es parecida en Colombia, donde en el sector cafetero el producto por persona está por encima del promedio agrícola; en Centroamérica en el sector bananero de exportación; en Argentina y Uruguay, en las grandes crianzas ganaderas y ovejeras y en estancias trigueras.

Para América Latina en su conjunto la parte de agricultura, que suministra los productos de exportación, de tal tipo como azúcar, bananos, café, cacao, algodón, carne, etc., presentan en estas actividades una productividad seguramente muy por encima del promedio del sector agrícola. Naturalmente, no toda la producción de estas comodidades se hace a alto nivel de productividad. Una parte de los mismos productos va al consumo interno, que corresponde a una buena parte de la caña de azúcar, de bananos, de café, de algodón y de carne. Estos mismos productos se producen en pequeña escala con rendimientos bajos. Sin embargo se puede suponer que el desarrollo de la parte de la producción que tiene por destino la exportación, corresponden en términos estadísticos más o menos a la expansión de las plantaciones con alto rendimiento.

La actividad donde ocurrió en los últimos años un incremento extra rápido de productividad, era el sector pesquero en Perú y Chile. Esto tenía una estricta relación con el auge de la producción de harina de pescado, a base de

---

3/ Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú, 1962-71, tomo I, cuadros 10 y 29.

la anchoveta, con métodos muy modernos. Las características económicas de esta actividad dentro de los últimos años estaba sujeta a una transformación casi completa, que se puede comparar a la transformación de una industria de tipo artesano, en una industria fabril moderna con establecimientos de mediano y gran tamaño. El nivel de la productividad que se logró dentro de los últimos cinco años superó varias veces el nivel de partida.

En el gran sector de los servicios básicos un crecimiento muy rápido de la productividad se puede anotar en la producción y distribución de la energía eléctrica, donde el crecimiento del tamaño de las modernas plantas eléctricas e incremento de la densidad de las redes de distribución eran los contribuyentes principales de este incremento. Mientras que este crecimiento corresponde a las actividades que tenían una alta productividad anteriormente, en gran parte a las actividades de transporte, principalmente en el transporte urbano de pasajeros, la productividad era mucho más baja, y durante toda la década anterior se mantuvo casi estancada. Esta situación era paralela a la situación más y más crítica del transporte de pasajeros en las grandes ciudades de América Latina, en relación con la creciente congestión y aguda escasez de equipo moderno.

En otros sectores casi no hay datos suficientes para dar una ilustración estadística al fenómeno de las rápidamente crecientes discrepancias entre actividades de alta y baja productividad dentro de los servicios. Sin embargo, las simples observaciones confirman plenamente las tendencias expuestas anteriormente, que reflejan el fenómeno trascendental de la convivencia en los países latinoamericanos de distintos sistemas económicos, que no solamente existen uno al lado del otro dentro de las mismas áreas, sino que demuestran, además, cada uno su vitalidad y cierto grado de dinamismo.

2. La coexistencia de distintos sistemas socio-económicos

El análisis del desarrollo económico de América Latina y de transformaciones de las formas básicas de la vida económica en los últimos años ponen en evidencia que el fenómeno de coexistencia de muy distintos sistemas de vida económica y social, que tienen su reflejo tanto al lado de la producción como del consumo, no es una coincidencia histórica de corto plazo, sino un fenómeno durable que merece un análisis estructural mucho más profundo que se puede presentar en un breve informe anual. Se debe, sin embargo, dar un nuevo enfoque a este análisis, anticipando los estudios más completos, para permitir una

mejor comprensión de los fenómenos y situaciones que son contemporáneos y que se imponen en los últimos años con una creciente fuerza en la vida económica de América Latina.

Hay dos puntos fundamentales y complementarios en este enfoque.

El primer punto se refiere al reconocimiento que los varios "promedios globales", que son los indicadores de la situación económica de los países o de grupos de ellos, no son la exposición directa de ninguna situación concreta, sino "promedios ponderados" de una serie de situaciones específicas, con características cada una bien distintas. Estas situaciones se desarrollan de una manera parcialmente independiente, dentro de sus sectores correspondientes a los principales niveles de intensidad económica, que representan en realidad, varios sistemas económicos unos más adelantados y otros más atrasados dentro de la economía.

Se debe por lo tanto parcialmente liberarse de las místicas "del promedio" y "del global" que tanto prevalecen en esta región. Aunque por falta de datos estadísticos detallados, especialmente en los países subdesarrollados, las cifras globales y las promedias, derivadas de ellas, son los únicos instrumentos válidos de un análisis macro-económico comprensivo de las situaciones económicas de los países de referencia; en muchos casos los análisis sobre estas bases no solamente son superficiales, sino que pueden conducir a grandes errores y recomendaciones falsas para la conducción de una buena política económica.

El segundo punto es la conclusión práctica del punto primero. Como es muy difícil de comprender la verdadera situación económica y social de América Latina (o de cualquier otra área del mundo), donde a pesar de pronunciados adelantos tecnológicos y socio-económicos, lo que se llama la economía y la comunidad "integrada", está todavía fuera del alcance, se debe determinar de manera tan exacta como sea posible cuáles son los sistemas fundamentales que conviven en América Latina, e intervienen en la determinación del cuadro global de la economía.

El panorama económico latinoamericano se puede presentar de manera más esquemática, como una superimposición de tres grandes sectores, que son: a) el sector moderno; b) el sector primitivo en el otro extremo, y, entre ellos, c) el sector de subdesarrollo. La palabra "sectores" se usa aquí sólo para simplificar la nomenclatura y facilitar las discusiones, porque estos sectores representan de hecho tres principales niveles de desarrollo.

Estos niveles cruzan todos los tradicionales sectores económicos compuestos de ramas de actividades. Dentro de casi toda actividad se pueden encontrar muy distintas dotaciones de capital, niveles de tecnología, grados de organización económica, niveles de productividad, de calificaciones de los trabajadores y de ingreso de ellos. Los sectores-niveles no son, por lo tanto, unas agrupaciones de ramas de actividad con características parecidas, sino son agrupaciones de unidades económicas, que se clasifican de acuerdo con sus características económicas dominantes desde el punto de vista del adelanto o atraso.

3. El sector moderno

Para ser más específico, el sector moderno cubre las unidades económicas que se caracterizan principalmente por su alto nivel de productividad, medidas en términos de precios internacionales de los productos y de los factores de producción. Además, la característica de costos competitivos en términos internacionales determina que tales unidades económicas cuando logran su madurez, están establecidas sobre bases económicas sanas y no protecciones artificiales. Esta protección puede ser necesaria aun para una unidad "moderna", de alta productividad relativa, que no es todavía competitiva internacionalmente dentro del marco latinoamericano, por ser considerada como perteneciente a una industria infantil, que por pocos años exige una protección arancelaria. Tal protección tiene que ser estrictamente temporaria. Si no es el caso, se debe considerar esta industria perteneciente al sector de subdesrrollo.

Tales características económicas implican que las unidades económicas del sector moderno tengan una organización adecuada, equipos modernos y utilicen personal calificado capaz de hacer uso eficiente de tales equipos. Finalmente, esto implica normalmente una intensidad de capital suficiente, y además, en la mayoría de los sectores, un tamaño de las unidades económicas que sea adecuado para permitir las economías de escala.

4. El sector de subdesarrollo

El sector de subdesarrollo cubre todas las actividades que no responden plenamente a las condiciones que califican para pertenecer al sector moderno. En el mismo tiempo, este sector excluye las actividades que se desempeñan de manera completamente primitiva. El sector de subdesarrollo no se puede, sin embargo, considerar como un sector intermedio entre los sectores "moderno" y

"primitivo". Esto significaría una sobresimplificación del problema y una disminución de importancia de este sector, que de hecho es el sector dominante en las economías latinoamericanas.

En ambos extremos de este sector existen "zonas intermedias", una con el sector "moderno" y la otra con el sector "primitivo", donde se mezclan las características de los sectores vecinos, lo que hace muy difícil establecer una clara línea divisoria entre ellos.

En gran parte del "sector de subdesarrollo" se mezclan técnicas modernas con elementos de producción primitivos. La misma unidad económica puede, por ejemplo, tener moderno equipo, o una parte de equipo moderno pero puede ser mal estructurada, mal administrada, y tener trabajadores cuyas calificaciones no permiten utilizar adecuadamente el buen equipo. Asimismo, puede existir una unidad bien estructurada y con personal excelente, pero que por falta de capital no dispone del equipo necesario. Pueden reunirse todas las condiciones favorables pero por la naturaleza tecnológica de los principales procesos de producción ellos no pueden ser conducidos de manera eficiente por imposibilidad de lograr una escala económica, o por el tamaño reducido del mercado o por la existencia de un número excesivo de establecimientos en el mismo ramo de producción. Este último ejemplo evidentemente, pertenece a la zona intermedia del sector de subdesarrollo con el moderno. Estos casos son típicos en América Latina.

En el otro extremo, unidades económicas en subdesarrollo pueden utilizar métodos casi primitivos, solamente ayudándose con ciertos equipos que por su misma presencia determinan, que las actividades no sean estrictamente primitivas. En otros casos el tamaño mismo de las unidades de producción sin muchos adelantos técnicos representa un cierto avance en relación con un sistema primitivo, por la introducción de una mejor administración y comercialización, y mejores rendimientos de la mano de obra, que logra por las economías de escala que esto implica. Esto es el caso típico de grandes propiedades agrícolas, las cuales trabajan todavía de manera muy primitiva.

5. El sector primitivo

El sector primitivo cubre las actividades económicas desempeñadas de manera primitiva, que significa que no se usa ningún equipo moderno, sin ninguna forma moderna de organización y con muy bajas calificaciones de los

que trabajan. Esto es el caso en América Latina de la mayoría de las muy pequeñas unidades, principalmente de tipo familiar, con una o dos personas que trabajan.

El sector productivo se caracteriza por su muy baja productividad y bajo ingreso, frecuentemente al nivel de subsistencia. Por esto se puede llamarlo el "sector de subsistencia", aunque este nombre es menos apropiado para indicar el factor dominante que es la forma primitiva del trabajo.

El sector primitivo existe tanto en áreas rurales como urbanas, que significa que no se encuentra fuera de la economía monetaria y sistema del mercado.

Evidentemente la parte más primitiva de este sector no está dentro de la economía monetaria. Este último sub-sector no debe identificarse, sin embargo, con el concepto de la "economía indígena", la cual en parte, ya conoce la economía monetaria. Sería dentro de la economía indígena, la economía primitiva de los indígenas selváticos, que estaría enteramente fuera del sistema monetario y del mercado.

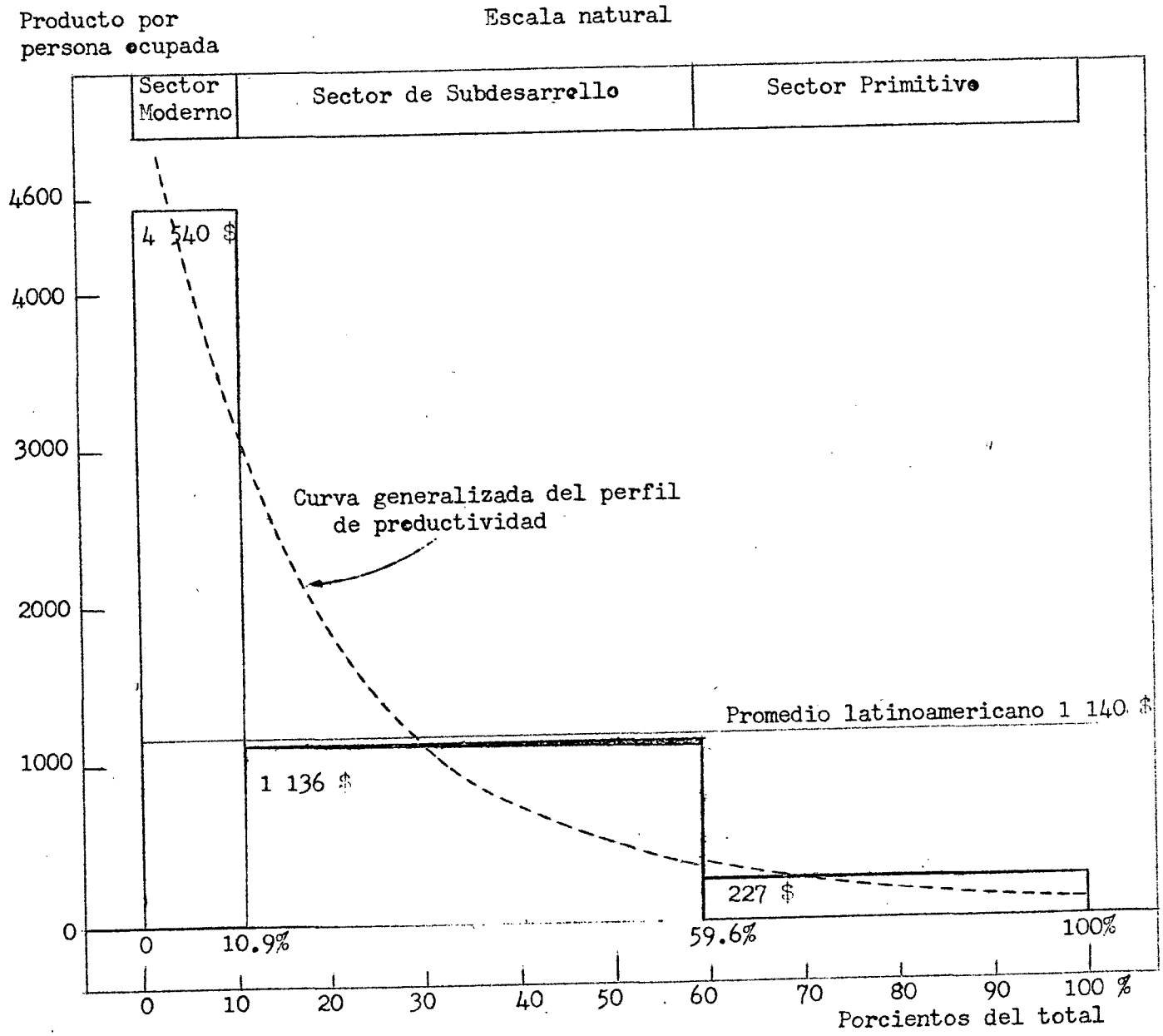
6. Los perfiles de la fuerza de trabajo

El establecimiento de un cuadro estadístico que permitiera medir y analizar bajo varios ángulos los fenómenos relacionados con la heterogénea y excesivamente compleja estructura económica de los países latinoamericanos, encuentra enormes dificultades. Se debe francamente declarar que el desarrollo de las estadísticas en esta región no llegó al nivel que permitiera conducir el análisis económico sobre las bases indicadas arriba, de manera científica y plenamente objetiva.

El instrumento que facilitaría, no solamente el análisis de los hechos relacionados con la convivencia de los sistemas económicos muy distintos, sino además establecer nuevas estrategias en la planificación de desarrollo, sería la determinación de los varios perfiles de la fuerza de trabajo, que son pertinentes para este tipo de análisis. Los más importantes serán los "perfiles de productividad" (véase gráficos 1 y 2), de "intensidad de capital" (capital fijo por persona ocupada), y de los "ingresos personales". Además, el "perfil educacional y de formación profesional[4/] sería de gran importancia.

Gráfico I

AMERICA LATINA : PERFIL HIPOTETICO DE LA PRODUCTIVIDAD DE LA FUERZA DE TRABAJO
(Dólares de 1960)



Estos perfiles son la representación gráfica de la distribución de la totalidad de la fuerza de trabajo empleada en actividades productivas, de acuerdo con los criterios cuantitativos y cualitativos anteriormente señalados. Todas las clases de la fuerza de trabajo, son presentadas en la forma de una serie de columnas basadas sobre eje X. El ancho de cada columna representa el número de personas que pertenecen a cada categoría, desde el punto de vista de su nivel de productividad, del capital fijo disponible por persona, del nivel de ingreso, o del nivel educacional y calificaciones. El alto de cada columna medida de acuerdo con el eje Y, representa el nivel correspondiente a cada categoría. Las columnas están alineadas en el orden de disminución, de izquierda a derecha del gráfico, en forma de una escalera irregular. Este perfil descontinuo se puede transformar en una curva de tipo continuo, que sería el "perfil generalizado de la fuerza de trabajo".

Evidentemente el sector que cubre la parte más alta, a la izquierda del perfil, corresponde al sector moderno; la parte más baja, a la derecha, al sector primitivo, mientras que la parte central entre los dos extremos, es el sector de subdesarrollo.

El método de análisis económico con el uso de los perfiles de la fuerza de trabajo se puede aplicar a cada uno de los sectores de actividad económica, incluyendo a cada rama específica de actividad económica. Esto permite distinguir claramente las dominantes características estructurales de cada sector o rama de actividad, y evaluar bajo un nuevo ángulo los principales factores que influyeron los resultados globales, y los promedios por persona ocupada.

