

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

Documento de referencia N° 8  
ST/TAO/M/14

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

Santiago de Chile, junio de 1964



ASPECTOS DE LOS PROGRAMAS  
DE DESARROLLO DE LA  
COMUNIDAD QUE GUARDAN  
RELACION CON LA  
ADMINISTRACION PUBLICA

---

NACIONES UNIDAS



ST/TAO/M/14  
ESPAÑOL

N O T A

El presente documento forma parte de una serie de trabajos de difusión de los principios de desarrollo de la comunidad en América Latina y constituye también el documento de referencia N° 8 del Seminario Regional Latinoamericano Sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social.



## I. INTRODUCCION

### Objeto del presente estudio

1. En este estudio se analizan los aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad, que guardan relación con la administración pública, se definen los problemas característicos de administración pública que esos programas suscitan y se sugieren trabajos de investigación y de otra índole que pueden conducir a una mejor comprensión de estos problemas y de los métodos para resolverlos. Está destinado principalmente a las autoridades y a los expertos de asistencia técnica que participan en la formulación y mejoramiento de los programas de desarrollo de la comunidad y a quienes se dedican al estudio de la administración pública y del desarrollo de la comunidad. Aunque el estudio es analítico más que normativo, en él se señalan importantes factores que conviene tener en cuenta cuando se trata de determinar o evaluar los aspectos administrativos de los programas de desarrollo de la comunidad. Además proporciona una base para acrecentar sistemáticamente los conocimientos en la materia.

### Antecedentes

2. El presente estudio fue solicitado por la Comisión de Asuntos Sociales y aprobado por el Consejo Económico y Social dentro del marco del programa de trabajos de las Naciones Unidas para el período 1957-59 <sup>1/</sup>. El hecho de que se solicitara este estudio indica que tanto los gobiernos de los Estados Miembros como los organismos internacionales han advertido la necesidad de analizar los problemas que se plantean al organizar y administrar los programas de desarrollo de la comunidad.

3. El estudio fue realizado por el Servicio de Administración Pública de las Naciones Unidas en cooperación con el Grupo de Desarrollo de la Comunidad de la Dirección de Asuntos Sociales. El primer proyecto se preparó a fines de 1957 y se basó principalmente en un estudio de documentación publicado y de informes de expertos de las Naciones Unidas en desarrollo de la comunidad y administración pública, incluso informes de las misiones de estudio de las Naciones Unidas que habían visitado varias partes del mundo donde se llevaban a cabo programas de desarrollo de la comunidad. Quizá algunos de los ejemplos citados no reflejen la situación actual, pero no por eso dejan de ser útiles a título de ilustración. El proyecto fue revisado en mayo de 1958 a la vista de los comentarios recibidos de muchos administradores y especialistas de diferentes partes del mundo y de un grupo de estudio especial integrado por representantes de la Organización para la Agricultura y la Alimentación, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud

---

<sup>1/</sup> Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 24º período de sesiones, Suplemento No. 9, anexo II, proyecto 8.3 e Ibid., Suplemento No. 1, resolución 663 A (XXIV).

y las Naciones Unidas. El proyecto fue examinado por el Grupo de Trabajo sobre Desarrollo de la Comunidad del Comité Administrativo de Coordinación, el cual hizo suya una propuesta que figuraba en dicho proyecto en el sentido de que las Naciones Unidas organizaran una reunión de trabajo para examinar el proyecto revisado, incluso la recomendación contenida en el mismo sobre trabajos de investigación y otras actividades.

4. Con ese objeto hubo una reunión para el estudio de los problemas de administración pública que se plantean en los programas de desarrollo de la comunidad (reunión que en adelante se denominará "reunión de Trabajo de las Naciones Unidas"), que tuvo lugar en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya del 12 al 23 de enero de 1959. A ella concurren administradores de programas de desarrollo de la comunidad de siete países, expertos en agricultura, educación y sanidad designados por los organismos especializados interesados y especialistas en gobierno local y administración pública. En el apéndice I aparece una lista de los participantes. Estos prepararon estudios, que se distribuyeron antes de la reunión, en los cuales describían los programas de desarrollo de la comunidad en sus respectivos países o analizaban los problemas administrativos del desarrollo de la comunidad enfocados desde el punto de vista de su respectiva especialidad. Se incluyen como apéndices de este estudio cuatro de los trabajos que mejor ilustran los diferentes tipos de programas de desarrollo de la comunidad que aquí se describen. La reunión de trabajo formuló comentarios detallados sobre el proyecto 2/. Su informe, junto con los comentarios escritos que se recibieron sobre el proyecto han servido de base para la presente versión del estudio, que es la definitiva.

5. Han contribuido a este estudio personas de muchos países que han suministrado información, enviado comentarios sobre los proyectos, preparado estudios y participado en reuniones sobre la materia. Las dependencias correspondientes de las Naciones Unidas reconocen la valiosa contribución de estas personas y les expresan su agradecimiento.

#### Alcance

6. Para efectos del presente informe, la expresión "Administración Pública" se refiere a la organización y administración de las actividades ejecutivas del gobierno central, y de los gobiernos de las entidades constituyentes (cuando se trate de sistemas federales) y locales, comprendidas las relaciones entre las dependencias oficiales.

7. La expresión "gobierno local" designa una subdivisión política del Estado o de una entidad constituyente (en un sistema federal), establecida por disposición de la ley y que ejerce una autoridad considerable sobre

---

2/ Report of the United Nations Workshop on Public Administration Problems Involved in Community Development Programmes, (La Haya 12 a 23 de enero de 1959). Anexo al documento E/CN.5/334/Add.4, 1º de mayo de 1959.

los asuntos locales, comprendida la facultad de imponer contribuciones o prestaciones para fines determinados. El órgano de gobierno de tal entidad se nombra en la localidad, por medio de elecciones o por otros métodos.

8. La expresión "desarrollo de la comunidad", tal como se usa para fines de trabajo en las Naciones Unidas, designa "aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional" <sup>3/</sup>. Los rasgos distintivos de los programas de desarrollo de la comunidad son "la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en forma que estimule la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia".

9. Nos ocupamos, pues, de la organización y administración de los programas gubernamentales, encaminados a estimular y utilizar eficazmente el deseo de la comunidad de progresar con su propio esfuerzo y de la relación que guardan esos programas con otras actividades del Estado y con el gobierno local.

10. La parte principal de este informe se refiere al desarrollo de la comunidad en las zonas rurales. Los aspectos de los programas de desarrollo de las comunidades urbanas relacionados con la administración pública tienen rasgos propios y se examinan brevemente en el capítulo dedicado al gobierno local (párrafos 147 a 151).

11. En algunos países las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel importante en la tarea de promover la acción de la comunidad para mejorar con el esfuerzo propio. Si bien este estudio se limita a los programas de desarrollo de la comunidad administrados por el gobierno, se refiere también a los medios de lograr que las organizaciones particulares colaboren más estrechamente con los gobiernos en la realización de dichos programas. Este aspecto se examina en la sección relativa a organización (párrafos 49 a 51).

12. Es posible que, en una determinada zona, un servicio técnico aplique para las actividades de su especialidad (agricultura, sanidad, vivienda, etc.) los métodos del desarrollo de la comunidad. La experiencia ha

---

<sup>3/</sup> Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 24° período de sesiones, Anexos, tema 4 del programa, documento E/2931, anexo III párr. 1.

demostrado que para ser eficaces tales programas de objetivo único deben incluir o atraer servicios técnicos conexos 4/; en esta etapa sus repercusiones en la administración pública tienen mayor importancia. Sin embargo, mientras tales programas se concreten a un objetivo único su influencia sobre el resto del gobierno será probablemente mínima y por esa razón no se les ha concedido atención especial en el presente estudio.

13. Los rasgos distintivos de los aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que se refieren a la administración pública sólo se hacen patentes cuando uno o más ministerios comienzan a ocuparse de grupos o comunidades, en forma general o multifuncional, con miras a ayudarles a determinar sus problemas comunes, cualesquiera que sean, y a encontrar los medios de solucionarlos. Para esos programas se necesitan:

- a) Trabajadores preparados para actuar como catalizadores del esfuerzo propio y procurar que la población pueda recibir la ayuda material y técnica necesaria para dar eficacia al esfuerzo común;
- b) Asesoría técnica oportuna para ayudar a la población en el planeamiento y ejecución de la acción comunal;
- c) Ayuda material, en su caso, con la amplitud y oportunidad necesarias para dar efectividad al deseo de realizar una obra con el esfuerzo propio;
- d) Medios institucionales (por ejemplo, gobierno local y cooperativas) para mantener ciertos tipos de servicios o actividades establecidos mediante el esfuerzo voluntario.

14. Las disposiciones que haya que tomar para atender estas necesidades pueden repercutir, según la naturaleza y alcance del programa de desarrollo de la comunidad, en la organización general del gobierno en diferentes planos; en las relaciones entre departamentos y entre las oficinas centrales y el personal destacado en las distintas localidades, en la división de atribuciones y funciones entre los diversos escalones de la organización del Estado; en la planificación y los procedimientos financieros; en las necesidades en materia de personal y, en general, en las relaciones entre el ciudadano y su gobierno. En algunos países ello supone que el gobierno transforme lo que ha sido su función primordial - la de mantener el orden -

---

4/ "Los programas de mejoramiento sanitario no pueden avanzar más allá de un cierto punto sin la colaboración de otros organismos"; véase Health, Culture and Community, Benjamin D. Paul, edit., Nueva York, 1955, Russell Sage Foundation, pág. 349.



en una función protectora de los individuos y ello lleva consigo cambios en la actitud de los empleados públicos, especialmente de los encargados de funciones administrativas generales destacados en las distintas localidades. Ello supone a menudo llevar a grupos culturalmente aislados conocimientos científicos y servicios técnicos, y crear o restaurar la comunidad como institución importante en la vida del individuo, la nación y el mundo. Esta labor puede y debe aumentar la participación de la población en el gobierno, hacer que éste se preocupe más por las necesidades de la población y que su acción frente al individuo y a la comunidad tenga un carácter más integral, hacer que talentos y energías hasta ahora desaprovechados se pongan al servicio de los objetivos comunales y nacionales, y proporcionar un medio de facilitar la reintegración social, introduciendo al propio tiempo cambios de actitud, cambios tecnológicos y cambios en las condiciones de vida.