Los perfiles globales de toda la economía representarían la combinación de todos los perfiles sectoriales, ponderados por el peso relativo que tiene cada uno de los sectores en la economía.

7. <u>El desarrollo del sector moderno</u>

El desarrollo del sector moderno en las economías latinoamericanas en los últimos años se puede caracterizar brevemente de la manera siguiente: el sector moderno se estableció firmemente en América Latina durante el período de postguerra, principalmente en la gran industria fabril, la gran minería, los servicios básicos de mediana y gran escala, en el gran comercio y finanzas, y en los servicios comercializados de tipo moderno.

En los últimos años el desarrollo del sector moderno fue rápido, pero muy disparejo entre varios países. Los principales índices del desarrollo de este sector eran:

i) Extracción minera del petróleo, cobre y hierro.

ii) Desarrollo de las grandes industrias de productos intermedios básicos: acero, cemento, productos de refinación del petróleo, productos químicos básicos, de celulosa y de papel y cartón.

iii) Desarrollo de la producción automotriz a gran escala, incluyendo montaje y producción de piezas cuando se hacen de manera bien organizada y en suficiente gran escala.

iv) Producción de neumáticos de automóviles.

v) Producción de vidrio plano.

vi) Producción de la energía eléctrica.

vii) Transporte de carga por ferrocarril.

viii) Número de camiones y omnibuses de tipo moderno.

ix) Número de teléfonos con servicio automático.

x) Volumen de las operaciones bancarias.

Fuera de estas actividades, desempeñadas esencialmente en forma moderna, las adelantadas tecnologías y formas de organización de los establecimientos, estaban desarrollándose paulatinamente, aunque de manera errática, en casi todas las ramas de manufactura fuera de las mencionadas anteriormente. Establecimiento de las plantas modernas y la modernización de las existentes, con más frecuencia que en otras industrias, se produce en las ramas de alimentos, bebidas, tabaco, textiles, imprenta, productos químicos finales, del tipo como los farmacéuticos, jabones y detergentes, en las industrias eléctricas, del tipo como fábricas de cables, baterías y acumuladores, de ampolletas y válvulas, de aparatos telefónicos, de receptores de radio y televisores.

La característica común de todas las industrias que en América Latina empiezan a trabajar de manera muy parecida a las modernas industrias de los países más industrializados del mundo, es que son las que cubren principalmente los productos de gran consumo, y relativamente poco diversificadas, haciendo amplio uso de patentes de las grandes empresas internacionales, con las cuales son frecuentemente afiliadas.

El desarrollo de este tipo de empresas industriales en los últimos años parece seguir una tendencia deliberada de cubrir la gran mayoría de la demanda de los mercados nacionales para las categorías indicadas de productos básicos, intermedios y bienes de consumo final, gradualmente eliminando con costos competitivos y su moderna organización comercial las empresas más atrasadas del sector del subdesarrollo.

Este fenómeno de sustitución por las industrias modernas de las del nivel de subdesarrollo, no se produce con el mismo grado de intensidad en las actividades de construcción de viviendas y obras urbanas. Métodos más anticuados, aunque no primitivos, se mantienen y todavía dominan en este sector, en gran parte por la abundancia de mano de obra barata aunque poco calificada en todas las áreas urbanas de América Latina, como se ha discutido anteriormente. En las grandes obras públicas fuera de las zonas urbanas, las cuales se han intensificado en los últimos años en varios países de la región como lo indican las cifras de las inversiones públicas de infraestructura, dominan empresas de construcción medianas o grandes que trabajan de manera moderna. Las cifras de importación de los equipos modernos de construcción será un buen indicador de estas tendencias en el sector de construcción.

En los servicios básicos el incremento de la producción y distribución de la energía eléctrica, significa de hecho la ampliación del sector moderno de la economía, considerando que la gran mayoría del incremento de la producción de la energía eléctrica corresponde a plantas de tipo moderno, con un desarrollo muy pequeño de las plantas chicas con técnicas atrasadas.

No es lo mismo en el sector transporte. En general el proceso de modernización del equipo de ferrocarril y de transporte urbano es lento, y en la mayor parte se trabaja con un equipo anticuado, lo que resulta en servicios poco eficientes. Por otro lado, debido a la influencia de los factores institucionales, hay en todos los servicios básicos de administración pública una tendencia de ocupar un personal más numeroso que por razones estrictamente técnicas se lo necesita. El fuerte y creciente desempleo en las áreas urbanas implica una presión permanente del trabajo organizado en este sentido. En consecuencia del conjunto de estos fenómenos la mayoría del transporte, y una parte de otros servicios básicos no logran entrar integralmente en el sector moderno de la economía y permanecen dentro del sector de subdesarrollo.

Un proceso de modernización se produjo en los últimos años, como un fenómeno enteramente nuevo, en el comercio minorista, con la introducción de los supermercados. De esta manera se está desarrollando el sector moderno dentro de las actividades comerciales y financieras, al lado de las poco numerosas grandes y bien organizadas empresas comerciales y financieras, que existían anteriormente. En el conjunto del comercio, sin embargo, las actividades comerciales de tipo moderno tienen relativamente poco peso, dentro de este gran sector, donde el subdesarrollo es prevaleciente, y donde todavía se mantienen las formas enteramente primitivas de distribución de bienes.

Es muy difícil, si no casi imposible, sin amplias investigaciones hacer un juicio sobre la importancia relativa de los sectores moderno y del subdesarrollo, en los servicios, tanto públicos como privados. Lo mismo se refiere naturalmente a los cambios que se produjeron en este campo en los últimos años, comparado con los años anteriores. Es indudable que una gran parte de estas actividades de servicios pertenece al sector de subdesarrollo. Además, de estas fallas de los elementos de progreso, la productividad promedio del sector público tiene la tendencia adicional de bajar, por la misma razón expuesta con referencia a los servicios básicos del sector público, de absorber y mantener un exceso de personal bajo influencias de orden institucional.

En los servicios privados, el pequeño sector moderno se está desarrollando lentamente en forma de modernos hoteles, grandes restaurantes, lavanderías, cines y algunos otros servicios organizados comercialmente de manera eficiente. El crecimiento de los establecimientos indicados y del empleo correspondiente sería el indicador apropiado para determinar el desarrollo del sector moderno en este sector económico. Con todo lo indicado, el sector moderno en los servicios comercializados es en América Latina poco significativo, y los cambios en los últimos años fuera de un par de países como México y Venezuela son muy lentos.

En el conjunto el crecimiento del sector moderno, en términos del número de personas que cubre (para una burda estimación véase cuadro 3) era lento, a pesar que creció muy rápido el producto: la razón principal, fuera de la escasez de capital y de mano de obra calificada que permitieron intensificar el desarrollo de este sector, es el rápido crecimiento de la productividad de las actividades que pertenecen a este sector, y que se caracterizaban ya

anteriormente por su alto producto por persona. Se ha discutido en la sección anterior los factores que influyen este fenómeno, que es aparentemente paradójico dentro de las comunidades con aguda escasez de capital y grandes excedentes de mano de obra disponible.

A los argumentos presentados anteriormente se puede agregar el argumento de tipo más sociológico que estrictamente económico, que las empresas de tipo moderno en América Latina (y probablemente lo mismo en otras regiones), aunque incorporados dentro de economías subdesarrolladas, por las razones de sus grandes diferencias en el ambiente, viven, en cierto modo, su propia vida, tienen sus propios padrones de actuación económica, hasta ciertos hábitos y costumbres distintas. Los dirigentes de estas empresas tienen una fuerte tendencia de mecanizar y generalmente modernizar los procesos de producción, seleccionando el personal mejor calificado con el propósito de lograr altos niveles de productividad. Casi siempre prefieren pagar más altos sueldos y salarios a un número más reducido de personal, en vez de ocupar más personas con salarios más bajos.

Con la persistente escasez de mano de obra calificada, se mantiene la tendencia de pagar mucho más altos salarios a este personal, en vez de rebajar el nivel tecnológico y trabajar con personal con menores calificaciones pero más numeroso.

El sistema de fuerte protección que aplican todos los gobiernos de la región, para defender sus industrias en desarrollo, permite a los empresarios de no tomar en cuenta, generalmente, los costos iniciales de producción como factor determinante para su política de inversiones y del empleo. La política proteccionista es en parte la causa de las grandes diferencias de intensidad de capital, de productividad y del empleo relativo, entre el sector moderno y sector de subdesarrollo.

Se estima que el conjunto del sector moderno ocupaba, en América Latina, en 1962, alrededor de 10 por ciento del total de la fuerza de trabajo (para composiciones véase cuadro 3).

8. <u>Las transformaciones del sector primitivo</u>

Los cambios en el sector primitivo de las economías latinoamericanas en los últimos años fueron en su mayor parte el reflejo de la rápida transformación de las comunidades nacionales, predominantemente rurales o urbanas. En

las zonas rurales el sector primitivo dejó de expandirse en términos de cifras demográficas, bajo la influencia del lento proceso de absorción de las comunidades indígenas por el sector civilizado, aunque sufriendo un agudo subdesarrollo, mientras que la parte de población agrícola marginal que trabajaba de una manera más primitiva, se está trasladando a las ciudades.

De otro lado, está creciendo rápidamente dentro de las ciudades el número de personas que trabajan, de manera bien primitiva, en las industrias caseras, comercio ambulante y varios servicios y que viven en las poblaciones callamperas suburbanas de manera sólo un poco menos primitiva que anteriormente, en el campo. Es evidente que el sector primitivo en las zonas urbanas es mucho más fácil de transformar al nivel de subdesarrollo, que el sector correspondiente en zonas rurales, y aún menos en el de la selva. Se puede por lo tanto decir, que en los últimos años el sector primitivo se mantenía, en las zonas rurales, más o menos estático, mientras que su expansión hacia las zonas urbanas se compensaba en mayor parte por el desarrollo de la zona intermedia del sector de subdesarrollo a sus niveles más bajos.

Se estimó que el sector primitivo en América Latina ocupaba en 1962, alrededor del 40 por ciento del total de la fuerza de trabajo (para composición véase cuadro 3).

9. Los cambios en el sector de subdesarrollo

Los cambios en el sector de subdesarrollo son más difícil de evaluar en términos numéricos, pues éste representa la gran mayoría de la fuerza de trabajo en casi todos los sectores con excepción, posiblemente, del sector agrícola. Con el tamaño reducido y el crecimiento relativamente lento de la fuerza de trabajo en el sector moderno, por un lado, y el decrecimiento relativo igualmente lento del sector primitivo por el otro, la proporción de la fuerza de trabajo en el sector del subdesarrollo, al total crecía lentamente en los últimos años, si no permanecía estática o casi estática.

De mucho más importancia, por lo tanto, eran las transformaciones calitativas dentro de este sector, resultando en la ampliación de la zona intermedia con el sector moderno y el crecimiento de productividad promedia en los distintos segmentos de este sector. Por falta de datos estadísticos detallados no se puede hacer ningún juicio específico en este sentido. Tomando, por ejemplo, la industria fabril, que se divide claramente entre la moderna y la de

subdesarrollo, sin ningún residuo para el sector primitivo, es bien probable que la tasa bastante satisfactoria de incremento de la productividad promedia de la industria fabril, en el conjunto de América Latina, se debe casi exclusivamente a la ampliación, junto con el rápido incremento de la productividad de las industrias de clase moderna, mientras que dentro de las industrias de la clase de subdesarrollo, con su mucho mayor empleo, la productividad promedia crece muy lentamente, solamente un poco más rápido, que en las actividades artesanas.

La misma situación ocurre, probablemente, en otros sectores de economía, donde al lado de un pequeño sector moderno de alto nivel de productividad, que es muy dinámico, existe un sector de subdesarrollo mucho más grande, dentro del cual los métodos de trabajo están más o menos petrificados y productividades son casi estáticas.

Se estimó que el sector de subdesarrollo en América Latina en 1962 ocupaba alrededor de 50 por ciento del total de fuerza de trabajo (para composición sectorial véase cuadro 3).

Un factor de gran importancia en el incremento de la productividad es el crecimiento del tamaño de las unidades productivas, por las economías de escala que implican aunque no hay progreso tecnológico. No hay, sin embargo, datos estadísticos que permitan establecer de manera concluyente que el tamaño promedio de los establecimientos industriales y de servicio, en el sector de subdesarrollo está sujeto a un incremento sustancial. En reverso, se puede suponer que en este sector, que se compone casi exclusivamente de establecimientos de tamaño mediano y pequeño, el tamaño promedio de establecimientos no se produjeron cambios significantes. Es el sector moderno, donde el crecimiento contínuo de los grandes establecimientos contribuyó de manera significativa al rápido incremento de productividad. Se estimó que el sector de subdesarrollo en América Latina ocupaba en 1962 alrededor de 50 por ciento del total de la fuerza de trabajo (para composición sectorial véase cuadro 3).

10. Las actividades dinámicas y vegetativas

En la luz de este análisis se puede ver con más claridad el papel dinámico o vegetativo de varias actividades en relación con el proceso global de desarrollo. Es necesario reconsiderar estos conceptos, que se utilizan frecuentemente en el análisis del desarrollo, no siempre de manera apropiada.

Las actividades son dinámicas cuando influyen fuertemente y de manera positiva sobre el crecimiento económico, directamente o indirectamente por intermedio del efecto multiplicador. Corrientemente se está considerando como actividades dinámicas las que crecen más rápidamente que el conjunto de la economía. Se debe, sin embargo, aclarar si se trata del crecimiento del empleo o del producto. Si se trata de ambos no hay problema. Cuando se refiere al crecimiento del producto que es superior al crecimiento del empleo, significa incremento de la productividad, que se debe considerar como un importante indicador para llamar a una actividad dinámica. Si hay incremento del empleo más rápido que del producto, significaría disminución de productividad, lo que generalmente hace difícil de considerar una actividad como dinámica. Tampoco se puede considerar como dinámica, una actividad que aunque demuestra una creciente productividad, está en estado de contracción, disminuyendo paulatinamente su producto y empleo, lo que significa un estado de retroceso.

En conclusión, se debe considerar generalmente como dinámicas, las actividades que se expanden e influyen en la expansión dentro de la economía. La expansión de tales ramas se comprende en el primer lugar en términos del crecimiento relativo del producto, y en segundo lugar en términos del crecimiento del empleo, siempre que paralelamente crece la productividad de trabajo. Esto implica una condición adicional que el producto debe crecer más rápidamente que el empleo. Con referencia al empleo, se puede considerar como indicación suficiente de una actividad dinámica, si crece en términos absolutos, y no necesariamente relativos al total de la fuerza de trabajo. En ciertos campos específicos se puede hacer excepción de la regla considerando algunas actividades como muy dinámicas, a pesar que se reduce el empleo como consecuencia del alto grado de mecanización y automatización de los procesos. En el último caso las actividades se caracterizan por el rápido crecimiento tanto del producto como de la productividad de trabajo.

Como vegetativas se puede considerar las actividades cuyo crecimiento del producto, dirigido principalmente al mercado interno, es en relación con el crecimiento demográfico. Simultáneamente, se trata de actividades en las cuales los cambios internos no son revolucionarios, y por lo tanto la productividad no demuestra rápidos adelantos. En consecuencia, el empleo en las

actividades vegetativas normalmente crece con velocidad moderada, sin producir cambios rápidos en relación con el total de fuerza de trabajo, o decrece en términos relativos o absolutos, paulatinamente.

De estas definiciones de las actividades "dinámicas" y "vegetativas" resultan dos importantes conclusiones. Primero que estos conceptos no cubren todas las actividades económicas, entre las cuales algunas no son ni dinámicas ni vegetativas, sino claramente actividades "en retroceso". Esto significa actividades que tienden a reducirse o desaparecer con el proceso de desarrollo. Existe naturalmente una zona intermedia entre actividades definitivamente dinámicas y claramente vegetativas.

La segunda y más importante conclusión es que la línea demarcativa entre actividades dinámicas y vegetativas no corresponden a ninguna división de tipo formal entre distintas ramas de actividad que se agruparán de acuerdo con las definiciones. La idea de las actividades dinámicas correspondería más a una agrupación de unidades altamente productivas, y con otras características dinámicas. En los mismos sectores y ramas de actividad se pueden encontrar agrupaciones de unidades dinámicas y otras que no demuestran ningún dinamismo.

De esta manera el concepto del sector dinámico de las economías subdesarrolladas se acerca más al concepto previamente expuesto del sector moderno, con la observación que dentro del sector de subdesarrollo, algunas actividades o unidades productivas, aunque técnicamente atrasadas, pueden tener un papel bastante dinámico en la economía.

En la luz de estos análisis, los conceptos de actividades "dinámicas" y "vegetativas" no se prestan a una división formal, del sector industrial por ejemplo, en dos agrupaciones bajo estos títulos. Es más pertinente cuando se hace una división de tipo formal de industrias, subdividirlas en las agrupaciones de "industrias tradicionales" y las "nuevas industrias". Esta última subdivisión puede ser de gran utilidad en los países altamente industrializados, para indicar los cambios de las estructuras industriales ya maduras, de acuerdo con el progreso tecnológico y los cambios en los padrones de consumo interno y de comercio exterior. Por otro lado se presentan ciertas dudas si esta subdivisión es muy indicativa en los países que se encuentran en pleno proceso de industrialización, y que entran en la primera etapa de la industrialización moderna.