15. Las posibilidades de acelerar el progreso social y económico mediante el desarrollo de la comunidad ha despertado esperanzas en los gobernantes de muchos países. Desde que terminó la segunda guerra mundial se han emprendido en todas las regiones del mundo programas oficiales que aplican este sistema. Pese a las diferencias en la naturaleza y alcance de los programas y a los diferentes medios en que se aplican, su objetivo común, que es el de estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo guarde una relación más estrecha con los servicios gubernamentales, ha proporcionado una nueva base para una fecunda colaboración internacional. Los gobiernos han recabado ayuda técnica de organismos multilaterales y bilaterales para planear y organizar sus programas de desarrollo de la comunidad y preparar al personal encargado de ejecutarlos. Como era de prever, en la ejecución de estos programas se ha tropezado con problemas administrativos, algunos de los cuales han tenido su origen en los propios organismos de asistencia técnica. Cabe esperar que este estudio, al identificar estos problemas y al sugerir métodos o estudios adicionales encaminados a su solución, contribuya a mejorar la administración de los programas de desarrollo económico y la administración pública en general en los países interesados y proporcione una base más sólida para la labor de asistencia técnica, investigación e intercambio de información en este importante campo de actividades.

/II. TIPOS

## II. TIPOS DE PROGRAMAS

16. Para los fines de este estudio, los programas de desarrollo de la comunidad pueden en general clasificarse, atendiendo a su ámbito geográfico, su objetivo principal (el desarrollo o la organización de la comunidad) y su repercusión en la estructura de la Administración Pública en las tres categorías siguientes:

a) Tipo integrativo. Este tipo de programa es de ámbito nacional, concede especial importancia al desarrollo y la coordinación de los servicios técnicos y puede exigir en los primeros años de su aplicación reformas considerables en la organización administrativa y funciones del Estado. Tiene una organización fácilmente indentificable cuyo objetivo es dirigir y coordinar en todos los niveles los esfuerzos de los organismos gubernamentales y no gubernamentales que pueden contribuir al desarrollo de la comunidad. En algunos casos se crean nuevas divisiones administrativas dentro de las tradicionales a fin de coordinar los servicios técnicos en un escalón más próximo a la población. Por medio de esta organización se encauzan importantes recursos técnicos y financieros destinados a la consecución de objetivos de desarrollo previstos en un plan central.

b) Tipo adaptable. Este tipo de programa es de ámbito nacional, otorga gran importancia a la organización y el esfuerzo propio de la comunidad y exige pocos cambios en la organización administrativa del Estado. Su objetivo primordial es estimular el esfuerzo comunal hacia los objetivos que la propia localidad se fija y procurar que los departamentos técnicos coadyuven. Este tipo de programa se denominará adaptable porque su ejecución puede asignarse a casi cualquier departamento y porque se le puede adaptar a la organización administrativa del Estado existente.

c) Tipo proyecto. Este tipo de programa es multifuncional, pero su ámbito geográfico se limita a determinadas partes de un país y, por lo general, destaca el desarrollo.

17. Este método de clasificación de los programas de desarrollo de la comunidad proporciona un instrumento útil para el análisis administrativo pero adolece de limitaciones evidentes. Dentro de una misma categoría, hay grandes variaciones en cuanto al contenido y la organización de los programas. De esas categorías no deben inferirse modelos estereotipados. Según se hace notar más adelante, estos programas son dinámicos y están sujetos a cambios importantes. Al examinar la descripción que se hace a continuación de los principales rasgos de cada tipo de programa en orden a la organización, conviene tener en cuenta las aludidas limitaciones.

/Programas integrativos

### Programas integrativos

18. El prototipo del programa integrativo de desarrollo de la comunidad se encuentra en la India; en el apéndice II se hace una descripción del mismo. Ha sido el precursor de otros de carácter análogo emprendidos en Afganistán, Indonesia, Irán, Pakistán, Filipinas, Tailandia y Viet-Nam. (El programa de la Región Egipcia de la República Arabe Unida es también del tipo integrativo pero ha evolucionado en forma peculiar y tiene ciertas características, especialmente en lo que hace a organización, que lo distinguen considerablemente de otros programas de ese tipo.) La difusión de los programas de tipo integrativo debe atribuirse no sólo al deseo de desarrollar integralmente las zonas rurales, que constituye el motivo principal, sino también a la influencia del ejemplo de la India y a la tendencia de algunos de los expertos de asistencia técnica en materia de desarrollo de la comunidad - tanto de los programas internacionales como bilaterales - a recomendar ese tipo de programa.

19. Entre las características comunes del programa de tipo integrativo pueden mencionarse las siguientes:

- a) Un organismo adscrito a la oficina central de planificación o a la oficina del Presidente o Primer Ministro encargado de la ejecución del programa. En otros casos, especialmente en el plano nacional si se trata de un país de sistema federal, la responsabilidad principal del programa se confía a un Ministerio separado o neutral 1/.
- b) Un comité en el plano ministerial presidido por el Primer Ministro o el Presidente, y cuyo secretario es el director de la organización de desarrollo de la comunidad que orienta y dirige el programa.
- c) Un comité interdepartamental presidido por el director de la organización de desarrollo de la comunidad, en lugar del comité de categoría ministerial o como complemento del mismo.
- d) Un comité de desarrollo del gobierno de la entidad federativa o la provincia, del distrito administrativo, y del gobierno local, presidido por la máxima autoridad de la unidad respectiva y cuyo secretario es un funcionario de desarrollo de la comunidad. Entre los miembros de estos comités de desarrollo figuran con frecuencia no solamente las principales

---

1/ Rara vez se ha encargado de la administración de un programa de tipo integrativo a un ministerio funcional. Se entiende por "Ministerio funcional" el encargado de uno de los servicios técnicos principales, tales como divulgación agrícola, educación, sanidad o servicios de previsión y asistencia social. Se llama "Ministerio neutral" el encargado de ciertos asuntos como el gobierno local o la hacienda, y que, por tanto, no está indentificado con ninguno de los servicios técnicos principales. Por lo general un "ministerio neutral" puede obtener la cooperación de los varios servicios técnicos más fácilmente que un "ministerio funcional".

autoridades que en la división político-administrativa de que se trate representan a los ministerios funcionales del gobierno central o del Estado particular (dentro de un sistema federal), sino también representantes de los órganos legislativos y, a veces, representantes de las entidades privadas de bienestar social.

e) En los lugares donde no existen divisiones administrativas u otros métodos de coordinación sobre el terreno de las actividades de los ministerios funcionales, o donde, existiendo, abarcan zonas demasiado vastas o que se consideran inapropiadas por otras razones, es usual en estos programas la creación de nuevos tipos de divisiones administrativas para los fines de desarrollo (llamadas "sectores de desarrollo" en la India, "zonas de desarrollo" en el Pakistán, y "zonas de unidades combinadas" en la Región Egipcia de la República Arabe Unida).

f) El empleo por la organización encargada del desarrollo de la comunidad de trabajadores de aldea que actúan de agentes catalizadores del esfuerzo propio y al mismo tiempo sirven de nexo de unión entre los aldeanos y los servicios técnicos del gobierno.

g) El empleo de subsidios y otros estímulos no sólo para promover la acción basada en el esfuerzo propio sino también para orientar esa acción hacia los objetivos de desarrollo previstos en un plan central.

#### Programas adaptables

20. La mayor parte de los programas de desarrollo de la comunidad en Africa y en la región del Caribe corresponden a la descripción que se ha hecho del tipo adaptable (es decir atención preferente al mejoramiento de la comunidad basado en el esfuerzo propio con escasos cambios en la organización gubernamental). Algunos de estos programas incluyen entre sus objetivos el de mejorar la coordinación interdepartamental y hacer que las medidas nacionales y las actividades de desarrollo de la comunidad guarden mayor relación entre sí. (Véase en el apéndice IV una descripción del programa en Ghana.) Sin embargo, en la mayor parte de los casos se utiliza para ese fin la organización existente y no se siguen métodos formales. En el programa de tipo adaptable rara vez se encuentran comités interdepartamentales en cada escalón de la estructura político-administrativa estatal, ni nuevas divisiones o subdivisiones administrativas establecidas especialmente con fines de desarrollo de la comunidad. Hay, quizá por su misma adaptabilidad, una gran diversidad de estructuras en este tipo de programas.

21. La responsabilidad de poner en ejecución un programa de tipo adaptable puede estar encomendada a uno de los Ministerios funcionales - agricultura, educación, previsión y asistencia social, etc. - o a un Ministerio de gobierno local, y aún, en algunos casos contados, como en el de Kenia, a un Ministerio especial encargado del desarrollo de la comunidad. La organización

/de los

de los trabajos sobre el terreno puede ajustarse a uno de dos modelos básicos, según que haya o no divisiones administrativas donde puedan coordinarse las actividades locales de diferentes departamentos.

22. En los casos en que existen esas divisiones administrativas, los contactos sobre el terreno con los servicios técnicos se organizan sobre todo oficiosamente. Esto ocurre, por ejemplo, en Puerto Rico donde los organizadores de grupos de la División de Educación de la Comunidad del Departamento de Educación no tienen en las diversas localidades vínculos de carácter formal con los representantes de los departamentos técnicos.

23. En los casos en que hay divisiones administrativas el personal de desarrollo de la comunidad queda comprendido dentro de la organización existente de servicios del lugar. Por ejemplo, en los territorios británicos de Africa lo usual es que un funcionario de desarrollo de la comunidad actúe como miembro del grupo del distrito o la provincia, el cual está integrado por funcionarios administrativos y técnicos y representantes de las comunidades locales y presidido por el funcionario administrativo principal. Hay, sin embargo, diversas formas de organización en estos territorios debido a la política común de adaptar la organización administrativa existente a los objetivos y métodos del desarrollo de la comunidad. En Rhodesia Septentrional y Nigeria, por ejemplo, el funcionario de distrito encargado de la administración general tiene la dirección del desarrollo de la comunidad. Si bien los programas a que se refiere este párrafo pueden tener el mismo tipo de organización sobre el terreno que los programas de tipo integrativo, figuran en la categoría de programas adaptables porque sólo incidentalmente sirven como medios de desarrollo planificado e implican escasos cambios en la organización del gobierno.

#### Programas de tipo proyecto

24. Este tipo de programas de desarrollo de la comunidad es multifuncional y de limitado alcance geográfico. Predomina en América Latina pero es también común en otras regiones. Presenta varias formas de organización <sup>2/</sup>; por ejemplo, puede ser: a) de carácter interministerial, en cuyo caso la responsabilidad principal de su administración corresponde a un ministerio funcional (por ejemplo el proyecto del río Coco, que se realiza bajo la dirección del Ministerio de Educación en Nicaragua); b) función de un organismo autónomo bajo la dirección general de un funcionario nombrado por el presidente y un consejo compuesto por representantes de los ministerios y otras instituciones oficiales y privadas (por ejemplo, los proyectos del Instituto Indigenista Nacional de México que describen en el apéndice V, y el Servicio de Desarrollo Económico Indígena de Guatemala); o c) multifuncionales, en cuyo caso la función de señalar las normas y la de administración se asignan a un solo departamento (por ejemplo, las misiones culturales del Departamento de Educación de México, que también se describen brevemente en el apéndice V).

---

<sup>2/</sup> Ciertos proyectos experimentales o de demostración, como los existentes en Afganistán e Irán, cuyo objeto es servir de pauta para un programa nacional, están excluidos de esta categoría, al igual que los proyectos experimentales destinados a ensayar ciertos métodos.

25. La estructura de los programas de tipo proyecto no permite por lo general que se hagan extensivos a todo el ámbito nacional sin entorpecer las actividades de otros organismos gubernamentales. Sin embargo, ésta no es necesariamente una característica de este tipo de programa. Por ejemplo, un proyecto regional interministerial puede formular un modelo aplicable en otros casos. Asimismo, un programa de tipo proyecto como el Instituto Indigenista Nacional de México o el Servicio de Desarrollo Económico Indígena de Guatemala puede estar encaminado al establecimiento de servicios en zonas remotas, servicios que reciben inicialmente ayuda técnica de los ministerios ordinarios y quedan más adelante a cargo de ellos.

#### Aspectos dinámicos

26. Como es natural, las tres categorías que se han señalado son muy amplias. Según antes se ha dicho, dentro de ellas los programas difieren considerablemente en cuanto al objetivo, la organización y el método de administración. Además en algunos casos resulta difícil determinar si un programa debe clasificarse como integrativo o como adaptable. Los programas de algunos países - por ejemplo Birmania, Ceilán (véase apéndice III), Ghana, Jamaica y Uganda - presentan características de ambos tipos.

27. Además, los programas de las tres categorías pueden ser muy inestables. El desarrollo de la comunidad puede ser un proceso sumamente dinámico. En condiciones favorables a una aplicación cada vez más extensa de los conceptos de desarrollo de la comunidad en un país insuficientemente desarrollado, cabe prever una progresión lógica de los programas del tipo proyecto a los programas de tipo integrativo y de éstos a los de tipo adaptable - o de los de tipo adaptable a los de tipo integrativo, para volver luego a los de tipo adaptable - después de lo cual puede llegarse a una etapa en la cual ya no sea necesaria la acción de las entidades oficiales para estimular el desarrollo de la comunidad.

28. El punto de partida y el método de avance diferirán, naturalmente, según las circunstancias de cada país. Los actuales programas de tipo integrativo de la Región Egipcia de la República Árabe Unida y de Filipinas, por ejemplo, se han formado partiendo de una situación en la que varios departamentos del gobierno realizaban independientemente proyectos multifuncionales, situación como la que hoy existe en México. Los esfuerzos de Ghana para acelerar el ritmo de desarrollo mediante el creciente empleo de "campana" tiende a dar carácter integrativo a un programa que hasta hace poco podía clasificarse fácilmente como adaptable. El programa de tipo integrativo de la India se inició desde el primer momento con tal carácter, pues sólo fue precedido de algunos ensayos a base de un proyecto experimental. Sin embargo, éste y otros programas de tipo integrativo irán adquiriendo características del tipo adaptable a medida que se hagan más estables la organización del programa y los métodos para vincular la gestión gubernamental con el esfuerzo de la propia comunidad.

29. El programa de tipo adaptable no debe considerarse como un procedimiento para permitir a un país en desarrollo obtener en forma económica los mismos resultados desde el punto de vista de la administración o del

/desarrollo que

desarrollo que se lograrían a través de un programa de tipo integrativo. La coordinación de los servicios públicos es necesaria en todos los tipos de programa. Cuando los dirigentes políticos son entusiastas y están unidos en apoyo del desarrollo de la comunidad, se puede comenzar con un programa de tipo integrativo, pero en otros casos la integración puede ser responder a las necesidades de la población. El gobierno de un país en desarrollo puede principiar con un programa de tipo adaptable, pero si quiere que sus esfuerzos y las relaciones con los ciudadanos se basen en la idea del desarrollo de la comunidad, debe estar dispuesto a hacer en la organización y en los procedimientos administrativos los cambios que sean necesarios para que los servicios técnicos se combinen eficazmente en el ámbito de la comunidad y procuren obtener la participación de los individuos en sus actividades y auxiliar a la población en la obra que realice con su propio esfuerzo.

30. Pese a la amplia variedad de programas de cada tipo y al carácter inestable de muchos de ellos, la clasificación que se sugiere es útil. Permite concebir con mayor facilidad el efecto probable de los diferentes tipos de programas de desarrollo de la comunidad sobre la Administración Pública de los respectivos países. Pone también de relieve la distinta naturaleza de los programas y los distintos intereses de los gobernantes, que exigen conceptos también diferentes de organización y planificación. Esa clasificación sirve también de marco para el análisis administrativo porque facilita la identificación de elementos comparables en los programas de diferentes países. Por último, indica que los servicios de los especialistas en la administración pública serán de utilidad para planificar, formular e implantar los distintos tipos de programas de desarrollo de la comunidad, y cuando se trate de programas integrativos o de tipo proyecto, sus servicios pueden ser esenciales no sólo en la fase de implantación sino también para los constantes ajustes que habrá que hacer en los métodos y en la organización.

### III. ORGANIZACION

#### Factores que influyen en la organización

31. Según se ha indicado antes, en la organización del desarrollo de la comunidad influirá el ámbito y la naturaleza del programa. Pero también intervienen otros **varios factores**:

a) El sistema político unitario o federal.

Un sistema federal requiere una acción más compleja para coordinar los esfuerzos de los ministerios en el ámbito federal y en la esfera de cada estado y para la realización de la tarea conexas de fortalecer el gobierno local.

b) La medida en que los dirigentes políticos tengan un interés duradero por los programas.

Es evidente que para establecer y mantener programas eficaces de desarrollo de la comunidad, sobre todo si son del tipo integrativo es preciso que los dirigentes políticos los apoyen con interés. Cuando sólo se interesan por ellos uno o dos ministerios tal vez será más apropiado un programa adaptable o de tipo proyecto. Cuando por razones políticas nacionales o regionales se lleve a efecto una descentralización de la iniciativa en favor de varios organismos públicos autónomos o semiautónomos, debe procederse con tacto al aplicar conceptos tradicionales de la fiscalización ejecutiva central para no eliminar o reprimir esa iniciativa. En tales casos puede pensarse en procedimientos administrativos que satisfagan las exigencias de control financiero y permitan al propio tiempo la necesaria libertad para la realización de los programas. En países políticamente inestables, donde ocurren, por ejemplo, frecuentes cambios de gobierno o de ministros, es de suma importancia que el programa de desarrollo de la comunidad no llegue a identificarse con determinados dirigentes o grupos políticos; en esos casos deben buscarse otros medios de lograr el desarrollo y la estabilidad, como por ejemplo hacer comprender a la gente que el programa tiene por objeto su bienestar y que los métodos que se siguen para llevarlo a la práctica son honrados y eficientes.

c) El estado de desarrollo de las instituciones.

En un país cuyas instituciones políticas, jurídicas y administrativas estén arraigadas, puede contarse en gran parte con la organización existente, pero donde no existan estas condiciones favorables las relaciones personales ejercen una mayor influencia sobre la conducta administrativa.

d) Tradición de coordinación de la acción del Estado en la esfera local.

El programa de tipo integrativo puede implantarse con mayor facilidad cuando el Estado tiene una tradición administrativa apropiada para la

/coordinación de



coordinación de las actividades de los ministerios funcionales en la esfera local - por ejemplo, una combinación de un sistema parlamentario y de divisiones administrativas - que cuando carece de esa tradición, como ocurre en una combinación del sistema presidencial con departamentos que tradicionalmente han mantenido un control directo de sus actividades en el plano local.

e) Vigor del gobierno local.

Cuando el gobierno local es vigoroso, es decir, representativo y eficaz, el desarrollo de la comunidad puede vincularse estrechamente con él, o aun realizarse hasta cierto punto por su conducto. Pero cuando el gobierno local es ineficaz o corrompido se requieren relaciones de otro tipo, y el fortalecimiento o reforma de ese gobierno puede incluso llegar a ser una condición necesaria para el éxito del programa de desarrollo de la comunidad. Si no hay gobierno local la actividad de desarrollo de la comunidad puede estimular su creación.

f) Grado de asistencia no gubernamental e internacional en campos relacionados con el desarrollo de la comunidad.

Una ayuda considerable puede tener que ir acompañada de la condición de que participen en el planeamiento de los programas los organismos que suministran la asistencia.

g) Disponibilidad de personal técnico y otros recursos en relación con la región, tipo de comunidad, densidad de población y medios de comunicación.

Este factor influirá considerablemente en el planeamiento, la amplitud y el ritmo de expansión del programa. En un país que disponga de técnicos en número suficiente para prestar servicios directos y continuos a los aldeanos el encargado del trabajo en la aldea - supuesto que sea necesario - probablemente será más un agente catalizador de la acción basada en el esfuerzo propio de la comunidad que un agente de departamentos técnicos, pero en un país con escaso personal técnico ocurre lo contrario. Estas diferencias pueden a su vez afectar las relaciones interdepartamentales en los varios planos.

h) Existencia de instituciones que suministren crédito y materiales.