Conclusiones

De los análisis anteriores de las características y transformaciones en el campo del empleo y de la productividad de la mano de obra se puede deducir las siguientes breves conclusiones:

a) Las estructuras económicas latinoamericanas, que siempre se han caracterizado por grandes discrepancias entre actividades primitivas de bajísimo rendimiento, en los útlimos años demostraron una incrementación de las discrepancias existentes.

b) El crecimiento latinoamericano en los últimos años era disparejo, y se caracterizaba: por un ritmo moderado del desarrollo de empleo en un frente estrecho de actividad de más o menos satisfactorio nivel y ritmo de incremento de la productividad, principalmente dentro de los sectores de minería, industria fabril y servicios básicos; un crecimiento lento del sector agrícola, en términos de la mano de obra y productividad de ella; y una exageradamente rápida expansión del amplio frente de actividades con muy bajo o decreciente nivel de productividad.

c) El desarrollo económico latinoamericano se caracteriza por un estancamiento técnico correspondiente a la gran mayoría de la fuerza de trabajo. El rápido progreso se observa solamente en las actividades y unidades económicas, que tienen un carácter moderno. El estancamiento global latinoamericano, responde al estancamiento relativo del sector dominante de subdesarrollo, y a la reducción lenta de actividades desempeñadas con técnicas enteramente primitivas.

d) Las principales razones de esta desfavorable situación económica y social, se debe tanto a la escasez de los recursos materiales para el desarrollo como al bajo nivel de educación y formación profesional y atrasos sociales.

e) Dentro de los medios decisivos para acelerar el desarrollo latinoamericano además de los capitales para inversiones, los cambios estructurales y los mejoramientos educacionales, es necesario tomar en cuenta los medios especiales y estrategias, orientadas hacia la difusión de los adelantos tecnológicos y de la organización racional, que permitieran disminuir las disparidades demasiado grandes en las economías internas de los países y entre ellos.

LA PARTICIPACION POPULAR EN LO RELATIVO A ALGUNOS OBJETIVOS ECONOMICOS RURALES

por Andrew G. Frank

Nota: El presente documento constituye una versión preliminar de consideraciones de un economista sobre algunos de los temas del Seminario, y se distribuye para la información de los participantes. Las interpretaciones y conclusiones son de la directa responsabilidad del autor.

OBJECTIVES

Refering to what is perhaps the heart of the problem of underdevelopment and of participación popular for development in Latin America, the Committee of Nine of the Alliance for Progress warns that "Mientras el trabajador, el campesino, el estudiante, el poblador de barriadas, no se sienta invitado en la tarea del desarrollo económico y social para su propio beneficio, tampoco se creará objeto auténtico de preocupación".[1] Thus, the Working Paper of the Regional Latin American seminar on the role of participación popular in economic development, finds it necessary to note that "el problema de los instrumentos de la participación popular en relación con la aceleración del desarrollo ofrece aún serias dificultades que exigen un examen objetivo e inmediato".[2]

The same Documento de Trabajo goes on to spell out some tasks and problems of participación popular as follows: "Sería altamente deseable contar con un instrumento práctico de canalización de las iniciativas y aspiraciones de la población .... a través de sus organismos auténticamente representativos".[3] Como "existen notorias diferencias socio-culturales y diversos grados de desarrollo económico y social entre los países de la región y aun dentro de cada uno de ellos mismos.."[4] "....deberían existir, por ejemplo, diferencias de objetivos, de medios, de procesos operativos y grados de aplicación.." de la participación popular.[5]

1/ Informe del Comité de los Nueve al Consejo Interamericano Económico y Social, citado por CEPAL, Progresos en Materia de Planificación en América Latina, (E/CN.12/677), p.32.

2/ CEPAL, División de Asuntos Sociales, "La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social", Documento de Trabajo Nº 1, 29 de febrero de 1964, p.19.

3/ Ibid, p.19.

4/ Ibid, p.61.

5/ Ibid, p.62.

This paper seeks to suggest some possible ways and means of stimulating, organising, and institutionalizing participación popular to serve these ends. Taking the observation of the Comité de los Nueve as its point of departure, the paper suggests some possibilities, and where necessary examines some difficulties, de fomentar autenticamente representativos instrumentos de consciente participación popular que podrían canalizar las iniciativas y aspiraciones del trabajador, campesino, estudiante, poblador de barriadas y otros al desarrollo económico y social para su propio beneficio. To do so, it is proposed, a program of rural participación popular should focus on the sources of inequality of bargaining power among various interest groups, and should seek to increase the bargaining power of the disadvantageous groups.

The discussion of participación popular to follow may be outlined: The paper begins with a brief examination of some past experience with and some characteristics of participación popular and community development. The proposed approach to participación popular is then outlined in connection with an examination of the existing social and economic structure of Latin American society which necessarily determines the possibilities of obstacles to any participación popular within it. Turning to the rural scene, the paper examines some features of the social and economic structure of Latin American peasant, and especially indigeneous life and then proceeds to the corresponding proposals for stimulating, organising and institutionalizing participación popular in rural areas to provide some of the requisites for economic development. A final section examines some institutional aspects and problems of participación popular at the national level.

Community Development

In many parts of the world, notably in Asia, organised national efforts to stimulate and take advantage of these modalities of participación popular have been associated with programs of community development. It will be useful, without trying to review this experience which is discussed in other documents presented to this Seminar,[1] to note three major characteristics

---

1/ See especially, CEPAL, División de Asuntos Sociales, Documento de Trabajo N° and Naciones Unidas, Community Development and Economic Development, Part I, A Study of the Contribution of Rural Community Development Programmes to National Economic Development in Asia and the Far East, Bangkok, 1960, E/CN.11/540

of those programs of participación popular and community development that are particularly relevant to the purposes of the present paper.

The three characteristics of past programs of community development and participación popular to be distinguished here may be discussed under the titles of the social unit, the objective, and the policy of the programs. The social unit within which the participación popular has almost without exception been organized and stimulated is the community or residential neighbourhood. The stated objective of the programs usually is national and community development through the assimilation to and/or the integration into the national society of the community and its inhabitants. The practical policy of the programs of participación popular and community development has mostly been what may be termed "attributional" in the sense that it is designed to change various cultural, economic, and other attributes of the participating population. With respect to cultural attributes, the policy generally is directly or indirectly, sooner or later, to produce or evoke changes in the values, behavioural patterns, and other aspects of the life of part of the population to assimilate them to or into the respective "national" ones. Concomitantly, the degree of assimilation or integration of one part of the population, and the success of such a program, is often indexed, measured or evaluated in terms of such attributes as use of the official language, consumption of types of food, use of shoes and types of clothing, literacy, religion, importance of differing kinds of kinship, relations, etc.[1] Similarly, the policy of the program is to change through community works and national help, certain economic and social attributes such as availability and provision of credit, roads, irrigation, machinery, seeds, technology, education, medical services, and many more.

Behind this choice of the social unit, the objective, and the policy associated with many programs of participación popular appear to lie the assumptions firstly that many people and communities are not now fully integrated into the national society and secondly that there is an existent

---

1/ See for instance, Pablo González Casanova, "Sociedad plural y desarrollo: el caso de México", América Latina, Año V, Nº 4, octubre-diciembre 1962.

or potential community of interest both within the community and within the national society as a whole which permits and calls for cooperative participación popular to achieve such integration.

The existence and/or viability of the community as a social unit suitable for the stimulation and organization of participación popular has already been widely challenged. Referring to Asia, the already cited report of the United Nations suggests that "Differences in the interests of various segments of the village population - as seen by themselves - fundamentally affect their willingness to participate in particular construction projects" 1/ that "in many countries with private proprietorship in land, only a rather minor part of the all-important work or soil improvement and agricultural capital formation generally seems likely to come within a community classification. Small scale irrigation, drainage, flood control and reforestation, for example, will for the most part be of direct benefit to individual proprietors or groups of proprietors only"; 2/ and "people will only do, willingly, what they consider advantageous to them". 3/ A United Nations Mission to evaluate community development in India observes the same, 4/ and goes on to note that "evidentemente no es fácil establecer una verdadera comunidad de intereses entre el prestamista y el deudor, ni entre el terrateniente y el aparcero, que recibe sólo la mitad de la cosecha aunque sufraga todo el costo del cultivo." 5/ John Lewis in his Quiet Crisis in India devotes an entire chapter to arguing that the community lacks the economic and institutional resources and viability to serve effectively as the nucleus of a participant development effort and that the provincial market town, especially if more industrialized, in combination with its rural hinterland offer a much more

---

1/ ibid, p.48.

2/ ibid, p.46.

3/ ibid, p.44.

4/ Naciones Unidas, Informe de una misión para evaluar el desarrollo de la comunidad en India, Santiago, junio de 1964, TAO/IND/31, Documento de referencia N° 6, pp.26-7.

5/ ibid, p. 45.

viable social unit within which to organise such participant and developmental efforts.[1] Similarly, the aforementioned Report of the United Nations suggests that "problems of water development and control, rural electrification, transport and communications must generally be tackled at the regional or district level rather than in the single community".[2]

Past experience with community development and participación popular organized on these bases does not exhibit a history of success. Undoubtedly, without meaning to disparage community development and participación popular per se, the United Nations in its survey of the recent experience in Asia and the Far East [3] reports that the contribution of community development programmes to the expansion of agricultural production is "not a particularly large one",[4] to village industry is "far from impressive",[5] to capital formation is "nearly everywhere fairly small in total extent",[6] and to using surplus labour is "not impressive".[7]

Social Structure and Social Integration

In its recent report, "El Desarrollo social de América Latina en la Postguerra",[8] CEPAL warns that it would be dogmatic, erroneous and dangerous to find in Latin America a "sociedad tradicional integrada por un conjunto de estructuras más o menos rígidas y estáticas" and to suppose that the same "sólo funciona cuando todos los valores que la sostienen son plenamente compatibles o congruentes entre sí". The society in Latin America, notes the same document can function, and in fact as the society in transition that it is does function, "con tensiones internas de valores y fines".[8] Latin

---

1/ John Lewis, Quiet Crisis in India, Washington Brookings Institution, 1962, chap.

2/ United Nations, Community Development and Economic Development, op.cit. p.59.

3/ United Nations, Community Development and Economic Development, Part I, op.cit

4/ ibid. p.33.

5/ ibid. p. 37.

6/ ibid. p. 51.

7/ ibid. p.166.

8/ CEPAL Documento E/CN.12/660, pp.74-77. Véase también, Lewis Coser, Las Funciones del Conflicto Social, México, Fondo de Cultural Económica, 1961.

Americans live in a fully intergrated society; though it is not the "traditional" one so often spoken of in the literative. Latin American society and all its members are in a constant though changing state of tension created by the conflicts between their different interest groups and the coalitions and bargaining to which these give rise.[1] The degree of inequality in income and other social indoms within countries is probably greater than that between them.[2] Moreover, the extent of this inequality in the world and within Latin American and other countries is increasing over time.[3]

The inequality of wealth and income between, as well as within, nations and the consequent poverty and underdevelopment are the products of a historical process which began centuries ago, and which, lamentably, still continues. The expansion of mercantilism and later of industrial and financial capitalism throughout the world let to the development of an economically developed metropolis and to the simultaneous development of an economically underdeveloped periphery. Expanding into Latin America, the European mercantile system encountered a continent in part relatively densely settled by two societies of high civilization and in great part sparsely settled. Both parts were very quickly, economically and politically penetrated by and integrated into an economic system that was soon to include most of the remaining world as well.

1/ Kalman H. Silvert calls it The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America, New Orleans, The Hauser Press, 1961.

2/ See for instance, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la postguerra, op.cit. Also see, Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Santiago, CEPAL, 1963 E/CN/12/680. In Brazil per capita income is 10 times higher in the state of Guanabara than in that of Piauí, (Desenvolvimiento & Conjuntura, 1959, Nº 4, pp.7-8). In Colombia, the relation between the Departments of Cundimara and Chocó are 11:1 (Dirección de Planeación Económica, Informe Anual, Bogotá, 1963).

3/ See for instance Ifigenia M. de Navarrete, La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México, México, 1960. Roberto Juado, Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: período 1940-54 Santiago, 1957. Aldo Ferrer, "El Desarrollo Económico en Argentina", Trimestre Económico XXX, Nº 120. See also, Paul L. Yates, El Desarrollo Regional de México, México, Banco de México, 1960 for regional differences (by states) in production, investment, income, etc. for the period 1940-1955/58.

The rise and renewed partial decline of "free trade" and the growth of the metropolis to include new countries did not alter the structure of the world market in such a way as to eliminate the initiated drain of capital from, and this contribution to the underdevelopment of, Latin America. Recent and current data suggest that this relationship and its deleterious effects for Latin America persist to this day. 1/

The essential structure of the relations between the developing metropolis and the underdeveloping periphery of the international world market appear in the course of the historical development of Latin America to have been duplicated within the Continent, within each of its countries, and indeed within many of the latter's regions. Within each of these also there came to develop a metropolitan centre and a corresponding underdeveloped periphery. At the same time these national metropolis, as of course the world metropolis as well, maintains an economically structured relationship with it's respective provincial periphery which is an extension of the relationship between the world metropolis and itself. Roughly the same relationship can be observed, in turn, on the regional level, whose commercial centres are in the economically disadvantageous position of a periphery with respect to the national and international metropolis but for their own part are again a metropolis with respect to their respective peripheral rural hinterland.

1/ See for instance, CEPAL, El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, 7 de abril 1963, E/CN.12/659. See also Gunnar Myrdal, Rich Lands and Poor, New York, Harper Brother, 1957. United States Department of Commerce data for the years 1956-1960 indicate a flow on capital (not on trade) account of $ 2 557 million from the U.S. to Latin America but a flow of $ 3 609 million from Latin America to the U.S. (Cited in U.S. News and World Report, december 25, 1961). For capital flow relations between the United States and the rest of the world, U.S. Department of Commerce data for 1950-61 show a flow out of the U.S. of 13 708 million dollars and a flow into the U.S. of $ 23 204 millions, measured in 1950 dollars. (Survey of Current Business, Nov.1954, pp. 9,13; Aug. 1955, pp.18, 20; Aug. 1957, p.25; Aug. 1959, p.31; Aug. 1961, pp.22-23; Aug. 1962, pp.22-23).

This metropolis-periphery relationship on the national, regional and some sectoral levels no less than on the international one appears both in the past and still in the present to involve essentially the same sort of transfer of capital from the periphery to the metropolis and substantial determination of the fortunes of the periphery by the metropolis.[1]

Throughout Latin America, the social and economic structure began to take on these metropolitan-peripheral features immediately after conquest and settlement from abroad. In the already densely settled areas, which still today have significant proportions of indigenous populations, all the inhabitants were effectively incorporated and integrated into the social and economic structure in which foreign and national centres came to have metropolitan-peripheral economic, political, and social relations with them. If they were not integrated into the national and international economy directly as workers in principal or supplementary economic enterprises, and if they did not or do not perish thereby, they were integrated into the same structure indirectly by being, as they still are being, increasingly deprived of their fertile lands and thus being forced to retreat into economies of "subsistence" and the corporate "folk" communities through which they have sought to salvage a minimum of economic power and human dignity.[2] The populations of the countries primarily settled under the impetus of European expansion, of course, were fully integrated in the society from the very beginning. The fact that some of them and some of their descendents, as some of the inhabitants of countries with large indigenous populations as well, at various places and times including the

---

1/ In this connection see for instance for Brazil, Celso Furtado, Formacao Economica do Brasil, Rio de Janeiro, Fondo de Cultura, 1957, and Conjuntura e Desenvolvimento, 1959, N° 4 and 1957, N° 2. For México, see Paul Yates, El Desarrollo Regional de México, op.cit, 1960 and also Pablo González Casanova, "Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo", América Latina, Año 6, N° 3, julio-septiembre, 1963 and Rodolfo Stavenhagen "Clases Colonialismo y culturación - Ensayo sobre un sistema de relaciones interétnicas en Mesoamérica" America Latina N° 4, octubre-diciembre de 1963.

2/ For a description and analysis of this process see, for instance, Eric Wolf, Sons of the Shaking Earth, Chicago, 1960.

present find themselves rendered "marginal" to the current centre of economic activity because world, national, or regional economic shifts have reduced the supply of or demand for their previous sugar, cocoa, meat, gold, silver, tin or even industrial output in no way means that they do not occupy social and economic roles that are not fully integrated in the structure of the society that places them in this unenviable position. It only means that this "marginal" or "floating" population becomes, is, or increasingly is fully integrated into the society in a way which very much prejudices their own welfare and possibilities for personal development and which marks the rural or urban economic sector, social position, and geographical region or locality off as "underdeveloped".