Se requieren medios institucionales para asegurar la corriente de suministros y de crédito encaminada a mantener los programas de divulgación en agricultura, industrias domésticas y otros campos. Cuando no existen instituciones con estos fines, por ejemplo cooperativas, o conductos comerciales adecuados, los servicios de divulgación deben ir acompañados de medidas para la creación de tales instituciones.

i) Régimen agrario.

/En algunos

En algunos países el régimen agrario disminuirá en gran medida las posibilidades de éxito de los programas de desarrollo de la comunidad. Tal vez sea necesario que los gobiernos de esos países procuren, entre las primeras medidas para el desarrollo de la comunidad, encontrar un medio eficaz de asegurar al campesino que trabaja la tierra una participación en el producto de ella suficiente para proveerle de los recursos económicos necesarios para adoptar métodos agrícolas más avanzados. Si se generaliza la propiedad de la tierra por quienes la cultivan aumentará el interés de la población por el desarrollo general de su comunidad. Así, pues, el mejoramiento del régimen agrario puede influir sobre las etapas y la organización de un programa de desarrollo de la comunidad.

32. Como los factores que deben tenerse en cuenta al planear la organización de un programa de desarrollo de la comunidad son muchos y varían de un país a otro, no se pueden formular criterios rígidos ni modelos estereotipados de organización. Sin embargo, pueden hacerse ciertas generalizaciones sobre organización que conviene tener en cuenta. Así, por ejemplo, el criterio repetidamente expuesto de que los programas de desarrollo de la comunidad no deben encomendarse a un ministerio funcional - como por ejemplo, agricultura, educación, asuntos sociales, etc. - sólo parece ser válido cuando se trata de programas de tipo integrativo en los que se concede atención preferente a la coordinación de los respectivos servicios en diferentes planos relacionándolos con los intereses y necesidades de la comunidad. Incluso un ministerio neutral - como el de gobierno local - o un ministerio especial de desarrollo de la comunidad tropezarán probablemente con dificultades para conseguir que actúen otros ministerios. Normalmente, la oficina del Presidente, del Primer Ministro o del Ministro más importante es la que debe encargarse de ejecutar los programas de tipo integrativo y la función directiva del funcionario respectivo debe hacerse evidente. En un sistema de gobierno federal, en el cual la función de ejecutar los programas de desarrollo de la comunidad corresponde a los gobiernos de los estados, la tarea de planear y financiar tales programas en el plano federal conviene que esté asignada a un ministerio separado o neutral, como ocurre en la India, pero la autoridad de ejecutar el programa dentro de cada Estado debe corresponder al Ministro principal. Si bien hay acuerdo general acerca de estos puntos, es preciso determinar qué funciones deben tener el organismo o el ministerio encargado del desarrollo de la comunidad y cuáles deben ser sus relaciones con los ministerios funcionales. Pueden suscitarse cuestiones similares en lo relativo a las funciones del organismo encargado del programa en el caso de algunos de tipo adaptable y de tipo proyecto <sup>1/</sup>.

33. Los programas de tipo adaptable pueden iniciarse en un ministerio neutral o funcional, y también en un ministerio aparte. Sin embargo, cuando una relación organizacional de carácter formal pueda servir para

---

<sup>1/</sup> Para un análisis de las funciones de un organismo de desarrollo de la comunidad, véase Report of the Mission to Survey Community Development in Africa, (ST/TAA/Ser.D/26-ST/SOA/SOA/Ser.O/26, Naciones Unidas, 15 de agosto de 1958, párrs. 39 a 101).

despertar en los servicios técnicos una actitud de mayor colaboración hacia el esfuerzo propio o cuando se desea que los empleados encargados del desarrollo de la comunidad realicen funciones de divulgación para complementar las "campañas" de los departamentos técnicos, suele ser preferible un ministerio neutral o independiente.

34. De los programas de tipo proyecto puede encargarse cualquier departamento u organismo. Sin embargo, los proyectos interministeriales de mayor importancia, por ejemplo los planes de aprovechamiento de zonas hidrográficas, pueden por lo general administrarse mejor por un organismo autónomo o directamente dependiente del jefe del poder ejecutivo, o un ministerio separado o neutro. Estos proyectos requieren por lo general la intervención directa del jefe del poder ejecutivo mientras se les dan otras bases institucionales.

35. Estas ideas generales sobre la dependencia oficial a la que corresponde confiar la responsabilidad primordial de cada tipo de programa de desarrollo de la comunidad pueden resultar útiles como orientación general, pero naturalmente, debe ajustarse en cada caso a las condiciones locales. Así, por ejemplo, puede suceder que un determinado ministro tenga tal facilidad de acceso al primer ministro que ello le permita obtener el necesario apoyo de otros ministerios para un programa de tipo integrativo. El tiempo es asimismo de capital importancia porque una vez que un programa de desarrollo de la comunidad está tan afianzado (es decir, una vez que ha sido aceptado por la población, los partidos políticos principales y el personal administrativo y técnico) como algunas de las actividades y métodos de gobierno de más larga tradición, no tendrá que estar asociado a las máximas autoridades tan estrechamente como en los primeros años. Además, entre las varias regiones de un país pueden existir diferencias tales - por ejemplo, entre las zonas tribales <sup>2/</sup> y las que no lo son - que justifique diferencias de fondo en cuanto a la concepción del programa.

36. Se necesitan estudios generales de la evolución administrativa de los diferentes tipos de programas y de la experiencia adquirida en la solución de los problemas examinados en este informe. Se sugiere el examen de estudios relativos a los programas en los siguientes países: Afganistán, Birmania, Ceilán, Ecuador, Filipinas, Ghana, India, Irak, México, Nigeria, Pakistán, Puerto Rico, República Árabe Unida (región de Egipto), Tanganyika y Uganda. En realidad deben hacerse estudios en todos los países en que los gobiernos realizan un programa que, en su opinión, se ajustan a la definición de desarrollo de la comunidad. Estos estudios deben ser objeto de un planeamiento que asegure su objetividad, la participación de diferentes disciplinas y la máxima utilidad para efectos comparativos. Se estima que tales estudios, seguidos de un análisis comparativo de los resultados, ayudarían a los gobiernos y también a los asesores

---

<sup>2/</sup> El término "tribal" se emplea aquí para referirse a las colectividades organizadas en tribus que viven en un estado de gran aislamiento.

técnicos que colaboran con éstos en la planificación de programas de desarrollo de la comunidad. Al parecer existe escasa documentación en la que se analice la evolución y otros aspectos administrativos de los programas de desarrollo de la comunidad. Recientemente ha aparecido un libro sobre el programa de Ghana 3/ que proporciona gran parte de la información deseada. También existe excelente material que puede servir de base para un estudio del programa en la India 4/; pronto se podrá contar también con documentación sobre el programa en Filipinas 5/; ya se han publicado informes sobre varios programas de tipo proyecto en territorios no autónomos.

37. Por falta de estudios analíticos como los propuestos, se han repetido errores innecesariamente, ya que ha habido la tendencia a formular una doctrina a base de lo que se ha ensayado y no de lo que se ha demostrado. Además los expertos cuentan hoy con pocos recursos aparte de su propia experiencia y de las orientaciones generales que les suministran sus respectivos organismos. El programa de tipo integrativo con su plan de organización usual se está aplicando o piensa aplicarse en países tan diferentes en cuanto a orientación política, experiencia en la coordinación de actividades en la esfera local y disponibilidad de personal técnico y administrativo, que cabe dudar de que el programa haya sido adaptado a las circunstancias especiales de cada país.

38. La India, cuya organización para efectos de desarrollo de la comunidad ha servido de modelo a varios otros países, ha creado y mantenido los medios de evaluar en forma continua su programa y obtiene así la información:

---

3/ Peter du Sautoy, Community Development in Ghana, Oxford University Press, 1958.

4/ Merecen destacarse a este respecto las siguientes publicaciones: los informes anuales publicados desde 1954 por la Organización de Evaluación de Programas; India Planning Commission, Committee on Plan Projects, Report of the Study Team for Community Development and National Extension Service, 1957; Carl C. Taylor, A Critical Analysis of India's Community Development Programme, Government of India Press, 1956; S.C. Dube, India's Changing Villages: Human Factors in Community Development, Cornell University Press, 1958; Kurukshetra: A Symposium on Community Development in India, 1952-1955, New Delhi, 1955, y Albert Mayer, Pilot Project: India, University of California Press, 1958.

5/ José V. Abueva, Profesor Ayudante de Administración Pública en la Universidad de Filipinas, ha preparado una tesis doctoral sobre el programa de desarrollo de la comunidad que aparecerá en 1959; también E. R. Chadwick, experto en desarrollo de la comunidad de las Naciones Unidas en las Filipinas describe la evolución de este programa en su informe final al Gobierno de ese país (TAA/PHI/6).

/necesaria para

necesaria para ajustar el programa atendiendo a los resultados de la experiencia 6/. La Organización de Evaluación de Programas (OEP), que trabaja mancomunadamente con la Comisión de Planificación pero es independiente de ésta, ha funcionado desde un comienzo aparte del organismo administrador del programa de desarrollo de la comunidad. La OEP cuenta con personal profesional en su sede y sobre el terreno; en el segundo caso ese personal está asignado, con fines de evaluación, a uno o más sectores típicos de desarrollo en cada Estado. En los informes anuales y los estudios especiales de la OEP se suministra información que parece tener la máxima objetividad, sobre lo que se hace, sobre los métodos que han dado buenos resultados y los que han fracasado, y se señala la razón del éxito o el fracaso. El sistema de evaluación se estableció en la India con la finalidad de informar al pueblo a través del Parlamento de la marcha del programa, finalidad que responde muy bien a la idea del desarrollo de la comunidad. Puede tener consecuencias de gran alcance para la administración pública en general porque constituye un ejemplo excepcional de un sistema establecido dentro de la organización ejecutiva del gobierno para examinar objetivamente los métodos y resultados de la acción oficial e informar al público al respecto. En vista del valor que para otros países puede tener la información sobre la experiencia del OEP, se sugiere que se haga un estudio a fondo de esta organización, ya sea separadamente o como parte del estudio general que se ha propuesto sobre los programas de desarrollo de la comunidad en la India. En tal estudio se analizarían las condiciones que han permitido este tipo de evaluación, la organización del OEP, su financiación, su funcionamiento interno, las técnicas de evaluación y las relaciones con otros organismos, el efecto de la evaluación sobre el programa de desarrollo de la comunidad y su importancia general para la administración pública.

39. Los estudios generales que se han sugerido sobre determinados programas no deben, naturalmente, tener propósitos evaluativos. Su objeto sería suministrar una base más amplia de experiencia que la que ahora se tiene para planear los programas de desarrollo de la comunidad en lo sucesivo y para hacer frente a los problemas administrativos con que se tropieza frecuentemente en la mayoría de los programas o por lo menos en ciertos tipos de programas. Entre estos problemas, que son característicos de los programas de desarrollo de la comunidad, los más importantes se relacionan con la coordinación de los organismos del gobierno, las relaciones entre las entidades oficiales y particulares, la descentralización de la autoridad y de los servicios, la planificación y las finanzas, el personal y el gobierno local; todos ellos se examinan más adelante.

---

6/ En Filipinas, el Ayudante de la Presidencia encargado del desarrollo de la comunidad ha encargado al Consejo de Desarrollo de la Comunidad, recientemente establecido en la Universidad de Filipinas, y a la Oficina de Coordinación y Normas Estadísticas varios estudios para determinar y evaluar los métodos del programa y la marcha del mismo.

40. Si bien los aspectos de administración pública tienen mayor importancia en el caso de programas integrativos que en el de programas de tipo adaptable o de tipo proyecto, deberían examinarse los tres tipos dentro del marco del estudio propuesto. Hay ciertos problemas de administración pública, como los de coordinación interdepartamental y las relaciones con el gobierno local que son comunes a los tres tipos. Además, es importante que el estudio se encamine a descubrir los tipos de situación que pueden hacer aconsejable el empleo de un tipo de programa y no otro. Por ejemplo, el tipo integrativo puede ser muy apropiado para países donde, debido a la falta de personal calificado, no hay servicios técnicos al alcance de la población rural y los gobernantes quieren proporcionar tales servicios. El tipo adaptable quizás sea más apropiado para países más pequeños o más desarrollados, donde es más fácil contar con los servicios técnicos; los programas de ese tipo pueden implantarse en cualquier parte ya que su ejecución puede encomendarse a uno cualquiera de los diversos ministerios, pero su éxito depende de la posibilidad de disponer de servicios técnicos. El programa de tipo proyecto puede resultar muy indicado para zonas tribales, zonas en colonización y otras en las que se requieran servicios especiales. Puede, asimismo, constituir un medio para un desarrollo multifuncional de la comunidad cuando no existen las condiciones necesarias para el éxito de un programa de tipo integrativo o adaptable. La experiencia obtenida en la Región Egipcia de la República Árabe Unida y en las Filipinas indica que los programas de tipo proyecto pueden en realidad contribuir a la creación de esas condiciones.

#### Coordinación de las entidades públicas

41. En todos los programas es indispensable la coordinación (es decir, acción concertada de diferentes entidades sin pérdida de sus respectivas características de organización) entre los organismos del Estado. En algunos programas de tipo integrativo y adaptable, en los cuales los servicios técnicos regulares desempeñan un papel destacado, esa coordinación es de capital importancia. Sin embargo, aún tratándose de programas de tipo proyecto que emplean sus propios técnicos, la coordinación es necesaria por lo menos en el plano central para lograr que el personal del proyecto tenga ayuda en materia de investigación y en otros aspectos técnicos, así como para preparar los planes necesarios a fin de que, cuando llegue el momento, los servicios técnicos regulares desempeñen sus funciones en las zonas donde se realice el proyecto.

42. Cuando los servicios técnicos regulares desempeñan una función importante en el desarrollo de la comunidad la coordinación es necesaria en dos planos de importancia vital: el plano de máxima autoridad donde se determina la orientación del programa y en el plano de la ejecución local. Hay marcadas diferencias en cuanto al objetivo de la coordinación, los problemas con que se tropieza y los métodos que deban emplearse en estos dos planos. La coordinación en el plano superior se ocupa principalmente de armonizar y sincronizar normas generales, planes y programas, al paso que la coordinación de la acción local tiene que ver principalmente con relaciones de personal y de la comunidad, atribuciones y métodos financieros y otros elementos que afectan la ejecución de programas conexos.

/43. Esta

43. Esta sección del estudio se ocupa principalmente de los problemas de la coordinación en los planos superiores e intermedios. Si no hay coordinación en la formulación de las normas directivas y en la planificación, la coordinación en los trabajos de ejecución se hace difícil y a menudo imposible. En cambio si existe una coordinación satisfactoria en el plano superior, la coordinación local se hace más fácil, aunque son necesarias frecuentes visitas a la zona de trabajo, reuniones con el personal de ejecución local y otras medidas para adaptar las normas y métodos generales a las necesidades locales. Más adelante se examinan otros aspectos de la coordinación en los capítulos relativos a la planificación, finanzas y personal.

44. Los conflictos entre los diversos servicios técnicos y entre éstos y el organismo de desarrollo de la comunidad en lo relativo a las funciones que corresponden a cada uno en los programas de desarrollo de la comunidad, especialmente en los del tipo integrativo, son endémicos y en algunos países restan mucha eficacia al programa. Según se informa, en Filipinas "se advierte en todas partes la falta de coordinación entre las entidades nacionales encargadas de tareas comunes. Esta situación se traduce en duplicación innecesaria de trabajo, repetición parcial de funciones y desmedida rivalidad por lo que respecta a quien debe atribuirse el mérito de la obra realizada. En otras palabras, los servicios de la Administración a la población rural son sumamente fragmentarios. Como consecuencia de esto, los escasos recursos disponibles está distribuidos inadecuadamente entre los varios grupos beneficiarios. En la mayor parte de los casos los habitantes de los barrios llevan la peor parte" 7/. Podrían citarse, asimismo, casos análogos de problemas de coordinación en otros países. Esos problemas parecen tener su origen en la existencia de conceptos antagónicos sobre funciones, en un criterio departamentalista, en el desacuerdo acerca del trabajador de aldea y en un sistema de coordinación defectuoso.

45. Los empleados profesionales y sus respectivas dependencias tienen a veces ideas encontradas acerca de cuáles deben ser sus funciones y objetivos y ello suele suscitar conflictos. Conviene examinar varios aspectos de este problema:

a) Varios grupos profesionales - divulgación agrícola, educación fundamental de los adultos, trabajo social en las zonas rurales, etc. - consideran que su disciplina o servicio tiene un carácter integrador, y debe tener a su cargo el mejoramiento total de la vida rural.

b) A estas concepciones antagónicas dentro de un país viene a sumarse a menudo la diversidad de opiniones de los asesores de asistencia técnica. En un país, por ejemplo, se propuso la creación

---

7/ Filipinas, Handbook for Community Development Workers, publicado por el Ayudante de la Presidencia en materia de desarrollo de la comunidad, marzo 1957, pág. 70.

de un comité interministerial de desarrollo de la comunidad, cuyos miembros se turnarían en la presidencia del mismo. Algunos asesores de asistencia técnica opinaron que esta recomendación no era acertada pero el asesor agrícola tuvo que insistir en que se designara presidente del comité al secretario de agricultura del país.

c) Mucho se ha hecho para conciliar las diferencias entre los organismos internacionales de asistencia técnica y los expertos en cuanto a sus respectivas funciones en la realización de los programas de desarrollo de la comunidad.

El Comité Administrativo de Coordinación, integrado por el Secretario General de las Naciones Unidas, que los preside, y por los directores ejecutivos de los organismos especializados ha venido concediendo atención a este asunto directamente y a través del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo de la Comunidad. En el 20º informe del Comité Administrativo de Coordinación al Consejo Económico y Social (documento E/2931 del 28 de octubre de 1956) se indican los conceptos y principios de desarrollo de la comunidad sobre los que el Comité estuvo en principio de acuerdo así como las funciones que a su juicio deben ejercer las Naciones Unidas y los organismos especializados en cuanto al suministro de asistencia técnica para los programas de desarrollo de la comunidad. El Grupo de Trabajo está examinando la sección del informe en que se describen los servicios técnicos que contribuyen al desarrollo de la comunidad. Tanto el informe como las medidas que se han adoptado para darle aplicación han servido de base para la cooperación en el plano internacional entre las organizaciones y los expertos de asistencia técnica. Naturalmente que queda aún mucho por hacer para adaptar estos conceptos internacionales a las condiciones particulares de los países beneficiarios.

d) La coordinación de las actividades de asistencia técnica dentro de un país es asunto de la competencia del gobierno respectivo y está, por tanto, fuera del ámbito de este estudio. Hace varios años se realizó un estudio y se recomendó que los gobiernos establecieran una organización administrativa especial (es decir, que no se limitaran a la acción de los comités) para coordinar las actividades de asistencia técnica <sup>8/</sup>; además, la Reunión de Trabajo de las Naciones Unidas subrayó la necesidad de que los gobiernos se organicen para "asimilar la ayuda" que reciben y sugirió que se haga un análisis de la eficacia de los varios métodos que se están ensayando.

---

<sup>8/</sup> National Administration and International Organization, publicado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, 1956.