These considerations suggest that Latin American society therefore is not a "dual society" but rather an integral one, that many of its members are not so much "marginal" to it as they are unfortunately for them integrated into it in a way that prejudices their most vital interests, and that the problem of development and participación popular is not to "assimilate" some people and to "integrate" them into society but that it is to relate people to each other and integrate them into their society in a very different way than at present.

In view of the foregoing and other considerations regarding the contemporary structure and functioning of the society, economy, and policy in Latin America, it is not surprising that national planning and organized, conscious popular participation has met with some obstacles. Thus, in its recent report on "Progresos en materia de planificación en América Latina",[1] CEPAL is forced to observe that: "El examen de la situación actual de los países de la región indica que en la mayoría de los casos el sistema de planificación es incompleto..." [2] "el avance es más formal que efectivo"[3]

1/ CEPAL, Progresos en materia de planificación en América Latina - Nota de la secretaría de la CEPAL y del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social. E/CN.12/677, 20 de abril 1963.

2/ ibid. p.25.

3 ibid. p. 26.

"La creación de oficinas centrales de planificación y la formulación de un primer plan a largo o mediano plazo pueden realizarse con ciertas dificultades sin cambios fundamentales en la estructura institucional del país. En cambio, actuar planificadamente exige toda una transformación en los procedimientos, métodos y estructura de la administración pública... Existe por lo tanto, un problema fundamental de decisión política. En muchos casos las condiciones imperantes no permiten un progreso más rápido. Esta es quizás la causa más importante (del lento progreso efectivo en materia de planificación en América Latina)".[1] "Este problema se ve agravado por las evidentes dificultades que supone coordinar las decisiones privadas con las orientaciones del plan".[2]

Bargainings

For purposes of our examination of potential instruments of participación popular, it may therefore be useful to regard society in Latin America as a "tension management system".[3] In this social system various segments or interest groups,[4] which define themselves by their relationships with other such groups, operate in conflict[5] and coalition[6] with each other. The

---

1/ ibid. p. 26.

2/ ibid. p. 28.

3/ See Wilbert E. Moore and Arnold S. Feldman, "Society as a Tension-Management System" in George Baker and Leonard Cottrell, (eds.) Behavioural Science and Civil Defense Disaster Research Group, Study N° 16, Washington, 1962 pp. 93-105

4/ See also David Truman, The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion, New York, 1951, and David Easton, Political System, New York, Knopf, 1955.

5/ See Lewis Coser, Las Funciones del conflicto social, 1959, op.cit. See also, Kalman H. Silvert, The Conflict Society - Reaction and Revolution in Latin America, op.cit.

6/ See Albert O. Hirschman, Journeys Toward Progress, Studies of Economic Policy-Making in Latin America, New York, Twentieth Century Fund, 1963.

process of social life in which these interest groups operate then appears as a continuous bargaining process.[1/] The bargaining power of each group in Latin American society is largely a function of its effective access to economic resources, its participation in the political institutions, the coalitions it can effect with other interest groups, and of course the effectiveness of its internal organization and leadership. In the nature of the case, each interest group must ever seek to increase its own bargaining power at the expense of the other groups lest they, by recourse to the economic and political resources, including force, at their command reduce the resources and bargaining power of the first. As is common knowledge and as appears from the discussion of the structure of Latin American society above, bargaining power is very unequally distributed among the various interest groups; and in the course of this bargaining it often becomes more so.

1/ See Charles Lindblom, Bargaining, The Hidden Hand in Government, RAND Corporation, Santa Mónica, RM 1434, RC, 1955, as well as other works by the same author, e.g. "Policy Analysis" American Economic Review XLVIII, N° 3, June 1958. See also, Albert O. Hirschman, ibid.

PROPOSAL FOR AN ALTERNATIVE APPROACH

The present paper proposes the consideration of a possible alternative approach to participación popular in the persuit of economic goals. In this proposal, the social unit within and in terms of which participación popular takes place and is organized is not the community but rather a segment or group of common interest in the society. The proposed objective of the program of participación popular is not to integrate the social unit of said participación into the national society but rather to integrate the various social units with each other in a different way than at present. The practical policy of the proposed program of participación popular is not so much to alter the participants' attributes as to change their relations with each other.[1] As will appear from the discussion below, the interpretation of Latin American social reality on which these proposals rest is firstly, that every member of the society is already fully integrated in that society, albeit in ways so unsatisfactory that they seriously prejudice the interests and possibilities of development of the vast majority of the members of that society; and secondly that neither at the community nor at the national level is any substantial commonality of interests available, or required, or necessarily desirable for a program of participación popular in national development in Latin America today.

Turning to the possible social unit of participación popular in Latin America, a recent CEPAL document poses the question to what extent the settlement pattern, which in this continent appears to be one of relatively lesser concentration than in Asia or Africa, even permits the identification of real functioning communities in rural areas. Its survey suggests that, though such communities surely do exist in some areas, they can only with difficulty be said to do so in others.[2]

1/ In this connection see, McKim Marriott, "Attributional and Relational Interpretations of Caste in India", Man, Spring, 1960.

2/ CEPAL, "Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development", February 1964, unpublished.

Moreover, in some countries, such as Brasil and Venezuela, there is a quite considerable amount of intra-rural migration of agricultural workers.[1] Indexes of average labour turnover are misleading in this respect in so far as few workers stay a long time and many a short time in any one place. It may be questioned also to what extent the concentrated and stable settlement of the hacienda and its culture, which Jose Medina Echavarria[2] finds still so prevalent in Latin America, can be said to constitute a democratic community as understood by community development programs in Asia. In medium size and larger urban centres, finding a community or sense of community appears to be still more difficult. Thus a report from Argentina, for instance, suggests that there is no sense of community in the "villas miseria" of Buenos Aires.[3]

A student of Mexico and the experience of the Instituto Nacional Indogenista of that country suggests that not the village community but rather its whole economic region including, especially, its urban commercial centre, is the only viable unit of rural development.[4] "La región económica es una región natural de circulación interna relativamente fácil, en donde se encuentra un factor productivo sumamente poderoso, gracias al cual los demás factores de la organización económica actuan y se concentran..."[5] "Así, por ejemplo, el enfoque regional económico nos permite descubrir el punto neurálgico en el cual debemos concentrar el peso de la acción administrativa a efecto de lograr la transformación total de toda una región; porque afectando la economía del núcleo central, se puede lograr mucho más fácilmente la integración de todas las pequeñas economías sometidas a la influencia de dicho núcleo... que si tratamos de llevar a cabo la transformación de todas

---

1/

2/ Jose Medida Echavarria, Consideraciones Sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, CEPAL, 10 de febrero de 1963, E/CN.12/646.

3/ Miguel Gal, "Estado y tendencia del desarrollo de la comunidad en Argentir Monografía para el Seminario, inedit., p.14.

4/ Alejandro D. Marroquin, "Consideraciones sobre el problema económico de la región Tzeltal Tzotzil", América Indígena XVI, num. 3, junio 1956.

5/ Ibid., p. 192.

y cada una de las comunidades en particular."[1] This Seminar's Documento de Trabajo N° 1 concludes in this connection that the community "no podría cumplir por si sola su función en la promoción del desarrollo, por cuanto difícilmente podría constituirse en una unidad operativa básica del proceso de aceleración del desarrollo en los momentos actuales."[2]

In view of these considerations, the cited Asian experience with community development as well as of the structure of Latin American society as it was examined in earlier pages, it is suggested that a group of common interest is a more appropriate social unit within which to stimulate and organize participación popular than is the community.

The selection of the interest group as its social unit and vehicle implies a certain orientation and objective of participación popular: pursuit of some interest common to the group. But a group of people has social, economic, or political interests in common not so much because of any attributes they may or may not have in common but because of the relations they have in common with other people and groups. And unless entirely momentary, such commonality implies that this set of people or this group participates in a structure of relations with others, that is that it is integrated in a social structure with another group or groups. In fact, it was argued above, all Latin Americans and the interest groups into which they cluster and divide are fully integrated in the society. It is the structure of these relationships, that is the way in which they are integrated, which creates and defines the interests they have, and for many people pursuit of the interest they have implies being integrated into the society in a different way than at present. It is not so much that they wish to be more integrated than they are now, though they wish more income or more peace or less of it from their society; it is rather that they wish to be so differently integrated in their society as to fulfill these desires. It is suggested that participación popular can contribute to such changes in social integration.

1/ Ibid., p. 193.

2/ CEPAL, División de Asuntos Sociales, Documento de Trabajo N° 1, op.cit., p. 65.

In pursuing its interests through participación popular, an interest group need not be oriented toward the society as a whole. Much less need it pursue, be committed to, be conscious of any national or other interest common to the society as a whole. Most, and certainly most immediate interests are not common to all members of society. In fact, "the villager's needs are so immediate and real that it is hard for him to be concerned with anything as abstract as the nation"[1] and most Latin Americans are not conscious of participating in any national community.[2] Moreover, it may be argued, it is not desirable for most participación popular to be oriented toward the society as a whole. Most interest oriented participación popular may be suitably directed with reference to direct relations with another interest group or groups in the immediate social and economic environs.

The policy proposed for a program of participación popular in the pursuit of the economic goals of development is therefore a relational policy; it would be stimulated by and directed at the relations between interest groups. In so far as it is the present relationships of these groups that define their social, economic and political interests, the pursuit of these interests, at least by those who are presently disadvantaged, implies changing these relationships. The proposal of this paper is to attempt, beginning with intervention in the process of bargaining between groups with unequal bargaining power, to stimulate, enlist, and organize participación popular in such ways as to change the relations and ultimately the nature of the relationships between these groups. This proposal and this policy for participación popular, it is believed, is consistent with the insistent call, in numerous recent international conferences and statements in Latin America, for basic structural change and participación popular in the task of economic development.

1/ United Nations, Community Development and National Development, op.cit. p. 78.

2/ CEPAL, El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra, op.cit. p. 36.

ESTRUCTURA SOCIAL RURAL

Sería conveniente proceder a fundar el examen de la actual estructura de la segmentada sociedad latinoamericana en un estudio de sus diversas manifestaciones entre todos los segmentos actualmente existentes en el medio rural de América Latina. Como esto está evidentemente fuera del alcance de este informe, se propone examinar lo mismo enfocando principalmente cómo uno de estos segmentos se encuentra actualmente relacionado o integrado en la sociedad. Por varios motivos es conveniente escoger los indígenas para tal examen. Los indígenas son la gente que comunmente se hallan entre los más "marginales" y los más precisos de ser "integrados" entre latinoamericanos. Por esta razón entre otras, los indígenas son los que tal vez más se relacionan con la situación asiática y africana en la cual el desarrollo de la comunidad y la participación popular ya tienen su mayor aplicación. Y como lo demuestran los diversos institutos y programas indigenistas tales como los de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia, lo son estos indígenas cuya integración y desarrollo aparentemente se quiere lograr a través de programas de participación popular y desarrollo de comunidad. Finalmente, hay conveniencia de examinar más detalladamente el caso de los indígenas y el modo de su actual y eventual integración social, porque muchas veces se supone que esta integración (o falta de integración si uno ve el problema así) está determinada o dificultada esencialmente por razgos culturales. En este examen de la integración social de los indígenas cabe sin embargo poner el mayor énfasis en la integración económica, tanto más dado que el interés de este informe es en la participación popular y metas económicas.

El "problema indígena"

El "problema indígena" es en su fondo un problema de estructura económica de la sociedad nacional y mundial en su todo. Para no volver atrás, a las conocidas confirmaciones de esta afirmación hechas en los siglos pasados por Bartolomé de las Casas en su "Historia de las Indias" y por Jorge Juan y Antonia Ulloa en sus "Noticias Secretas de América", se puede servir del juicio del sin duda más destacado observador del Perú en nuestro

siglo, José Carlos Mariategui: "Todas las tesis sobre el problema indígena, que ignoran o eluden éste como problema económico-social, son otros tantos estériles ejercicios teóricos - y a veces sólo verbales - condenados a un absoluto descrédito. No las salva a algunas su buena fe... La cuestión indígena arranca de nuestra economía. Tiene sus raíces en el régimen de propiedad de la tierra. Cualquier intento de resolverla con medidas de administración o policía, con métodos de enseñanza o con obras de vialidad, constituye un trabajo superficial o adjetivo". 1/ Se juntan a este juicio el conocido antropólogo norteamericano Eric Wolf, 2/ cuando él señala que el etnicismo y la comunidad corporativa del indígena latinoamericano tiene raíces no tanto culturales como estructurales y su colega mexicano Rodolfo Stavenhagen 3/ cuando escribe en la revista América Latina, patrocinada por la UNESCO, que "las relaciones coloniales y las relaciones de clases constituían la base de las relaciones étnicas".

El problema del indígena reside en su relación económica con los demás miembros de la sociedad, y ésta a su vez es determinada por la estructura y funcionamiento de la sociedad en su conjunto. "Los hechos económicos están ligados unos con otros, se combinan y entrecruzan en una complicada trama social, de la que surgen instituciones y sistemas que exigen para su correcta y adecuada interpretación, el estudio integral del conjunto. Por regla general no existen economías cerradas absolutas que pueden autoabastecerse a sí mismas; la economía de las pequeñas comunidades forma

---

1/ José Carlos Mariategui, Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana, segunda edición, Editorial Librería Peruana, 1934, p.27.

2/ Eric Wolf, Sons of the Shaking Earth, op. cit; y véase también, "Types of Latin American Peasantry", American Anthropologist, vol. 57, Nº 3, junio de 1953.

3/ Rodolfo Stavenhagen, "Clases, Colonialismo y aculturación" - Ensayo sobre un sistema de relaciones interetnicas en Mesoamérica, op. cit.

parte de otro complejo económico mayor y, por lo tanto, la compresión de la economía de esas pequeñas comunidades, solamente es posible mediante el enfoque total del sistema económcio completo, pues, en una sociedad nada se comprende si no es en relación al todo, a la colectividad entera, y no por relación a partes separadas". 1/ El ya citado Stavenhagen sigue, "el mundo económico indígena no es un mundo cerrado. Las comunidades indígenas sólo están aisladas en apariencia. Por el contrario, participan en sistemas regionales y en la economía nacional. Los mercados y las relaciones comerciales representan el eslabón principal entre la comunidad indígena y el mundo de los latinos, entre la economía de subsistencia y la economía nacional. Es cierto que la mayor parte de la producción agrícola de los indígenas es consumida por ellos. También es cierto que el ingreso generado por los indígenas sólo representa una proporción mínima en el producto nacional (incluso en Guatemala en donde la población indígena es más que la mitad de la población total). Pero la importancia de estas relaciones no se encuentra en la cantidad de producto comercializado, o en el valor de los productos comprados; se hallan más bien en la calidad de las relaciones comerciales. Estas son las relaciones que han transformado a los indios en una 'minoría' y que los ha colocado en el estado de dependencia en que se encuentran actualmente". 2/

Eric Wolf en las ya citadas y otras obras deja bien claro cómo esta dependencia y aparente aislamiento se fomentó históricamente a través del proceso de desarrollo que empezó en América Latina con la conquista. Es evidente que la sociedad, o más bien, comunidad "folk" 3/ y, "corporativa", lejos de ser "original" o "tradicional" se desarrolló o

---

1/ Alejandro D. Marroquín, "Consideraciones sobre el problema económico de la región Tzeltal Tzotzil", op.cit.

2/ Stavenhagen, op. cit., p. 78.

3/ Véase Robert Refield, The Folk Culture of Yucatan, Chicago, 1941, también, The Little Community, and Peasant Society and Culture, Chicago, 1960.

subdesarrolló como resultado de la organización de la sociedad colonial y cuasimonacional. Fue una reacción forzadamente autoprotectiva de los indígenas contra la creciente incursión en su vida de la expansión del mercado de mano de obra, de bienes y servicios bajo el régimen de las reducciones, mitas, encomiendas, haciendas, conversión de tierras comunales en propiedad privada, monopolización del comercio por intermediarios y ciudades provinciales y nacionales y el resto. 1/ Así, por ejemplo, la actual organización comunal andina, al contrario de lo que a veces se supone, tampoco puede mantener mayor afinidad con el "ayllu" incaico, ni mucho menos preincaico. Y la hacienda "cerrada", cuya cultura José Medina Echevarría 2/ hoy encuentra tan omnipresente, también se fomentó en contrarespuesta a este mismo desarrollo en América Latina en tiempos no siempre tan lejanos. 3/

Así el mismo Stavenhagen puede afirmar que "...el sistema colonial funcionó, de hecho, en dos niveles. Las restricciones y prohibiciones económicas que España impuso a sus colonias (y que habrían de fomentar los movimientos de independencia) se repetían, agravadas múltiples veces, en las relaciones entre la sociedad colonial y las comunidades indígenas. Los mismos monopolios comerciales, las mismas restricciones a la producción, los mismos controles políticos que España ejercía sobre la Colonia, ésta los ejercía sobre las comunidades indígenas. Lo que España representaba para la Colonia, ésta lo representaba para las comunidades indígenas: una metrópoli colonial. El mercantilismo penetró desde entonces en los pueblos

---

1/ Véase Eric Wolf, op. cit.; José Carlos Mariategui, op. cit.; Rodolfo Stavenhagen, op. cit. En cuanto a resistencias indígenas, véase también Antonia Quintanilla Paulet, "La Reforma Agraria y las Comunidades de Indígenas", en Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (Perú), La Reforma Agraria en el Perú, Lima, n. f.