"Cuando la organización interna de un país no sea aún lo bastante fuerte para dirigir y coordinar la asistencia técnica que reciben de fuera, el gobierno puede estudiar la posibilidad de emplear especialistas del exterior o personas con experiencia administrativa en funciones de ejecución dentro del gobierno, en vez de limitarse a emplear asesores extranjeros que siguen estando bajo la autoridad de sus respectivos gobiernos u organismos internacionales. Ese personal de ejecución podría contribuir directamente a fortalecer la organización interna del Estado y a facilitar la coordinación de la asistencia técnica." 9/

46. La teoría y la práctica de organización junto con la educación profesional y los sistemas de escalafón pueden hacer que el personal ponga su lealtad a su departamento o a su profesión por encima de la finalidad superior del programa. La combinación de una organización basada en funciones y de sistemas de clasificación profesional orientados u organizados por departamentos puede ser un obstáculo para la cooperación en los trabajos prácticos. Conviene examinar la posibilidad de hacer un estudio de los factores institucionales que producen el profesionalismo en la Administración del Estado y los medios de encauzar esa tendencia en forma útil para los intereses superiores de la comunidad. En ese estudio podrían estar comprendidos tanto países que proporcionan asesores técnicos como países que reciben ayuda.

47. Las discrepancias entre los organismos y las profesiones en cuanto a quien debe proporcionar el trabajador del desarrollo de la comunidad en las aldeas han sido también un factor de desunión 10/. Hay ciertas indicaciones en apoyo de la creencia de que conviene más a los intereses públicos emplear trabajadores de finalidad general o múltiple de un ministerio no funcional que aumentar y habilitar el personal de trabajos sobre el terreno de un organismo funcional (de divulgación agrícola, educación rural o bienestar social, por ejemplo), pero esas indicaciones no constituyen una prueba concluyente. El criterio en que se basa esta idea es que si el trabajador de aldea está al servicio de un organismo funcional su actitud con respecto a la comunidad estará deformada y no podrá obtener la cooperación de otros organismos, y si además desempeña otro empleo - el de maestro, por ejemplo - no podrá desempeñar sus dos funciones satisfactoriamente. Los especialistas, sin embargo, no están de acuerdo con ello. Como se indica más adelante, debería tratar de resolverse este y otros problemas conexos mediante experimentación, es decir, aplicando en condiciones diferentes los diversos métodos de desempeñar las funciones del trabajador de aldea.

---

9/ Anexo al documento E/CN.5/334/Add.4, párr. 58.

10/ La controversia entre los distintos departamentos acerca del trabajador polivalente tiene aspectos algo distintos en la India, donde, según se hace notar en la sección relativa a personal, los diversos servicios técnicos se disputan la colaboración del trabajador polivalente.

48. Las fallas en el sistema de coordinación interdepartamental constituyen una dificultad común. Este problema presenta varios aspectos:

a) La coordinación supone el concurso de muchos elementos de organización, tales como el interés de las autoridades, la existencia de objetivos claramente definidos y aceptados, una agrupación de funciones racional, buenas comunicaciones, y servicios eficaces de planificación, presupuesto y otros. También revisten importancia las buenas relaciones personales entre los funcionarios principales y la continuidad en los cargos de mayor categoría. Un tipo adecuado de relaciones en materia de organización facilita las buenas relaciones personales, al paso que uno deficiente las perjudica. Claro está que unas relaciones organizacionales óptimas no podrán producir buenos resultados a menos que los individuos interesados mantengan relaciones cordiales. La frecuente utilización de comités como instrumentos de coordinación en los programas de desarrollo de la comunidad y las muchas fallas que se han producido en su funcionamiento indica que en la coordinación no se ha dado la suficiente atención a los factores personales y de organización, y que se ha confiado demasiado en la simple creación de comités. También se están ensayando otros métodos, incluso la concesión de subsidios. Deben investigarse los factores que contribuyen al éxito o al fracaso de los varios métodos de coordinación. En Ghana, por ejemplo, se estableció un comité integrado por representantes de las dependencias oficiales interesadas y de la población con el fin de prestar asesoramiento y ayudar a la coordinación de las actividades de desarrollo de la comunidad. Con el tiempo disminuyó la representación e interés de las dependencias oficiales hasta que se hizo evidente que el Comité no respondería a las finalidades para las que había sido creado. El método que se sigue en la actualidad es el de hacer que un departamento cuya actividad esté relacionada con el desarrollo de la comunidad designe a un funcionario para que actúe como elemento de enlace con el departamento de desarrollo de la comunidad, ya sea en forma general o para efectos de una determinada campaña. Los diversos asuntos se tratan con los funcionarios de enlace prescindiendo de una tramitación formal y sólo se celebran reuniones cuando hay que tratar asuntos concretos de interés interdepartamental general. Según se informa, este método ha dado muy buenos resultados.

b) La organización encargada de la coordinación interdepartamental dentro de la Administración del Estado debe funcionar separadamente de la destinada a coordinar la acción oficial con la acción voluntaria. Los representantes de organizaciones privadas no deben formar parte de los comités de coordinación interdepartamental. La presencia de tales representantes puede cohibir la libertad en el intercambio de opiniones y aumentar las proporciones de los comités hasta el punto de que éstos dejen de ser eficaces como instrumentos de coordinación departamental.

/c) La

c) La tarea de coordinación en el ámbito de la comunidad probablemente será más difícil en aquellos países que no tienen una división administrativa territorial, es decir, donde los departamentos de la Administración central mantienen control administrativo directo sobre sus actividades en las diversas partes del territorio nacional. Aun en países donde hay una división administrativa del territorio, puede ser que los órganos de la entidad local sólo tengan autoridad para ejercer ciertas funciones tradicionales como la recaudación de impuestos y el mantenimiento de la ley y del orden, pero no para encargarse de funciones de más reciente institución tales como la enseñanza, la sanidad y la agricultura. El problema que se plantea en algunos países, sobre todo en los que han obtenido recientemente su independencia, es el de hacer que la función tradicional de los administradores de distrito en tanto que representantes generales de un gobierno central se ajuste a la noción de responsabilidad ministerial en lo relativo a las diversas funciones, en materia de desarrollo. Conviene estudiar detenidamente los ensayos de crear o fortalecer los métodos de coordinación de los trabajos de ejecución local de los departamentos de la Administración central en diferentes circunstancias.

d) En aquellos lugares donde la coordinación general de las actividades de ejecución local de los departamentos de la Administración central se encomienda a los administradores de distrito del gobierno central, puede suceder que esos administradores tengan que estar dotados de una mayor preparación y asistidos de un personal más numeroso que les permita proceder con la iniciativa y autoridad necesarias para la obra de desarrollo de la comunidad.

e) Es posible que la coordinación sea aún más difícil en nuevas zonas de desarrollo que en los distritos administrativos tradicionales. En el Third Evaluation Report sobre el programa en la India se dice lo siguiente:

"El sistema de doble control de los especialistas de sector - fiscalización de actividades y control administrativo por parte del funcionario de desarrollo del sector y control técnico por parte de los funcionarios técnicos distritales - todavía no funciona satisfactoriamente. Los funcionarios técnicos están dispuestos a trabajar bajo la dirección del Collector (funcionario administrativo principal del distrito) pero estiman que la presencia del funcionario de desarrollo del sector les hace perder contacto con el personal de ejecución local y consideran que los departamentos técnicos no tienen bastante intervención en la realización de los proyectos. Una de las consecuencias de esta situación ha sido que los funcionarios departamentales han dedicado principalmente su atención a las zonas que no constituyen "sectores", en las cuales pueden ejercer un control más directo sobre su personal especial."

/El Fourth

El Fourth Evaluation Report, refiriéndose a este problema dice: "No se ha podido encontrar aún una solución al problema de la coordinación, es decir, al problema de combinar las funciones horizontales de los especialistas de zona con las funciones verticales de los especialistas por asuntos".

f) Es posible que los estudios a fondo que se han sugerido antes sobre los programas por países indiquen si cabe extraer de tales programas generalizaciones útiles sobre las técnicas de coordinación y si son aplicables las enseñanzas obtenidas de otros tipos de experiencia administrativa.<sup>11/</sup> También debería examinarse la posibilidad de preparar materiales apropiados sobre la administración y coordinación de actividades de desarrollo de la comunidad con destino a los programas de formación en materia de administración pública patrocinados por las Naciones Unidas o por otras entidades, especialmente los destinados a los actuales o futuros administradores de divisiones político-administrativas.

#### Relaciones entre las entidades públicas y las organizaciones privadas

49. En algunos países las organizaciones privadas han tomado hasta ahora la iniciativa de la creación de programas de desarrollo de la comunidad de tipo proyecto, algunos de los cuales han sido más tarde continuados y ampliados por los gobiernos. En Jamaica, por ejemplo, una entidad particular inició un programa nacional de tipo adaptable que más tarde se convirtió en un programa oficial. En los últimos años, sin embargo, los propios gobiernos han tomado la iniciativa de organizar programas de desarrollo de la comunidad.

50. Sin embargo, las organizaciones privadas nacionales continúan realizando una importante labor; a) en determinados campos funcionales, b) en formación profesional e investigación, c) en comunidades donde existe una necesidad especial, o d) en ciertos grupos de personas, por

---

<sup>11/</sup> La teoría de la doble fiscalización expuesta en The Administration of Federal Work Relief, por Arthur Whittier Macmahon y otros (Chicago), publicado por cuenta del Committee on Public Administration of the Social Science Research Council por el Public Administration Service, 1941, págs. 244 a 268, puede adaptarse a la coordinación local de los diferentes departamentos de la Administración del Estado, aunque la intención de los autores era aplicar esa teoría a la coordinación de la acción local de unidades pertenecientes al mismo departamento. Según esa teoría hay que reconocer abiertamente que en el orden orgánico la autoridad se recibe frecuentemente por dos o más conductos jerárquicos y que "en la disposición de la estructura administrativa y en la preparación del personal debe preverse la posibilidad de una división de deberes".