2/ José Medina Echevarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, op. cit.

3/ Para antecedentes históricos de la hacienda, véase, Eric Wolf, Sons of the Shaking Earth, op. cit., Woodrow Borah, "New Spain's Century of Depression," Ibero Americana, Nº 35, 1951, Mario Góngora, Origen de los inquilinos de Chile Central, Santiago, Editorial Universitaria, 1960.

más aislados de Nueva España". 1/ Refiriéndose a los herederos de estos indígenas que viven en México en la actualidad y escribiendo en la misma revista América Latina, patrocinada por la UNESCO, el Director de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de México, Pablo González Casanova afirma que estos indígenas todavía viven bajo un "colonialismo interno". 2/ Y el mismo autor advierte que aunque reduciéndose relativamente, este segmento de la sociedad mexicana sigue creciendo en números absolutos a pesar de los "50 años de revolución" que tanto pesan en el orgullo nacional mexicano. 3/ Si así es en México, se puede imaginar qué forma toma "el problema indígena" en los países latinoamericanos que no compartieron la experiencia mexicana de nuestro siglo.

Las relaciones indígena-ladino, 4/ indígena-criollo e indígena-extranjero toman, desde luego, diversas formas. Pero como lo señalan Stavenhagen 5/ y Quintanilla 6/ entre otros, éstas no son nunca relaciones de igualdad. Alejandro Marroquin hace notar en esta conexión que "tradicionalmente el indígena en la región Tzeltal-Tzotzil es explotado desde dos puntos de vista: se le explota como trabajador al servicio de los terratenientes y hacendados que utilizan la mano de obra indígena pagando precios bajos por cada jornada de trabajo; y se le explota en su carácter de pequeño productor; el indígena produce artículos que algunas veces son solicitados vehementemente en el

---

1/ Stavenhagen, op. cit., p.91.

2/ Pablo González Casanova, "Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo", op. cit. The renown French agronomist, René Dumont, entitles the fireopening chapter of his Terres Vivants (Paris, Plon, 1961) "Colonialisme interieure' en Colombie."

3/ Pablo González Casanova, "Sociedad Plural y desarrollo: el caso de México", op. cit.

4/ Ladinos son los ex-indígenas y a veces también descendientes de criollos que se diferenciaron económica y étnicamente de los indígenas y que ocupan las estratas intermedias en muchas partes de América Latina. En México se llaman "mestizos" y en los países andinos "cholos" o en estratas sociales un poco superiores "mistis". Para una clasificación en términos culturales de la estratificación social latinoamericana, véase por ejemplo: Charles Wagley y Marvin Harris, "A Typology of Latin American subcultures", en American Anthropologist, vol. 57, Nº 3, junio de 1955, pp. 452-471.

5/ Stavenhagen, op. cit. p. 80 y passin.

6/ A. Quintanilla P., op. cit. pp. 13-21.

mercado nacional..." 1/ Esta distinción entre el indio como trabajador o mano de obra y como productor por su propia cuenta, merece el énfasis que le da Antonio Quintanilla entre otros, en cuanto a sus manifestaciones socio-culturales. Hace notar este observador que, "el indio de las comunidades...tiene la conciencia de ser libre. Lo que más valora es la tierra y posee tierra. En esta posesión de la tierra se fincan una serie de virtudes cívicas que el otro indio (de las haciendas) no posee" 2/... la organización comunal y su protección legal, han permitido a centenares de miles de indios de llevar una vida relativamente aceptable, pues como se apuntó más arriba, los niveles de vida, los valores cívicos, la libertad de acción y de opinión, y en una palabra la felicidad de los indios comuneros no admite comparación con las condiciones infrahumanas de los indios de las haciendas o las que deambulan en las ciudades de la sierra en busca de trabajo". 3/ "El indio siervo de las haciendas es huraño, hosco y silencioso, frecuentemente servil, mentiroso y traicionero. Estas notas esencialmente negativas constituyen la expresión de ... su estado de inferioridad, y una larga experiencia de explotación e injusticia." 4/ 5/

Sin embargo, se podría llevar esta distinción entre el indígena comunero y hacendal más allá de la realidad porque, en final de cuentas, ambos se encuentran enlazados en la misma estructura económica. La posesión de tierra es sin duda una diferencia trascendental como lo afirman muchos autores 6/, pero difícilmente se pueden encontrar muchos indígenas, que todavía tienen tierra fértil suficiente para que les pueda facilitar una vida digna de su condición como miembros íntegros que efectivamente son, de

---

1/ Alejandro D. Marroquín, op. cit. p. 200. En cuanto al papel del indígena como productor para el mercado regional y nacional, véase también, Sol Tax, Penny Capitalism, Chicago, 1953.

2/ A. Quintanilla P., op. cit. p. 12.

3/ Ibid., p. 18.

4/ Ibid., p. 12.

5/ En el mismo sentido, véase también José Carlos Mariategui, op. cit.

6/ Véase Mariategui, Stavenhagen, Quintanilla, Wolf y muchos otros.

la sociedad humana. Lo es un hecho universalmente conocido que los indígenas - y otros ciudadanos latinoamericanos también - se ven legal e ilegalmente despojados de sus tierras a lo largo de la historia; y como lo demuestran las encuestas sobre la distribución de la tenencia de tierra en varios países latinoamericanos, esta gente paulatinamente sigue perdiendo sus tierras, para no hablar de la fertilidad de las mismas, todavía. Esta escasez en las tierras que les quedan es sin lugar a dudas el punto clave de la condición de inferioridad, explotación, pobreza, incultura, en fin del subdesarrollo de los indígenas y muchos otros participantes demasiado plenos en el proceso social. Así es que Stavenhagen puede afirmar que "desde el punto de vista de la estructura económica global, la comunidad de autosubsistencia tiene la función de ser una reserva de mano de obra"; 1/ que..."la propiedad privada de la tierra beneficia a los ladinos y perjudica a los indios", 2/ y que, "la acumulación de tierras por parte de los ladinos les sirve para obtener y controlar una mano de obra barata" 3/ de indígenas y otros y que "el indio siempre es el empleado y el ladino siempre el patrón". 4/

Evidentemente lo es la falta de tierras que obliga a los indígenas y ex-indígenas de entregar por precios bajísimos y muchas veces gratuitamente a los latifundistas y a otros, para así obtener acceso a un pedacito de tierra de escasa fertilidad y/o un techo malo, un poco de maíz o trigo y algunos pesos. Pero lo es la gran escasez de tierras también de los que tienen un poco que, para obtener pan para sus hijos y hierba para sus animales - aunque les sobreviven los primeros como los segundos - que los ccmmeros y otros pequeños propietarios minifundistas tienen también que

---

1/ R. Stavenhagen, op. cit., p. 71.

2/ Ibid., p. 75.

3/ Ibid., p. 77.

4/ Ibid., p. 71.

someterse a la explotación de los ladinos y otros que tienen la fortuna de haber robado, extorsionado o heredado suficientes tierras y otros capitales de los indígenas y otros para ahora poder vivir de la explotación de los mismos; pues Melvin Tumin reporta que en Jilotepeque, "un jornalero ladino gana 50 por ciento más que un jornalero indígena, pero el costo de mantenimiento de una mula es aún superior al jornal de un ladino". 1/ La organización de esta explotación de mano de obra toma toda clase de forma, como nacer, trabajar como simple obrero y morir en la misma hacienda, o trabajar como mediero en tal hacienda - si uno tiene la fortuna de obtener para sí mismo la mitad de lo que produce -, o dejar su pequeño fundio en manos de familiares mientras que uno se emplea en la hacienda vecinal, cada año bajar centenares de kilómetros de la sierra para hacer la cosecha del café - especialmente si el cafetero también es dueño de las tierras que uno ocupe en la sierra -, o como bracero y viajar miles de kilómetros a California para servir como mano de obra barata, o combinar estas actividades con pequeño comercio y toda clase de trabajo ocasional cuando uno logra encontrarlo en el campo y las pequeñas ciudades de las provincias, o emigrar a la capital provincial o nacional para allá convertirse en el des- o sub- y en todo caso ocasionalmente ocupado "poblador de barriada" de cuyo interés propio nos habla el Comité de los Nueve; 2/ pero de todas formas encontrarse plenamente integrado en una estructura económica, social y política que saca todo provecho posible de la triste pero corta vida de uno sin, lo es cierto, integrar uno también en los beneficios que genera esta misma estructura de la sociedad.

Escribiendo para la Comisión para la Reforma Agraria y Vivienda del Perú el catedrático de la Universidad Católica de este país, Antonio Quintanilla P., opina sobre este proceso de transformación de la comunidad y del

---

1/ Melvin Tumin, Caste in a Peasant Society, Princeton 1952, citado por Stavenhagen, op. cit., p. 71.

2/ Véase página 1 de este informe.

alejamiento del indígena de la misma: "Desde el punto de vista económico, el indio que sale de su comunidad adopta, obligado por las circunstancias y también por su propio deseo, una actitud económica individualista en vez de colectiva. Con ésto queremos decir que el indio fuera de la comunidad y como individuo entra en actitud de competencia frente de todo otro indiano que está en condiciones análogas a las suyas. Esta competencia se manifiesta en todas las circunstancias, pero es muy grave en el mercado de trabajo dada la abundancia de oferta y las condiciones de gran inferioridad del grupo indio en conjunto. Para los indios que continuasen como agricultores, la desaparición de la organización comunal, traería como consecuencia no sólo su fácil explotación por parte de elementos inescrupulosos - que la experiencia ha demostrado son la mayoría - sino también los propios agricultores indios entrarían en una competencia ruinosa para ellos, dada su escasa capacidad monetaria, pobre técnica agraria y tamaño antieconómico de sus parcelas. Pretender que los indios, con su escasez de recursos, se incorporen en competencia activa dentro de un sistema individualista equivaldría a hundirlos en una miseria aún mayor. Se hace pues necesario encontrar nuevas formas organizadoras que reemplacen a la comunidad que inevitablemente va a desaparecer... Este proceso librado a su propia espontaneidad puede finalmente lograr la incorporación del indio a los patrones occidentales y la desaparición de la economía de subsistencia, pero pagando un terrible precio de miseria, tuberculización masiva, pavorosa mortalidad infantil, desocupación, criminalidad, etc. El problema pues está cambiando de escenario, pero no de actores. Las mismas masas humanas que dejan de ser objeto del 'problema del indio' pasan a ser el 'problema de las barriadas' que es el problema de un subproletariado urbano, en extrema miseria y que crece cada vez más". También Rodolfo Stavenhagen opina que "la ladinización... significa sólo la proletarización del indio 2/... o, en su caso, de una <u>lumenproletarización rural</u> (valga el término)" 3/.

1/ A. Quintanilla P., <u>op. cit.</u> pp. 19-20.

2/ R. Stavenhagen, <u>op. cit.</u>, p. 99.

3/ <u>Ibid.</u>, p. 103.

Por el otro lado, señala Alejandro Marroquin que los indios y otros son explotados también como pequeños productores, sea en su capacidad de vendedor o en la de comprador en el mercado regional y nacional.[1] Detalle del mismo autor que "...sus escasos conocimientos de las leyes de la oferta y la demanda le impiden valorar adecuadamente los productos que lleva a vender al mercado citadino; es así como el indígena se convierte en un instrumento en manos de los acaparadores que le arrebatan sus productos pagando por ellos precios irrisorios, para venderlos posteriormente a precios relativamente elevados."[2] Seguramente lo es por esta razón que Stavenhagen también mantiene que "de los diversos tipos de relaciones que se establecen entre indios y ladinos, las relaciones comerciales son las más importantes. El indio participa en esas relaciones como productor y consumidor; el ladino siempre es el comerciante, el intermediario, el acreedor.... Son justamente las relaciones comerciales las que ligan al mundo indígena con la región socioeconómica a la que está integrado, y con la sociedad nacional, así como con la economía mundial... Es evidente que las relaciones comerciales entre indios y ladinos no son relaciones de igualdad."[3] Estas relaciones también toman una multitud de formas que difícilmente se podría reseñar aquí. Dado las importantes implicaciones para la generación de instrumentos de participación popular que se señalará más adelante, cabe apenas tomar en cuenta especial el hecho que por este lado también lo es su escasez de recursos y consecuentemente bajo poder de trato que deja los indígenas, especialmante, fuertemente perjudicados por el funcionamiento del mercado. Y esto tanto más por las frecuentes y grandes variaciones, muchas veces monopolísticamente manejados por los propios comerciantes por finalidades de especulación, en oferta, demanda y precio. Así, como los medieros en las haciendas muchas veces se ven forzados a vender su propia cosecha a su patrón a precio bajo para después comprar la misma de nuevo a precio mayor mientras sus compañeros trabajadores

---

1/ A. Marroquin, op.cit. p. 200.

2/ Ibid. p. 200.

3/ R. Stavenhagen, op.cit. p. 80.

hacendales se encuentran permanentemente endeudados a su patrón, los comuneros mesoamericanos "para pagar sus deudas... hipotecan con frecuencia sus cosechas (pero raras veces sus propiedades) y se van a trabajar a las fincas de café."[1] Los prestamistas, desde luego, también son los ladinos. Basta notar aquí, para orientar la posterior discusión de posibles elementos de participación popular, que "la estructura monopolística en los mercados indígenas... está controlado por un número reducido de acaparadores ladinos de la ciudad."[2] Por estos opina Rodolfo Stavenhagen que "la ciudad regional era un instrumento de conquista y es aún en la actualidad un instrumentos de dominación."[3] En fin el "problema indígena" no reside en ninguna escasez de integración cultural ni mucho menos económico del indio, sino en la manera de su integración en la sociedad y en la estructura de esta misma en su conjunto.

1/ Ibid. p. 79.
2/ Ibid. p. 79.
3/ Ibid. p. 81.

Otros grupos rurales

Nos hemos tan largamente detenido en el "problema indígena" porque ésto muestra en su forma más aguda el verdadero problema económico con que la consciente y organizada participación popular tiene que meterse en las partes de América Latina en donde hay indígenas. Pero esta discusión del problema económico sirve a la vez también para indicar la manera en que se encuentran integrados en la sociedad los menos privilégiados pero amplios ~~sectores entre~~ los ladinos y cholos. Evidentemente la gran mayoría de éstos, no menos que los indígenas que nunca lo hacen, tampoco se encuentran integrando dentro del conjunto de la sociedad los papales de los grandes y medianos terratenientes, de los empleadores de mano de obra, sea agrícola o sea industrial, de los grandes y medianos comerciantes, prestamistas y especuladores acaparadores o de los funcionarios civiles, políticos y militares. Así gran parte de la discusión previa sirve igualmente para esclarecer el ambiente en el cual una eventual participación popular de los ladinos y cholos tiene que desarrollarse.

That for various historical reasons the organization of economic life in other parts of Latin America does not manifest itself in Indian-ladino relations and ~~does~~not, of course, make the structure of the economy there different in any fundamentals. Therefore, the above examination of economic relations in rural areas in all essentials serves for the non-Indian parts of the continent as well. Just like indians and ladinos, the campesino, inquilino, campones, and gaucho, whose multiform mixture of Indian, Caucasian and Negro blood may not manifest itself in indigenous or ladinoized cultural forms, also lives most of his life on a hacienda, or on a minifundio near such a hacienda, in scattered small agricultural or rural settlements, increasingly less in small towns; and he also migrates increasingly to the larger cities in search of work and another life.[1] Because of his lack of the land and other capital whose ownership is concentrated in the hands of others, he also is forced to eke out an all too modest living for himself

---

1/ See for instance, José Medina Echeverría, op.cit.; CEPAL, El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra, op.cit.; CEPAL, Geographic Distribution of the Population of Latin America and Regional Development Priorities, E/CN.12/643; CEPAL, "Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development", op.cit.

and his surviving children by contributing his labour in lifelong, annual, seasonal and/or occasional wagework to the owners of these resources, or to deliver to them a third, a half, or more of their product on rented or sharecropped land, and often to sell much of the remainder of his self-produced output to the same landowner and/or merchant/usurer at low prices only to repurchase the same and other goods later at high prices; or he must try to provide for himself through a whole series of ingenious and ever-varying combinations of these and other activities.[1] In fact, lacking even the modest protection against the market, afforded to some Indians by the social and political structure of the corporate indigenous community and its limited resources in communal lands,[2] these peasants are often even more at the mercy of that highly monopolized labour and product market and its continuous and willfully managed fluctuations.

CEPAL therefore finds that "la estratificación rural mostraba una tendencia marcada a la polarización de la población en dos grupos desiguales hacia los extremos de la escala;"[3] in a "complejo juego de obligaciones

---

1/ For a description and analysis of, for instance, combinations of various forms of agricultural relationships in which the same peasant is at once small owner, sharecropper, renter, wage-worker, and small trader, see Julio Barbosa, "Pesquisa sobre o sistema de posse e uso da terra - Mocambeiro, Minas Gerais, CIDA, Rio de Janeiro, 1963, unpublished.

2/ The protective function of this "corporateness" is perhaps best analyzed by Eric Wolf in his "Types of Latin American Peasantry", op.cit. Even when only the grazing lands are communally held while other lands are in private hands, these communities exercise the strongest kind of social pressure on their members not to sell land to outsiders or to accumulate capital seriously in excess of their fellows. See also R. Stavenhagen, op.cit.

3/ CEPAL, El Desarrollo Social en América Latina en la Postguerra, op.cit., p. 29. See also, p. 26.

difusamente definidas".[1] Perhaps more even than by their poverty, a large and ever-growing number of this agricultural and non-agricultural "floating" rural population feels excessively oppressed by the insecurity o their life fortunes.[2] This insecurity, and indeed the poverty, is all the greater among most of the wage workers than among the various kinds of tenants or small owners.[3] Nonetheless, in so far as the land they farm as owners or tenants is insufficient for their maintenance, these latter peasants too fall victim to the vagaries of the labour and product market. Moreover, in every one of the Latin American countries, these agricultural workers so far remain outside the social security systems.[4]

José Carlos Mariategui summarized some political manifestations of this social structure in Peru some forty years ago: "El 'gamonalismo'[5] invalida inevitablemente toda ley u ordenanza de protección indígena. El hacendado, el latifundista... contra su autoridad, sufragada por el ambiente y el hábito, es impotente la ley escrita. El trabajo gratuito está prohibido por la ley y, sin embargo, el trabajo gratuito, y aún el trabajo forzado, sobreviven en el latifundio. El juez, el subprefecto, el comisario, el maestro, el recaudador, están enfeudados a la gran propiedad.

1/ Ibid. p. 49.

2/ See for instance, Caio Prado Junior, "Contribuçao para a analise da questao agraria no Brasil", Revista Brasiliense, N° 28, 1960, p.205-207.

3/ Ibid. and Ministerio da Agricultura, Commissao Nacional de Politica Agraria, Aspecos rurais Brasileiros, Rio de Janeiro, 1955, pp. 9-39.

4/ CEPAL, El Desarrollo Social en América Latina en la Postguerra, op.cit. p. 41

5/ El gamonalismo de la sierra andina y el coronelismo del Brasil es lo que en las demás partes de América Latina se denomina por el patronalismo.

La Ley no puede prevalecer contra los gamonales; el funcionario que se obstinase en imponerla, sería abandonado y sacrificado por el poder central, cerca del cual son siempre omnipotentes las influencias del gamonalismo, que actúa directamente o a través del parlamento, en una y otra vía con la misma eficacia."1/ Twenty years later, Victor Nuñez Leal, afterwards to become judge of the Supreme Court of Brazil, reported the very same circumstances in Brazil under the title, Coronelismo, Enxada e Voto.2/ Rodolfo Stavenhagen reports that until recently much harvesting of coffee "eran trabajos forzados" "existía el trabajo obligatorio de los indígenas".3/ Little wonder that CEPAL reports at its tenth sessions in Mar del Plata in 1963 that "la conciencia de participar como 'ciudadanos' poseedores de deberes y derechos específicos dentro de una comunidad nacional formada por todos los ciudadanos y regida por normas impersonales, no parece haber reemplazado las relaciones directas y personales de dependencia en las estructuras locales de poder." 4/

1/ José Carlos Mariategui, op.cit., pp. 29-30.

2/ Victor Nuñez Leal, Coronelismo, Enxada e Voto, Rio de Janeiro, 1946.

3/ R. Stavenhagen, op.cit. p. 70.

4/ CEPAL, El Desarrollo Social en América Latina en la Postguerra, op.cit. p. 36.

RURAL POLICY AND INSTITUTIONS OF PARTICIPACION POPULAR

Bargaining power in rural areas

As the previous discussion suggests, the Latin American peasant, be he indigenous or not, participates directly in a network of social, economic, political, cultural and other relations which is an integral part of the structure of Latin American society as a whole. In this sense, the peasant is fully integrated in the society, albeit through a social structure which perforce renders him poor and unproductive. As is widely recognized, ultimately, therefore, any significant and lasting improvement in his income and productivity can be the product only of structural change in the entire social, socio-economic and economic network that produce his past and present unsatisfactory, and often still worsening, circumstances. José Carlos Mariategui, it will be recalled, noted in this connection that with respect to Peruvian Indians, all other policies are "superficial o adjectivo" and "condenado a un absoluto discrédito."

Nonetheless, the preceeding discussion also suggests that the peasant participates more immediately in series of relations which to some extent cluster locally, regionally, or sectorally and which may be amenable to partial change to his and the nation's benefit prior to the aforementioned structural change in the society as a whole. Thus, it appeared in the foregoing review that it may be possible to identify three key sets of relationships of the peasant with the larger landowner, the larger merchant, and with the political authority respectively. In each case, the peasant, whose resources of land, capital, and political organization or institutional position, leave him with very little bargaining power, faces other members of the society with relatively much bargaining power derived from each of these.

Moreover, the peasant's relative bargaining power is reduced still further by the all too common coalition among those with access to these sources of bargaining power or even by the frequent joint ownership of land, capital, and political power in a single person or family. This inequality in bargaining power between landlord-merchant-political authority on the one hand and the peasant on the other evidently produces great inequalities in income and privilige between these two groups as well as continuous and growing diversion

of income from the latter to the former. But in accordance with the well known effects of structural monopoly on resource allocation the same inequality in bargaining power also restricts production and investment and channels much of the remainder into socially undesirable directions. Accordingly, any national development programme which hopes to enlist participación popular in increasing rural productivity and income within roughly the present social and economic structure must do so by seeking to redress the rural balance of bargaining power to some extent. To do so, the national programme and participación popular will have to use economic and institutional resources which can intervene in the structure of the rural bargaining process at critical points. National provision of such economic and institutional resources can then serve as the basis for broader participación popular which in turn can and must provide for more productive and equitable use of these and existing resources in the short run as well as for more extensive structural changes in the longer run. It will be the task of the following pages to indicate some of the critical bargaining relations in which such a programme might intervene and to outline some of the institutional forms such intervention might usefully assume.

It will be useful, if somewhat artificial, to focus on the structure of, and proposed intervention in, the rural bargaining process in its labour market, product market, and institutional settings in turn.

Bargaining power

The key source of the great inequality of bargaining power in the labour market is unquestionably the extensive ownership of land on the part of the few and the absence of or severe limitation in the ownership of land on the part of the many. The associated inequality in ownership of and access to water, capital and institutional privileges, of course reenforces this bargaining power gap.

The economic significance of the concentration of land in few hands lies not so much in the access to land which that affords its owner - who more often than not fails to make productive use of that land. For the present functioning of the rural economy, the economic significance of concentrating land in the hands of few is rather the resulting denial of land to the many and the turn in consequent necessity on the part of the many - in order to gain any access to land and its fruits - to contribute labour and first fruits to the owning

and/or controlling few. In a word, to the latifundistas the economic meaning of the land they own is not so much the access it affords them to the land itself as it is the access it affords them to labour.[1/] For the peasants the economic significance of this ownership-nonownership relation is that it forces them to work for others instead of for themselves.

The contribution of work and its fruits which the concentration of landownership obliges the many to make to the few takes many forms, of course. It may take the form of wage employment over the course of generations, a life time, years, a season, or brief days. It may take the form of various types of tenancy under which the landless gain access to a plot of land and the fruits that their labour thereon can produce by agreeing to contribute usuallly more labor still to the owner on the remainder of his land, or under which the landless is allotted a plot with or without capital to work on his own behalf as long as he contributes a third, a half, or two-thirds share of his crop, or some rental equivalent in money, thereof to the owner, or under which combinations and variations of these obtain simultaneously or successively. Moreover, often, in order to maintain the access to the land he needs, the tenant is obliged to sell his own crop to the landlord who, as monopsonistic buyer, then obtains further earnings from his tenants' work when he resells it at a higher price; or much the same arrangement is clothed in the guise of tenant obligations to repay old loans of the capital he also lacks or of earmarking his future crop as security for new loans. But whatever institutional form the owner-worker relation may take, or however much, almost entirely at the landlord's economic convenience it may change from one time to another, it rests on the ownership of land by the latifundista and the non- or inadequate ownership of land by the bulk of the rural population

---

1/ For this reason, the really relevant measure of the concentration of landownership is not as much the usually quoted size distribution of landownership among owners as it is that among all workers active in agriculture, be they owners or not. The difference in the two measures is considerable. For Brasil in 1950, for instance, 1.5 per cent of owners but only 0.66 per cent of those active in agriculture owned 50 per cent of the land, and 50 per cent of owners but only 20 per cent of those active in agriculture owned 97 per cent of the land. (In the 1960 census, concentration was greater). Calculated by the author from Instituto Brasileiro de Geografía y Estatística, Censo Agrícola de 1950 and Censo Demográfico de 1950.

and thus enforces the contribution of their work and its fruits by the many poor to the few relatively rich.

The same concentration of landownership in the hands of the few to the virtual exclusion of the many also affects the bargaining terms on which the landless must contribute their work to the landowners in return for some means of livelyhood. The greater, in general, the concentration of land, the greater the gap in bargaining power, and the greater the relative contribution of labour and its fruits that the owners can demand and obtain from the non-owners. Moreover, not only does the monopoly concentration of landownership increase the supply of labour that agricultural workers, including small owners, must offer (in the absence of migration and other sources of income); it also tends to increase the under-utilization of latifundia land and thus reduce the demand for that labour. Thus, from both the supply and the demand side, greater concentration depresses the price and increases the relative contribution of labour to owners.[1/] Thirdly, monopoly concentration and the consequent inequality in bargaining power between owners and workers is associated with paternalism in the various institutional forms under which the patron, while appearing to protect, institutionalizes the advantage he takes of, "his" workers. But because of the local monopolistic dominance of the Hacienda, the patron relations, which takes their most virulent forms on the hacienda as noted by Quintanilla in the quotation above,[2/] also extend beyond the hacienda to small owners, small merchants, and civil functionaries who live in its shadow.

In the rural labour market [3/]

This structure of the bargaining process in the rural labour market presents several tasks and possibilities of intervención for a public programme of rural development with participación popular. The most obvious intervention

---

1/ The Associated Press reports from the Northeast of Brazil on May 5, 1964 that "la consecuencia dramática es que a veces resulta más barato contratar a un ser humano para hacer el trabajo que podría hacer una bestia. Los trabajadores reciben su salario en comida y comen menos que los animales" (El Mercurio, Santiago, May 6, 1964).

2/ See page above.

3/ In this connection see also Jacques Chonchol, El desarrollo de América Lati y la reforma agraria, Santiago, Editorial del Pacífico, 1963, chapter VI, who makes some of the same suggestions.

is the redistribution of land from large to small owners. Such redistribution would increase the independence from the labour market of some workers and increase the bargaining power of the remainder, while reducing the bargaining power of the owning few. The redistribution would channel the use of land and water into other productive uses, and it would reduce the present transfer of income from the poor to the rich in the short run. Nonetheless, as the experience of Mexico and other countries suggests, such land redistribution by itself - even with related credit and technological measures - only redresses the bargaining balance to some extent in the short run. The structure of the bargaining process itself inevitably produces renewed concentration and inequality in the long run. Insofar as even such redistribution of privately owned land is presently politically unfeasible, other lesser measures are possible, the popular participation in which, may make this landreform more feasible in the future.

In the absence of immediate redistribution of landownership, some legal provisions combined with participación popular in their enforcement can provide a step in that direction. Among these are progressive tax rates on land, better public regulation of water rights, stronger provisions for expropiation in the public interest of land in excess of certain limits or of land not in specified productive use or, as to some extent has been done in Venezuela, of land petitioned by organizations of peasants in the vicinity with no or only little land. Enforcing compliance with such provisions on the part both of latifundistas and of local authorities or local representatives of national authorities can to some extent be based on participación popular of the interested peasants, as will be discussed below.

In some instances it is possible to redress the rural balance of bargaining power to some extent through the provision of publicly owned lands to peasants and their organization for its productive use. To be economically effective and socially desirable and to change the balance of bargaining power directly, such distribution of public lands to peasants should preferably be in the most densely settled areas. Colonization schemes on new lands in far off areas can accomodate only few peasants at high costs to themselves and the nation and they can affect the inequality of bargaining power in densely settled rural areas only indirectly by syphoning off a small part of the supply of labour. Where public agricultural lands are not available in settled areas,

public distribution of grazing and/or forested lands, if available, can make a significant immediate contribution to peasants who, participating in their use, can not only raise their incomes thereby, but also free themselves to some extent from their dependence on latifundistas for access to grass for their animals and wood for themselves. Peasant unions and/or cooperatives can help organize their use.

Apart from the obvious utility of public provision of agricultural credit, seeds, fertilizer, and other productive resources to small owners and tenants on favourable terms - and, as will be discussed below, through public cooperative organizations rather than independent and therefore necessarily weak peasant cooperatives - public participation in the livestock and meat, milk, wool, etc. derivative production by minifundistas and tenants deserves special attention. The capital in and income from one or a few animals can afford peasants a significant measure of independence and security in their bargaining with landowners, especially if they are not totally dependent in turn on the latter for their animal's feed and water. Public participation in peasant livestock cooperatives for the provision of livestock marketing, transport and veterinary services, and of credit and frost, draught, and disease insurance may be cheaper and more feasible than analogous measures in crop production as long as land concentration persists; and it could help ameliorate the large and growing protein deficiency in most rural and urban diets.

The unsatisfactory imbalance of bargaining power and the related un- and improductive employment of labour and its low earnings can be partially redressed by provision of alternative employment opportunities. Among these, government farms, public and communal works, and rural or regional industry may be discussed specifically.

A rural development programme with <u>participación popular</u> can usefully include government/co-operative model farms. The provision of additional agricultural employment and produce of course directly help the immediate participants and beneficiaries and through them the economy as a whole. The provision of additional and alternative employment can indirectly ameliorate the imbalance of bargaining power in the immediate area and therefore support peasant demands for a higher share of the agricultural income produced in the area.

To play a significant role in a participación popular development programme, such farms should be models, not so much of productivity to impress and be copied by owners or administrators of large haciendas, as they must be models of participación popular to be seen by the peasants on these private latifundia. As such they should pay substantially higher than prevailing wages, have better than usual living conditions, and exhibit much stronger and more active (union) organized participación popular among its peasant workers in the affairs of the farm as well as of the wider community or region of which it is a part. Such farms must, however, be part of a regional or national organization and programme with outside economic and political support, rather than being set up as independent local cooperatives whose economic and organizational weakness would render them easy prey for powerful, and possibly antagonistic, private neighbours. Only thus can such model farms by the force of their peasants and their example contribute to rural development and participación popular and the required redressing of the imbalance of bargaining power in rural areas.

Public and communal works can serve some of the same functions as model farms. But far from using unpaid voluntary peasant labor - as has often been attempted with little success [1/] - it is suggested that these public/communal works also pay wages substantially above those prevailing for agricultural labor in the area. The reasons are several. Evidently, the higher the pay to peasants, the higher their earnings and the injection of resources into their economy. The higher the earnings from public works, also the lower is the peasant community's dependence on the local landowners and the higher, correspondingly, relative peasant bargaining power in the whole complex of owner-worker relations.

The higher the public wages, moreover, the greater the demonstrative pressure it can through participación popular, generate in the elevation of wages in the private rural economy. At the same time, experience demonstrates

---

1/ See for instance, United Nations, Community Development and Economic Development. A study of the Contribution of Rural Community Development Programmes to Economic Development in Asia and the Far East, op. cit., p. 166.

and innumerable observers testify,[1] that in a rural economy with high concentration of landownership there are precious few "comunal" or "public" productivity increasing works which do not benefit the large owners of land and capital and some inhabitants of the urban municipio center to the virtual exclusion of the bulk of the peasants and especially the landless or worst situated among them. This is notably true, of course, for irrigation works; but it is substantially the case also for roads, hospitals, and even schools for and to which, once built, many peasants will have only limited use and access. Unpaid peasant labor on such projects is not, therefore, likely to be forthcoming in large quantities unless it is by forceful persuasion - which in turn does not contribute to participación popular for development. For public communal works which differentially benefit the various members of the community, the workers thus have to, and should, be paid - at a differential rate. The benefits from these works accruing to local landowners through the projects themselves and to local merchants through increased peasant purchasing power can serve the public agency and its popular participants as some measure of quid pro quo in the bargaining relation they inevitably find themselves in with local sources of potential opposition to such "outside" programmes thay may seem to threaten to disturb the local status quo.[2]

Provision of additional and alternative employment and production through village industries, though conceivably useful in the sense suggested above, has not in practice shown favourable results elsewhere and in the

---

1/ Ibid., p. 46. See also Naciones Unidas, Informe de una Misión para evaluar el desarrollo de la comunidad en la India, Santiago, 1964, TAO/IND/31 (documento de referencia para el semanario No. 6), and John Lewis, Quiet Crisis in India, op. cit., Washington, Brookings Institution, 1962, pp. 26-27 and 44-45.