/ejemplo, grupos

ejemplo, grupos de jóvenes. Tales organizaciones pueden desempeñar importante papel en la iniciación de nuevos métodos y en el establecimiento de nuevos servicios públicos y, además, complementar las actividades de desarrollo de la comunidad patrocinadas por la acción oficial. Debe permitírseles que hagan lo que puedan en asuntos de su interés y estimulárseles en esta labor. En sus relaciones con ellas los gobiernos deben procurar no desanimarlas ni convertirlas en simples instrumentos suyos. Las organizaciones privadas pueden contribuir a mantener la vitalidad de los servicios públicos, dar un asesoramiento útil y estimular el desarrollo donde sea necesario. Conviene que el poder público establezca normas en ciertas cuestiones como la sanidad y la educación en las que el interés público es evidente, pero normalmente no debe reservarse varios servicios directos para su competencia exclusiva, sobre todo si no se encuentran en condiciones de atender las necesidades existentes. En algunos casos las entidades particulares pueden iniciar una actividad, por ejemplo la formación de enfermeras, que por ser asunto de interés público pasen a ser también más adelante, una actividad de la Administración. Análogamente, puede suceder que el Estado inicie una actividad, por ejemplo una institución de crédito, y más tarde la traspase a un organismo privado, o bien transforme la institución oficial en un organismo privado. En general, los individuos deben ser autorizados y estimulados a prestar servicios a través de sus propias organizaciones. En la actividad de fomento del gobierno central no debe prescindirse, por ejemplo, de una campaña emprendida por iniciativa privada en favor de los leprosos.

51. Es esencial que haya comunicación y cooperación entre las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales dedicadas a actividades de desarrollo de la comunidad. Debe darse carácter preferente a la investigación sobre procedimientos legales, financieros y de organización para lograr este objetivo en el plano nacional y local. (En el capítulo relativo al desarrollo de la comunidad y gobierno local se examinan las relaciones con las entidades privadas locales.) Los problemas prácticos de mayor importancia que se plantean en el plano nacional y que requieren un examen más detenido con los siguientes:

a) Métodos que permitan constituir comités asesores de modo que representen tanto al gobierno como a las organizaciones privadas sin ser demasiado complejos y en forma que puedan coordinar las actividades de estas organizaciones sin dominarlas y sin dificultar la delimitación de la responsabilidad de su actuación.

b) Métodos para suministrar ayuda financiera oficial a las entidades privadas que no afecten a la obligación de rendir cuentas por la ayuda prestada, no constituyan una ingerencia en las actividades de los organismos privados ni creen prácticas fiscales poco recomendables, como por ejemplo, la que se sigue en algunos países de destinar ciertos impuestos para determinados fines.

/Descentralización

### Descentralización

52. El término "descentralización" tal como se emplea en este estudio se refiere al traspaso de autoridad en el orden territorial, y sea desconcentrando es decir, delegando autoridad en los órganos de ejecución local del propio departamento o ramo de la administración o bien reconociendo autoridad a las entidades de gobierno local.<sup>12/</sup> Según se ha hecho notar anteriormente, los programas de desarrollo de la comunidad pueden ser una buena razón para hacer extensivos los servicios técnicos a las zonas rurales en forma que esos servicios actúen de consuno y con eficacia en el plano de la comunidad y respondan a las necesidades de la población. El segundo objetivo puede tratar de lograrse mediante delegación de autoridad a los órganos o dependencias de la Administración central encargados de la ejecución en la esfera local, mediante el reconocimiento de autoridad al gobierno local, o combinando ambos métodos.

53. La desconcentración existe en cierto modo en todos los países, pero la naturaleza de esa desconcentración difiere grandemente en cuanto: al grado de autoridad que se delega al grado de uniformidad entre departamentos en cuanto al grado de la autoridad delegada y en cuanto a la esfera de competencia de sus órganos o dependencias en el ámbito local; al número de planos administrativos de las zonas desconcentradas y a las relaciones existentes entre administradores y técnicos en cada uno de esos planos y entre un plano y otro, y la magnitud de las zonas desconcentradas, especialmente en relación con las unidades que son eficaces para el desarrollo de la comunidad. Lo ideal sería que los departamentos interesados tuviesen las mismas zonas administrativas y delegasen un grado comparable de autoridad en sus representantes locales para que éstos pudiesen adoptar decisiones en el mismo escalón jerárquico, sincronizar su acción en el ámbito local y tener autonomía y atribuciones para cooperar entre sí y con las comunidades locales.

54. En algunos países (por ejemplo países del Cercano Oriente y Estados autónomos de la Comunidad Francesa) existe un sistema de delegación uniforme de autoridad en los agentes del gobierno y representantes de los servicios técnicos en varios grados de la división administrativa territorial, que en algunos casos se extiende hasta un punto desde el cual los servicios técnicos pueden suministrarse directamente a la población. En estos casos puede no haber un "gobierno local" en el sentido que se da a ese término en el presente estudio, o de haberlo, estar sujeto a una estrecha fiscalización de administrativos generales del gobierno central. El hecho de que existan esas unidades desconcentradas del gobierno central no debe considerarse como necesariamente contrario al desarrollo de la comunidad

---

<sup>12/</sup> Esta definición está en armonía con la acepción que se da en este término en la India y en los Estados Unidos y es útil en este contexto. Sin embargo, difiere del significado que se da a la palabra francesa décentralisation.

/(por razón

(por razón de las funciones impositivas y de policía que tradicionalmente han ejercido los agentes administrativos), pero tampoco debe permitirse que su presencia haga olvidar que existe o puede existir un gobierno local. Por el contrario, estas unidades - siempre que el personal administrativo reciba una orientación adecuada y adopte, junto con la población, una nueva actitud - facilitarán el suministro de servicios técnicos en apoyo de la obra que realice la comunidad con su propio esfuerzo. Además, pueden servir de base para dar un carácter institucional a la prestación de los servicios establecidos con ese esfuerzo, capacitar mejor a las comunidades en materia de gobierno local y dar a éste nuevas formas.<sup>13/</sup> Las relaciones entre las unidades desconcentradas del gobierno central, los organismos de desarrollo de la comunidad y el gobierno local pueden ser objeto de un análisis detenido en los estudios generales antes mencionados.

55. Cuando no existan tales unidades descentralizadas, o cuando éstas abarquen grandes extensiones o se consideren inapropiadas como instrumentos de desarrollo de la comunidad, debe concederse especial importancia a la función del gobierno local, (que se examina en el último capítulo) y quizá promoverse la creación de nuevos tipos de zonas administrativas para los fines del desarrollo desde las cuales puedan suministrarse servicios técnicos para el desarrollo de la comunidad.

56. Estos nuevos tipos de zonas administrativas han creado un problema que es peculiar y urgente y merece, por tanto, especial atención: se trata del problema de absorber las nuevas zonas administrativas - por ejemplo, los sectores de desarrollo en la India e Irán, las zonas de desarrollo en el Pakistán, y las zonas de las unidades combinadas en la Región Egipcia de la República Arabe Unida - dentro de la estructura de la Administración central o local. Sería muy útil un estudio comparado de la experiencia de los diversos países en esta materia. Aunque estas nuevas zonas de desarrollo son características de los programas de tipo integrativo, mucho de lo que se aprenda acerca de ellas será también aplicable a los programas de tipo proyecto. Estos últimos sirven también como medios de descentralización administrativa hacia determinadas zonas, cuyos límites, al igual que los de las nuevas zonas de desarrollo en algunos programas de tipo integrativo, pueden no coincidir con las divisiones administrativas o entidades de gobierno local tradicionales.

57. Al examinar el problema de la absorción de las nuevas zonas de desarrollo se plantea la cuestión de si deben establecerse más zonas de desarrollo y en qué circunstancias, sobre todo en países que ya tienen una división administrativa territorial (determinar, por ejemplo, si no

---

<sup>13/</sup> Para un buen análisis de los problemas y posibilidades de crear un régimen de gobierno local en los lugares donde los órganos del Poder central se extienden en gradación jerárquica hasta el ámbito de la aldea véase: "Pattern and Problems of Local Administration in the Middle East", Middle East Journal, Washington, 12:249-260, verano de 1958.

/sería preferible

sería preferible reducir la extensión de los distritos tradicionales). Suele haber tal concentración de servicios técnicos en las nuevas zonas de desarrollo que en la etapa posterior de extensión del programa a todo un país se hace necesario reducir radicalmente el personal destinado a esas zonas, suprimir las zonas, o transformarlas en nuevas entidades del gobierno local. El problema se agrava cuando dichas zonas no coinciden con las zonas administrativas tradicionales ni con las unidades de gobierno local. Es de capital importancia planificar la transición, incluso el escalonamiento de cada etapa.

58. El estudio comparativo que se propone habría de servir de guía para esa planificación. En él se examinarían las circunstancias que han conducido a la creación de nuevas zonas de desarrollo, el criterio seguido para delimitarlas, el criterio para determinar la plantilla del personal y los sueldos, los problemas de conciliar las diferencias en cuanto a la esfera de acción óptima de los diferentes servicios técnicos, las instituciones y actividad general de la Administración, las relaciones del personal empleado en las nuevas zonas administrativas con el perteneciente a la organización regular de la Administración Pública en los diversos órdenes, la relación entre los comités especiales de desarrollo y las entidades legislativas locales, así como los métodos de integración de las zonas de desarrollo dentro de la estructura de la administración central o local y sus consecuencias. El estudio puede proporcionar información de interés general sobre las divisiones territoriales pero su objetivo principal sería el de contribuir a la solución de problemas prácticos, como los que se ilustran más adelante, que se están presentando en la mayoría de los países que tienen programas integrativos o de tipo proyecto.