2/ Marroquin, op. cit., p. 197 observed the readier acceptance by local merchants of the Instituto Nacional Indigenista of Mexico produced by the latter's injection of purchasing power into the local market through its own functionaries and through the Indians it serves.

past.[1] The economic structure of the regional and national economy does not today leave the village or the hacienda a viable economic, much less industrial, unit. The possibility of establishing more industry in provincial market towns and administrative centers will be discussed below in connection with regional economic complexes as a whole.

Public legal intervention and participación popular in the enforcement of the law can supplement the aforementioned direct public intervention and participación popular to help redress the imbalance of bargaining power on the rural labour market in several respects. But such laws can significantly intervene in the rural economy only in combination with organized or even institutionalized participación popular to provide for their compliance, as will be discussed in a later paragraph.

Forced labour should be made illegal. Institutional channels must be provided through which organized participación popular can denounce written and verbal contracts providing for essentially forced labour under semi-legal guises through which such contracts can then be effectively invalidated. The law should include provisions under which unpaid labour, labour obligations incurred through debt, and especially the transferral of such debt based obligations from one family member and generation to another can, in combination with participación popular to denounce them, be eliminated or at least combated.[2]

The minimum wage legislation already common for urban employment should be extended to agricultural and other rural employment. Insofar as possible, some provisions should be made for the payment of higher wages for overtime employment in order to some extent to combat landowner attempts to evade higher wage payments by laying off workers and getting more work from the remainder. Similarly, the law should provide for minimum wage

---

1/ See for instance, United Nations, Community Development and Economic Development, op. cit., p. 37 and John Lewis, op. cit., chapter 7.

2/ For examples of such indebtedness and its transfer between generations, see for instance, Jorge Mencias, Riobamba (Ecuador). Estudio de elevación socio-cultural del indio, Friburgo - Bogotá, FERES, 1962, "las retribuciones", pp. 46-49.

legislation in another form, that is, establishing maximum legal crop shares that owners can demand of their tenants. As long as the economy does not absorb surplus agricultural labour in other sectors, these provisions probably must be supplemented by others which impede their evasion by landlord substitution of capital in the form of machinery, and especially in the form of livestock, for agricultural labour that becomes more costly to him. Thus, such landowner attempts at reallocating resources in their private economy which do not so much reduce productive costs for the economy as a whole as they do shift these costs to other sectors of the economy - such as the urban slums to which the peasants might migrate - probably would have to be restrained by dissuading taxes. Such tax proceeds can be used in other parts of a national development and participación popular programme. Again, enforcement of these provisions would have to rest in large part on organized and conscious participación popular.

Public legal intervention with participación popular can provide for greater peasant security in the labour market. Legal provision should be made for greater employment security of agricultural wage workers by setting a daily or other minimum employment time and by providing for lay-off pay graduated by length of employment. Similarly, the law should stipulate legal minimum and appropriate seasonal periods of tenancy which seek to assure and protect, especially, the tenant's ability to plant and harvest his crop in accordance with the local growing season. Related legal provisions should render it more difficult for landlords to deprive their tenants from improvements in land, buildings, or livestock that they might make. Landlord prohibitions to their tenants against making such improvements or against planting permanent crops or other crops that the tenant may deem in his own interest should be held invalid under the law.

Minimum standards for the provision to workers and tenants of housing, water, sanitation, and access to medical and educational facilities, etc., should be provided for as they already have been in some countries.

These and other measures of legal and direct intervention in the rural labour market should as far as possible be taken simultaneously in order to

forestall some landowner attempts at evasion of the provisions of the law by shifting from a form of organization of their agricultural enterprise which is covered by the law to one which is not.

Most important of all, these legal measures must be coupled with the organization of the conscious peasant participación popular that they can stimulate and support and which, in turn, they need to enforce landowner compliance with them.[1/] This organization of participación popular involves essentially the organization of peasant labour unions (sindicatos) and the provision of an institution framework through which they can effectively act to co-ordinate their own with any public attempts to promote and protect the interests of increased peasant productivity and distributive justice. This matter is discussed under the title of institutional provisions below.

In the rural product market [2/]

The discussion of the structure of the rural market above suggests that the peasant also finds himself in a very disadvantaged bargaining position in the market for goods and services (the product market). With little or no capital and only limited opportunity to acquaint himself with market conditions beyond his own immediate transactions, the peasant or other members of the rural population faces a highly monopolistic market structure in which relatively few people with ownership in, or other sources of access to capital and credit outweigh him in bargaining power in the product market just as the big landowner does in the labour market. Though these market monopolists may for simplicity be called "merchants", they of course often include landowners as well. Indeed, landowner and merchant are all too often the same person or at least the same family.

1/ J. Chonchol, op. cit., p. 63 suggests that not so much the formulation as the enforcement of such policy is the main problem.

2/ In this connection see J. Chonchol, op. cit., Chapter VI, who makes some of the same suggestions.

Two other considerations about the peasant's bargaining position in the product market deserve mention before proceeding to examining possibilities of public and popular intervention in that market. It is sometimes suggested that the structure of the product market and his bargaining position in it, is largely irrelevant to the poor and especially the indigenous peasant who is seen to buy and sell only very little in this market. But, as Stavenhagen points out the amount of each individual peasant's transaction in the market, though absolutely small, may play a relatively not so small, and certainly does play a very essential role in his personal or family economy; adding up the sales and purchases of all the peasants in a given region or country, these certainly play a very considerable role in the commercial economy of the respective region or country. Furthermore, the fact that the peasant buys and sells little, far from being evidence as is sometimes thought of his absence from and unconcern for the market, is evidence that this market affects him very directly and deeply - albeit adversely: if he were not so disadvantaged by his participation in this market first as a seller and then as a buyer, the peasant would be able to buy and sell much more in it. Few peasants anywhere, it is safe to suggest, would not sell and buy more in the market if they could do so with advantage to themselves, and many try to do so, even if generally unsuccessfully.

It is also noted often that between the peasant producer and the final consumer, or indeed even between the peasant and the wholesaler and again between the latter and the consumer, there is a whole string or network of intermediaries. And it is observed on the one hand that each of these intermediaries contributes to and shares in the price differential between the producer and the consumer and that on the other hand many peasants or their wives themselves participate in this network as intermediary merchants. Though undoubtedly true, these observations do not, however, obviate the further facts that most of these intermediaries including the peasant in the chain both singly and jointly obtain only a very minor share of the producer-consumer price differential while one or a very few intermediary merchants who in turn exploit the weaker intermediaries as well obtain the lion's share of this differential and that it is this very same market

structure and the allocation of benefits from commerce it produces which forces every intermediary along the line to try to establish, increase, and secure a stronger monopoly position for his own self protection. The residual claimant in this whole process is of course, the ultimate peasant producer - be he minifundista, tenant, or wage worker - who lacks all land, capital, and other sources of monopoly position in the economic structure and whose residual is, accordingly, precious little.

Because of his lack of capital, market knowledge, and institutionally provided privileges the peasant producer must sell his product in the market at a low price and buy other goods, and often buy back his own product, at a high price.

The same weak bargaining position of the peasant relative to the strong bargaining position of the larger merchant forces the peasant to accept further artificially created permanent and seasonal or other temporary restrictions in demand for the products he sells and restrictions in supply of the goods he buys. Lacking capital, credit, storage, transport, and other facilities that might give him access to alternative buyers and sellers, and would permit him to evade forced sale or purchase in places and times is structurally caused or manipulated scarcity, and thus redress to some extent the imbalance in bargaining power between him and his immediate trading partners, the peasant and his already small income fall easy prey to the merchant monopolist.

With <u>participación popular</u>, public and development program can intervene on both sides of the local and regional market to help redress this inequality of bargaining power in the rural product market.

A public/co-operative marketing organization can intervene in the local and regional market to buy peasant-produced products in competition with existing private buyers. This marketing organization, to be effective, need not necessarily supplant private merchants. It need only provide the competition that they seek to restrict. To be most useful, the marketing organization should concentrate on the purchase of industrial or export cash crops, food staple cash crops, and where necessary popular food staples such as manioc in Brazil, which are not produced in sufficient quantity because, due to their low commercial value, private merchants do not provide a large or extensive enough organized market for them. To intervene effectively in the

unsatisfactory structure of bargaining in the rural commodity markets, the public co-operative marketing organization should compete with mercantile monopolists by offering a higher price for the purchase of the same product and by buying a sufficient quantity to prevent them from getting a corner on the market in any one place and time. This way the marketing organization can to some extent counteract excessively low purchase prices on the most important commodities; speculative supply, demand and price manipulations by those in monopolistic positions to do so; and ultimately high consumer prices as well.

Insofar as possible, these purchasing activities of the public/co-operative marketing organization should be supplemented by the provision of storage, transportation, and of course credit facilities which would similarly help to increase the market alternatives and bargaining power of the peasant majority.

To provide for and assure participación popular, the public/co-operative marketing organization must limit access to its services and participation in its benefits to those whose existing bargaining power is relatively low. Though it may appear administratively inexpedient, the marketing organization must set relatively low limits to the purchase of commodities from a single seller. It must similarly limit access to its storage and transport facilities to small producers and traders. These provisions, in addition to benefiting the large majority of the presently disadvantaged directly, may benefit some of them indirectly by inducing large producers or merchants to sell off or otherwise assign some of their commodities to smaller producers or traders in order to share with them the benefits of the marketing organization's higher price and additional storage and transportation facilities. Possibly, on the other hand, such resale or assignment possibilities would lead to unacceptable abuses and should be prevented or impeded. In the absence of these limitations of access to and participation in the operations of the public/co-operative marketing organization, the latter, far from helping the productive income, and bargaining position of the large majority of peasants, would become still another publicly provided resource and instrument in the hands of the few large landowners and merchants, increasing their relative bargaining and monopoly power and therefore placing the peasant majority in a still more disadvantageous position.

The same public/co-operative marketing organization or another can also intervene on the side of the market in which the rural majority is a disadvantaged buyer. It can use the stocks of staples previously accumulated as a special buyer from small producers as well as staples purchased for this purpose from large producers at market prices to sell to the public at market or below market prices. Above all, the marketing organization can and should counteract natural or artificia local and/or temporary scarcities of this or that staple by selling, and if necessar dumping, in the scarcity-produced high price market. Any activity along this line can produce immeasurable increases in the income and through that the productive capacity of the rural majority.

The same or another marketing organization can also provide a measure of competition for local merchants in the sale of industrial and other products from urban centers and other regions. The mere existence of these public stores and/or consumer co-operatives which sell even some items at prices significantly lower than private merchants can, without replacing them, reduce the imbalance of bargaining power between the relatively few sellers and the potentially many buyers.

The marketing organizations, in addition to public officials appointed from the nation's capital, can and must have substantial representation from local and regional peasant organizations on their local or regional policy making boards. These local public/popular boards, in conjunction with national needs and policy, can have substantial autonomy deciding what staples to buy and sell, at what times and places, and at what prices. On the basis of reports from those they represent their popular representatives can, moreover, keep the local and national marketing organization informed about shortages and especially about monopolistic and speculative attempts to create artificial scarcities that the organization can then turn to combat by publicity and by entering the market to combat them itself.

Membership on the policy making boards, of course, must also be limited to authentic representatives of peasant and other popular organizations lest the marketing organization fall into the hands of those whose already excessive bargaining power it should combat. For this reason also, as will be discussed in a later paragraph, the public/co-operative marketing organization must remain independent of local government which is usually controlled by the same landowners and/or merchants as well.

Legal intervention in the structure of the product market is probably more difficult to provide for and enforce - because of the nature and variety

of transactions - than it is in the labor market. Nonetheless, there may be some scope for legal intervention in the rural product market as well. Two principal areas for legal intervention may be suggested.

Foreign corporations can be prohibited from operating in rural and provincial markets to purchase staples and industrial or export crops for foreign or domestic sale. It is true that such large foreign buyers sometimes usefully compete with local landlords and merchants by eliminating some of these intermediaries in the marketing chain and offering higher prices to the producer. But in terms of the national interest as a whole this purchasing activity of large foreign buyers only fortifies their already too great monopoly position on the national and often international market. This is all the more so true insofar as these rural purchases are destined, after speculative supply-price manipulations that their dominant position in the market permits them, to be resold on the national rather than the foreign market. Moreover, the financial strength of these foreign corporations generally involves them in rural credit operations through which to their own but not necessarily to the nation's interest they can and do organize the selection, production, financing, and marketing of the major crop or crops of a whole region, country, or series of countries. Such control over the selection and production of major agricultural crops by one or a few foreign companies can and often does lead to the growing of industrial or export crops - or to the substitution of livestock for crop production if the companies are meatpackers - to the prejudice of food crops needed for the provision of better diets for the rural and national population. Yet far from being only permitted, the monopolistic commercial activity of such foreign companies is often encouraged by the national government by providing them with special privileges in excess of those available to similar national concerns and even by making available to them through low interest loans from the central bank a large share of the financial resources the reloaning of which is a major source of their market control.[1] The power of these companies in the national and local market is of course derived as well from their foreign connections. This does not mean, however, that they should be replaced by private national monopolies over which peasants and the public generally also lack control. The prohibition of foreign purchases in rural and regional markets should be coupled with their substitution by public/co-operative marketing organizations than can through public and popular participation more nearly serve the popular and national interest.

1/

Another area for legal intervention in the rural product market is that of landowner-peasant commercial relations. As has previously been noted, the landowner's monopoly of land, capital, and often of transportation, storage, and relevant institutional privileges often permits him essentially to enforce the sale to him, to the exclusion of other potential buyers, of the produce of his tenants and even of surrounding minifundistas whom he can include in his supply network because they may be dependent on him for grazing land, seasonal or occasional employment, credit, storage, transportation, or any of a large variety of favors. Many such landowners are in effect much more merchant than agriculturalist. The real economic meaning of their ownership of land not only is not access to the land, which in that structure of the agricultural economy has little productive value, itself, nor even is it so much the aforementioned access to labor which may also produce little, as it is monopolistic access to an assured supply of agricultural produce with which to earn income from essencially purely commercial operations. This monopoly position as buyer of peasant-produced commodities, of course, is often complemented by a monopoly position in the sale of the goods peasants purchase.

Thus, the economic meaning of the associated "company" store in which are accepted (sometimes only) private chips or currency (vales) earned on the farm, far from being that of an "archaic feudal" institution is that of an all too modern monopoly capitalist one.

Combined with conscious organized participación popular to enforce compliance, there is room in this area of landowner-peasant relations for legal intervention to prohibit or restrict forced sale and purchase which emanates from and reinforces monopoly positions based on large landownership. Written and verbal contracts providing for obligatory sale to the landowner or his agent can be declared illegal and unbinding, and payment other than in kind and legal tender can be prohibited. Such legal provisions, difficult enough to enforce at best, would of course be ineffective without simultaneous provision of institutional means to the prejudiced parties of denouncing them, as well as of access to alternative buyers and sellers in order to evade them. In this respect, again, the aforementioned public/co-operati marketing and consumer organizations must play an important role.

The need for an additional legal provision which should be mentioned in this connection is the declaration of all roads, even and especially though they may be on private property, to be freely open to all public access. Failing such legal provision and its enforcement, participación popular in the pursuit of economic goals is obviously limited, and so is participación popular in general.

Institutional provisions for participación popular

The foregoing discussion of public and popular intervention in the rural labor and product markets suggeststhat the ways in which peasant participación popular in a development program in their and the national interest can suitably take place differ as between minifundistas and some tenants on the one hand and agricultural wage workers on the other. Direct participation in and benefit from public/co-operative intervention in the purchase of agricultural commodities in the rural product market is of course essentially limited to those who potentially have commodities to sell, that is to minifundistas and some tenants.

Outside support and its institutionalization is necessary for such programs of participación popular. It is for this reason that the aforementioned marketing organization(s) are herein always referred to as public/co-operative ones. Not only would, as has in practice all too often been the case, independent peasant co-operatives lack the necessary capital base to get an effective start and then to weather the various storms created by natural and economic fluctuations and by the economic rivalry of the private monopolies they face. They must be public, it is suggested, to have the necessary vertical integration and institutional affiliation and support that they need in order to be able to counterbalance the bargaining power of the private monopolies at all. Experience suggests that, in the absence of such a public affiliation, such marketing co-operatives soon convert themselves - or rather are converted or absorbed into - only another commercial monopoly in the hands of the same people who already have most of the bargaining power or the hands of a few others who aspire to rival them and consequently must imitate them in such a way that the peasant and public interest is necessarily sacrificed.

The marketing organization should be public/co-operative as well in order to elicit and permit the active participación popular necessary to provide for the peasant majority's real commercial interests and ultimately necessary as well for the alterat on of the imbalance of bargaining power between them and owners of land and capital. Thus, it was suggested above, that peasant and other popular representation on the policy making boards

of the marketing organization is necessary to supply information to and pressure on the organization to combat speculative and other restrictive monopolistic practices in the local product market.

Other forms and instruments of participación popular in the pursuit of economic goals are possible for agricultural workers on haciendas and plantations. The existing institutional structure and administr tion within the hacienda is of course primarily at the service of its owner rather than at that of the peasant worker. Short of eliminating the concentration of landownership, there seems to be little hope of reforming the administrative institutions of the hacienda or plantation to place it at the service of its workers or the public interest generally. Even the legal intervention proposed above to facilitate greater participación popular in the direction of and benefit from the productive and distributive organization of the hacienda can only modify the structure of that institution in relatively minor degree, and even that is dependent on simultaneous participación popular to enforce it. Notably, even insofar as these hacienda-directed legal measures and their enforcement can improve the distribution of income within the hacienda, they or participación popular can scarcely intervene effectively to improve the productive organization and decisions of the hacienda which, possibly to a greater extent than is sometimes thought, are largely determined, and from the point of view of the popular or public interest mis-directed by the owner or his agent in accordance with his position in the structure of a highly monopolized market for agricultural products.

The impossiblity or difficulty of reforming the existing institutions of participation in the privately owned large hacienda suggests that, short of the latter's elimination, the only available alternative for increasing or improving participación popular in the hacienda is to provide for a second institution, administration, or organization within and through which such participation can take place. And, to serve any purpose at all, this institution and the participación popular it provides for must serve as a bargaining counterweight to the already existing administrative institution of the hacienda. The provision and organization of such conscious participación popular involves, in a word, the unionization of hacienda workers.

To afford the hacienda union the bargaining power it needs to face the bargaining power which the hacendado can derive from his ownership of land and capital and from his commercial and institutional connections beyond the hacienda, the hacienda union needs outside support and institutionalized connection as well. The union on one hacienda must be linked to more than similar unions on other haciendas. To serve as the effective counterweight to landowner, merchant, and other local bargaining power that is necessary to provide for the already discussed participación popular in the achievement of certain economic goals as well, as in the enforcement of the associated legal provisions, the hacienda union must have authentic representation in the local, regional, and national governing boards of the aforementioned marketing organizations and it must have institutional access to regional, urban, and national centers of political power. Some possible sources of such institutional organization and support for participación popular are suggested below.

Though possibly to a lesser degree, than within the hacienda itself, the institutional setting of the concentration of bargaining power in the local and regional scene, including its urban commercial and administrative center, also favors the few large landowners and merchants to the disadvantage of the bulk of the peasant and other provincial population. That is the brunt of the observations of Victor Nuñez Leal in Brasil and Jose Carlos Mariategui cited above when they note that "el juez, el subprefecto, el comisario, el maestro, el recaudador, están enfeudados a la gran propiedad"[1] in land and, one might add, capital. Bitter experience has forced this same observation and more on all too many an idealistic local civil servant, politician or local representative of a national ministry or service who, possibly at considerable personal sacrifice, sought to serve the peasant or the public interest in the provinces, only to find that the entire economic and administrative (political) structure of the locality or region turns his every effort into a service to the already well off few whose bargaining power relative to the many poor is thereby only increased.

A common question for a prospective program of community development and participación popular is whether it should be administered through existing institutions of national ministries and local governments of whether instead

---

1/ See page 55 supra.

it should rely on an additional institution to be superimposed on the already existing ones. If the end in view is a really successful program, whatever the various strictly administrative advantages or disadvantages of one of the other procedure or a combination of them may be, the foregoing considerations suggest that the answer to this question cannot be sought or found primarily in terms of administrative convenience. Rather, the question must be cast in terms of the existing balance of bargaining power and its institutionalization. Once the question is posed in these terms, it seems likely that in most cases the answer must be the establishment of an additional institution which provides local participación popular direct access to one or more foci of power in the national center and which offers alternative chanels of communication in both directions between them. Only through such institutional and administrative provisions will it in most cases be possible to take any steps toward redressing somewhat the imbalance of bargaining power at the local and regional levels. Particularly significant in this respect is the provision of means of evaluation and improving performance at the local level that are relatively independent of and alternative to the existing institutions within which, as Mariategui points out, the evaluation of the local services of national ministries and programs inevitably occurs in accordance with the criteria of evaluation selected by those in the existing positions of power in the local scene, that is by the larger landowners and merchants themselves. To have any hopes of success at all, it is imperative, therefore, to transfer the evaluation of authentic programs of participación popular and their local agents out of the hands of the local elite and into those of others.

THE NATIONAL LEVEL - SOME POSSIBILITIES AND PROBLEMS

The proposed program of participación popular, like any other major program in Latin America requires high level political support and protection in order to have any hopes of execution at all. Notably, programs of participación popular and community development have been particularly closely associated with the Presidents or Prime Ministers and their political parties in such important examples as Father of his Country Gandhi and Prime Minister Nehru in India, President Magsaysay in the Philipines, Presidents Arévalo and Arbenz in Guatemala, President Betancourt in Venezuela, President Belaunde in Peru, and in various socialist countries. Failing political and institutional support of high level political leaders, their parties, and their governments, extending over a period of time long enough for the program to take popular roots in organizations of sufficient independence and strength to survive the almost inevitable considerable opposition it will generate, a serious program of participación pública y popular in the tasks of economic development would seem to be out of the question.[1] If such a program of participación popular encounters no opposition, it is safe to say that it is probably not taking serious positive measures either. If the opposition succeeds in scuttling the ship of participación popular before it has been rendered capable of sailing under its own steam, as has unfortunately happened on several occasions, the consequences may be worse than if the program had never been begun: the ex- and potential participants whose hopes were raised and then dispelled may, as appears to have occurred to some extent in Guatemala, assume an attitude of resignation. Extended and adequate enough public support, on the other hand,

---

1/ In this connection, the United Nations Technical Assistance Programme, in its Public Administration Aspects of Community Development Programs, New York, 1959, ST/TAO/M/14/10 refers to the need for "the interest and dedication of the highest political leaders" and United Nations, Informe de una misión para evaluar el desarrollo de la comunidad en la India (Seminar Document N° 6, p. 11) op. cit., refers to "desde el comienzo ... el apoyo decidido de los políticos más influyentes en el gobierno ..."

may stimulate the organization of the conscientious and responsible participación popular that is so often demanded in the preambles of national development plans and which can then lend its independent support to the continued promotion of such national development.

A reasonable measure of success for a publicly supported program of participación popular does not, however, require undivided public or government support. To the extent that, as a student of the continent suggests, Latin America is indeed a "conflict society", 1/ this conflict is, of course, reflected as well within the state and its government in Latin America. The state, of course, does not have an existence of its own entirely independent of the interest groups that compose it; nor does the government represent only single undivided interest group. Any program of participación popular y pública which intervenes effectively in the process of bargaining between different interest groups cannot, therefore, avoid the occasional or even permanent opposition of some of these. Insofar as interest groups that are unfriendly or in opposition to the public program of participación popular have strong representation in the government, it cannot be expected that the program will receive the undivided support of the government or that it will escape the opposition and even interference of some sectors of the government. Indeed, a certain degree of unfriendliness and possibly of non-cooperation can result simply from the fact that some existing government departments who do not welcome the bureaucratic challenge of a rival government institution. A fair measure of success for a program of participación popular does not depend, however, on the support of all parts of the public and private sectors, but only on the strong support of some of them.

To be launched successfully, a program of participación popular such as that suggested here needs strong public support in part of the government and

---

1/ See Kalman Silvert cited above on page 9.

some, though not necessarily unlimited or exclusive, access to the president and some other high level government officials. As 20th century Latin American experience in Argentina, Brazil, Cuba, Guatemala, Mexico and Uruguay among others suggests, a government that enjoys a substantial measure of popularity can create institutions that permit the stimulation and organization of significant participación popular in matters of agrarian and industrial concern on the regional, sectoral, or national level. In some cases it is advantageous that such public institutions for the promotion of participación popular and development be semi-autonomous public corporations like the national or regional development corporations of some countries such as SUDENE in Brazil, the Papalacapan Commission in Mexico, or the Institutos Indigenistas and Public Housing Corporations of some countries. Such a semi-autonomous public institution for development and participación popular, if provided with financial resources and a reasonable degree of security of their continued provision, as well as with some measure of organizational flexibility and political support, can hope to attain a certain degree of independence from other departments and forces in the government whose institutional concerns may place them in opposition to some of the programmes or even to the existence of the public-popular institutions. In some cases it may be desirable and possible for this government agency to be provided with an independent source of income from a commercial source to guarantee it a continuing economic base for at least part of its activities and to augment, thereby, the degree of its independence of action. Then, if the public-popular institution really does promote participación popular along the above suggested and other lines rather than converting itself into a purely paternalistic institution serving a special interest, the participación popular thus stimulated can itself become, as is after all the purpose of such participación popular, a source of support for measures and institutions pursuing real national development. It may be useful to suggest some possible sources of support for and opposition to a program of participación popular such that suggested for consideration above.

Some economic groups directly interested in national development might be enlisted in support for such a program insofar as it is tied, as suggested above, to the replacement by public cooperative marketing organizations of large foreign corporations whose financial and commercial activities on the national and international market for agricultural commodities hardly constitute essential contributions to national agricultural and economic development. Economic groups associated with and interested in the expansion of the domestic market for national industry may lend their support to the measures of participación popular which promise to increase the size of the rural market and render the distribution of income within it somewhat less unequal. Some middle class groups who themselves hope to participate in the program in some form may wish to rally to its support. If, as is suggested, such a program can through its intervention in monopoly and speculation, reduce urban food prices, it can appeal to a wide range of consumer interests. In general, political groups and populist political leaders who already participate in the bargaining process of the government's decision making but who hope through the implementation of such a program of participación popular to increase their access to the popular vote and/or to public employment or funds, as well as some groups more indirectly concerned, may lend their own bargaining power to the promotion, organization and execution of such a program. Last but not least, of course, once launched, the program's popular participants themselves should throw the weight of their support behind it.

Nonetheless, insofar as a program of participación popular really does or promises to serve some of the above interest groups, it must encounter also the active opposition of other groups with effective access to and strong representation in the various branches of the government. Important landowner and merchant groups may use their access to government to oppose any public challenge to their monopoly positions and speculative activities and gains. In the national metropolis and elsewhere, groups which have commercial ties with such landowners and merchants through their own interests in domestic and foreign commerce, in banking and other financial activities, and possibly in the industrial processing of agricultural raw materials, may oppose the intervention of public and popular participation in the accustomed organization

of some sectors of the economy and society. These groups, moreover, have the weight of existing institutions on their side. These and other considerations necessarily condition the institutional framework within which a program of in part publicly sponsored participación popular can and should take place.

The relationship between the public institution(s) and the participantes populares can assume various forms and degrees of cooperation, collaboration, or other more distant types of contact according to the tasks and circumstances at hand. A substantial degree of independence between the public institution and the participantes populares is possible insofar as the latter are organized and especially when these organizations of participación popular have ties with some other non-public organizations concerned with sectoral, regional or national affairs.

The Caracas experience with public housing that the organizations of participación popular and the public agency can maintain adequate contact while the participants maintain substantial independence from that institution and even more from the government within which the latter can in turn maintain a certain degree of autonomy. In the absence of previously existing organizations that can serve the interests of the population, it is of course necessary for these to come into existence. And for that, it was suggested above, the provision of a certain measure of resources and a certain degree of security is necessary in turn. But once these have been made available to the population, its members can take a substantial hand and responsibility in managing and even increasing or improving these resources. Thus, the government and that part of the population can come to have a point of contact and relationship which is mutually advantageous to them without necessarily requiring paternalistic dependence or agreement on all matters of public concern.

Similarly, public intervention and participación popular to effect some alterations in the rural labor market can allow for substantial independence of action between agricultural unions or other organizations of participación popular and the relevant public agencies or the government as a whole. This is the case especially insofar as the government provides laws and a certain effort to enforce them that can assure these organizations a degree of legal

protection in their formation and subsequent participación popular in the rural scene. To the extent that the government, through one or more semi-autonomous agencies, promotes peasant acquisition of land or other resources on bases that require continued public participation in the acquisition or management of these resources, the institutional ties between the peasant organizations and the public agency, though possibly not necessarily the government as a whole, probably need to be closer.

Among the programs of participación popular proposed here, the one that probably requires the greatest degree of public exercise of authority and discretion and possibly the closest degree of association or cooperation between the public agency and the peasants is the marketing organization. The reason is that such an organization's intervention in the rural product market requires its continued active presence in a sense that legal intervention and the supply of resources such as urban land or housing do not. Substantially independent authentic peasant producer or consumer cooperatives would, as was suggested earlier, be powerless in the face of the market and institutional obstacles they face. Ties of such cooperatives with other non-public organizations concerned with the market for agricultural products, far from helping matters, would appear to make them worse. Thus, the only remaining alternative in this area seems to be substantial and institutionalized public responsibility and intervention.

It may be well to suggest some problems beyond the obvious ones, such as inadequacy of resources, administrative difficulties, non-cooperation and opposition from adversely affected interest groups, that such a program of participación popular may encounter.

One noteworthy problem question is just whose interests such a program of participación popular is likely to affect favourably, adversely, or not at all. To the extent that the intervention of public and popular participation in the labor and product markets challenges the existing distribution of market bargaining power, it may most adversely affect not those who have the most of it but those who have some but relatively only little of it. It may be possible that those who have the most bargaining power in the market may for that very reason be able more readily to resist public and popular intervention that seeks to reduce the degree of monopoly control that smaller landowners or merchants whose economic position is more easily challenged. Thus, the suggested intervention

in the labor market may force some smaller landowners to reorganize their agricultural operations and/or sell of some of their land, in such a way as to render it difficult or impossible for them to survive economically, while the operations of their larger more powerful neighbors can absorb such changes. Similarly, smaller merchants whose only source of income is a small corner on a monopolized market may find themselves forced to sell out by intervention in the market that undermines their limited source of monopoly power. If in either or both of these cases the intervention of public and/or popular participation induces the smaller landed or merchant monopolists to sell out part or even all of their operations to the larger ones, the degree of concentration will be increased instead of reduced and the imbalance of bargaining power may become more acute even after the weight of the public/popular program is thrown into the balance. Similar things are imaginable in the urban scene. This eventuallity would, of course, entirely subvert all legitimate purposes of any program of participación popular and national development, though perhaps paradoxically this same eventuality may enlist some support for a program of "participación popular" from some sources that might otherwise seem surprising. Evidently, any real program of participación popular would therefore have to be coupled with provisions adequate to prevent such eventualities. In the case of land, these might take the form, for instance, of provisions that prohibit or inhibit the further acquisition of land by those who already own land in excess of a certain amount. The analogous problem of merchants on the product market is undoubtedly more difficult to solve.

A second and related problem is that of the possibility that its leadership and/or others channel the program of participación popular into directions which are not those that serve the best interests of the participants. The leadership of particular interest groups, like the national leadership, almost necessarily occupies a certain elite position within its group and has greater contact with groups beyond their own. But this same more active and more complex participation in the wider society exposes the leadership of its interest groups much more than its ordinary membership to the various pressures that the existing structures of the society exert. More exposed as they are to pulls and pushes from interest groups other than the one they immediately represent, this popular leadership is forever exposed

to intentional or unintentional pulls on the part of other groups and intentional or unintentional drift on their own part into directing the participación popular they influence into channels that serve the interests of these other groups. This is the case all the more so perhaps insofar as the social structure does not permit the intervention of participación popular y pública in the perhaps too idealistic terms outlined in this proposal, resulting instead in a bargaining process among interest groups and their leaders on the national and social levels, such bargaining process sacrifice the program's essential elements to ancillary ones which, in isolation from the former, could, as suggested above, have effects precisely the opposite of those intended in this proposal.

Because of the various obstacles touched upon above and undoubtedly many others it cannot be expected, therefore, that the modest program of participación popular en algunas metas económicas proposed here can within the present social structure by itself produce the economic development of the underdeveloped countries and regions of Latin America or that it will outweigh in the balance of forces the structure which produces this underdevelopment. After all, as the Andean Indians are particularly aware, this structure, for all the modifications it has intentionally and unintentionally undergone, has in its most essential fundamentals remained the same for four and a half centuries. Far from Latin America having been bypassed until recently by the mainstream of world development or its indigenous population having been forgotten in their own countries, as is all too often suggested, Latin America and its most disadvantaged populations were so integrally incorporated, and participated so fully, in the mainstream of world and national development that they now and still increasingly suffer from the underdevelopment which is the product of the structure of that world and national development and their contribution to it. It can be hoped that the proposed program of participación popular can help to stimulate and provide for participación popular in the necessary transformation of the structure of underdevelopment, not that it can substitute for or supplant that transformation.