59. En el informe del Committee on Plan Projects, Planning Commission, de la India, se recomienda que siempre que sea posible se hagan coincidir los límites de los sectores de desarrollo y con los de unidades administrativas fiscales, y que los primeros se transformen en unidades locales de gobierno con una entidad representativa constituida por delegados de los panchayats (consejos) y de municipios pequeños situados dentro de un determinado sector. Recomienda, asimismo, que un funcionario administrativo superior y el personal técnico (asignado a la nueva unidad local por el gobierno del respectivo Estado de la Unión) se encarguen de las funciones ejecutivas.<sup>14/</sup> En esa recomendación se fijan las atribuciones, los deberes y las fuentes de ingreso de las nuevas unidades así como sus relaciones con los panchayats y gobiernos estatales correspondientes. La propuesta está encaminada no solamente a vincular más estrechamente a la población con los asuntos que la afectan, como parte del programa de ensanchar la participación popular en el gobierno, sino también a aumentar la función local en cuanto al mantenimiento de servicios y actividades en

---

<sup>14/</sup> India. Planning Commission, Committee on Plan Projects. Report of the Study Team for Community Development and National Extension Service, Vol. I, noviembre 1957, págs. 5 a 22.



zonas que han recibido intensa ayuda para el desarrollo de la comunidad, a fin de que continúen progresando una vez que el gobierno enderece sus esfuerzos intensivos hacia otras zonas.<sup>15/</sup>

60. En un país del sudeste de Asia se plantearán importantes problemas cuando haya que absorber o transformar en forma permanente un proyecto experimental de desarrollo de la comunidad que, según ha dicho un observador, se encuentra "saturado" de servicios. Se ha señalado que, si bien para el proyecto utilizan fondos y personal de ministerios funcionales, se duplican los esfuerzos de esos ministerios y se trabaja sin tener debidamente en cuenta la administración provincial y distrital. Hay algunas escuelas a cargo del ministerio de educación y otras de la comisión de desarrollo rural, (que administra el programa de desarrollo de la comunidad). Los sueldos de los funcionarios empleados por la comisión de desarrollo rural son más altos que los de los funcionarios correspondientes empleados por los ministerios. Se estima que existe el peligro, si este modelo de organización se difunde por todo el país, de crear dos servicios de agricultura, dos servicios de sanidad, y dos servicios de educación, uno dependiente del ministerio del ramo y el otro de la comisión de desarrollo rural. El observador informa que en varios países se han presentado situaciones similares con resultados muy desfavorables y, en consecuencia, sugiere que solamente figure en el presupuesto de la comisión del servicio rural y bajo la autoridad de la misma, el personal y las actividades que se dediquen a la coordinación del programa y no estén asignados a otras entidades departamentales o técnicas (por ejemplo el personal de la sede de la comisión, los trabajadores polivalentes de aldea y el centro de formación en materia de desarrollo rural).

61. En la Región Egipcia de la República Arabe Unida las unidades combinadas y los subcentros de aldea constituyen un medio para lograr no sólo la descentralización coordinada de los ministerios de agricultura, educación, sanidad y asuntos sociales, sino también la participación local en las actividades de desarrollo y, cuando llegue el momento, la formación del gobierno local en la esfera provincial y municipal (intermedia). Cada unidad combinada consta de un centro sanitario, un centro de servicio social dotado de una guardería infantil diurna, una escuela y servicios agrícolas. Está dirigida por un comité compuesto de representantes locales de los ministerios interesados, que lo presiden por turno. El representante en asuntos sociales actúa como secretario. Las unidades combinadas están fiscalizadas por consejos provinciales integrados por los

---

<sup>15/</sup> El Gobierno de la India decidió recientemente eliminar las diferencias en la proporción de personal entre los sectores de desarrollo de la comunidad (fase intensiva) y los sectores de servicios del programa nacional de divulgación (fase posintensiva). En adelante los sectores de desarrollo después de un año de labor de predivulgación contarán con el personal que sea necesario para desarrollar trabajos a largo plazo. Véase, India, Ministry of Community Development and Co-operation, Report - 1958-59, pág. 3.

representantes de los ministerios en ese plano. Inicialmente se pensó que cada unidad combinada debería prestar servicio a 15 000 personas distribuidas en unas cinco o seis aldeas. De conformidad con esta idea, el país se dividió en 868 secciones uniformes. Se planeó la construcción de nuevos servicios en 606 unidades y la ampliación, en la medida necesaria de los centros sanitarios y sociales ya existentes en 262 unidades. En abril de 1959 funcionaban 250 unidades. En algunas aldeas donde no funciona una unidad combinada hay subcentros formados por pequeños centros sociales rurales y cooperativas sanitarias. Aún no se han concretado los planes para la representación de los aldeanos en los comités de las unidades combinadas. Además, el costo de construcción y administración de algunas de las unidades combinadas ha sido tan alto que quizás sea necesario reducir considerablemente su número o disminuir los servicios que prestan; de todas maneras, será preciso prolongar el período previsto para hacer extensivo el programa a todo el país.

#### IV. PLANIFICACION Y HACIENDA PUBLICA

62. Los especialistas en el desarrollo de la comunidad creen firmemente que aunque se puede ayudar a los miembros de una comunidad a descubrir sus problemas, si se espera de la población que contribuya voluntariamente con su trabajo y sus fondos a las actividades de desarrollo, es ella la que debe decidir qué obras han de llevarse a cabo y cómo deben realizarse. Además, sólo debe proporcionarse a la población la ayuda externa necesaria para complementar los recursos locales y, para que la ayuda sea completamente eficaz, debe ser puesta a disposición de la población cuando la agrupación o la comunidad abriguen el propósito sincero de actuar. La oportunidad en la ayuda es de importancia primordial, ya que prestar "mucha ayuda demasiado pronto" resulta casi tan perjudicial para el esfuerzo sostenido de la población como prestar "muy poca ayuda demasiado tarde".

63. Asimismo, la ayuda al esfuerzo propio de la comunidad debe estar vinculada a los programas regionales y nacionales de desarrollo, no sólo para que el esfuerzo adquiera mayor significado, sino a fin de capacitar a la población para que obtenga el máximo beneficio de los programas gubernamentales. Todos los gobiernos deben tratar de consignar en sus presupuestos los fondos disponibles que pueda gastar la población. Cuando exista una escasez extrema de materiales y de servicios técnicos, los fondos deben ser destinados a obras que produzcan el máximo de beneficio público, lo cual puede servir muy bien para limitar los tipos de actividades de la comunidad para los que se proporciona la ayuda. Sin embargo, en los sistemas representativos de gobierno, es probable que los propósitos nacionales (por ejemplo, la enseñanza primaria gratuita para todos los niños) convengan en líneas generales con las necesidades y los deseos de la comunidad. En consecuencia, por lo general el problema no sólo concilia las necesidades nacionales y locales contrarias, sino además garantiza que haya contactos adecuados entre las esferas nacional y local en el curso de la planificación, así como elasticidad en la asignación de los fondos, a fin de que en la planificación nacional y en la preparación del presupuesto se puedan tener en cuenta las prioridades de la comunidad, y que las comunidades, al establecer su orden de precedencia, sepan con qué ayuda pueden contar. Por lo tanto, los programas de desarrollo de la comunidad pueden servir para aprovechar el talento y la energía no utilizados de la población, en beneficio tanto de la nación como de la comunidad. Estas generalizaciones son aplicables a la mayoría de los programas de desarrollo de la comunidad, sobre todo a aquellos que forman parte integrante de los programas regionales y nacionales de desarrollo y que reciben considerable ayuda con cargo a fondos públicos; en la medida en que tales generalizaciones son aplicables, crean requisitos especiales con respecto a las funciones de planificación y financiamiento.

64. Convendría realizar un intercambio de información acerca de los resultados obtenidos en la aplicación de diversos métodos para satisfacer dichos requisitos en distintas circunstancias. Como podrá observarse del

/estudio a

estudio a continuación, existen abundantes datos de lo que ocurre cuando no se satisfacen dichos requisitos y no se realiza cierto intercambio de información sobre los métodos que se están ensayando, pero lamentablemente sabemos muy poco acerca de lo que se ha ensayado con éxito.

### Planificación

65. Los programas de desarrollo de la comunidad crean necesidades especiales tanto en la planificación del medio físico como en los planes económicos y sociales, ya que en general, estimulan a la población a mejorar los servicios de la comunidad. Se necesita ayuda técnica oportuna para planificar la disposición física de los servicios de la comunidad y para dirigir las obras de modo que lo que se haga esté bien construido, sea apropiado para las necesidades futuras de la comunidad y constituya un estímulo para que continúe el esfuerzo propio. Esto quizás exija que el organismo encargado del desarrollo de la comunidad establezca programas de formación profesional especializada y se encargue del nombramiento del personal para los trabajos de planificación y construcción, así como de establecer una vinculación estrecha con los servicios técnicos para garantizar la aplicación de sus normas mínimas. A continuación se dan ejemplos de las consecuencias de la planificación defectuosa y de la dirección deficiente de las obras llevadas a cabo mediante el esfuerzo propio:

a) Un experto en desarrollo de la comunidad visitó varios centros sanitarios que la población había construido mediante el estímulo de los trabajadores de desarrollo de la comunidad. El experto comunicó lo siguiente: "No me satisfizo lo que ví porque algunas de esas estructuras eran tan pequeñas que me dieron la impresión de que unos cuantos trabajadores de desarrollo de la comunidad, ansiosos de poder mostrar algo en sus informes oficiales, estaban persuadiendo a la población a construir cualquier cosa que requiriese el menor esfuerzo posible". Se refirió igualmente a los minúsculos salones de lectura de bambú, tan pequeños que apenas podría caber en ellos una familia de tamaño normal, que la población había construido a persuasión de los maestros.

b) Un experto en urbanismo informó acerca de otro país en que una actividad de esfuerzo propio había resultado en la construcción de tugurios. Las casas habían sido construidas "sin tener en cuenta para nada las exigencias urbanísticas y de higiene. No puede pensarse en establecer centros sociales o en realizar actividades de desarrollo de la comunidad en esos tugurios".

66. Es preciso que haya una corriente de intercambio de información sobre planificación económica y social para que puedan planearse las actividades de desarrollo de la comunidad con conocimiento previo de las capacidades y de los programas de las dependencias encargadas de las actividades de desarrollo y para que al adoptar medidas nacionales se aproveche el interés de esfuerzo propio de la población. Por una parte, debe alentarse a las comunidades a construir, por ejemplo,

/escuelas, clínicas

escuelas, clínicas u otras obras para el suministro de servicios técnicos, únicamente en caso de que se disponga de personal calificado para proporcionar dichos servicios; por otra parte, las dependencias técnicas utilizarán al máximo sus recursos en la mayoría de los casos para ayudar a las comunidades que estén dispuestas a ayudarse a sí mismas. Además, teniendo en cuenta que es probable que las oportunidades de realizar el esfuerzo propio con provecho sean particularmente buenas cuando se estén construyendo obras de desarrollo material de más alcance, como presas o carreteras, el organismo encargado del desarrollo de la comunidad deberá tener en cuenta estas oportunidades al establecer la base de su programa. En algunos casos, el éxito de las obras regionales y nacionales de desarrollo puede depender del esfuerzo individual y del esfuerzo propio en la comunidad. Por ejemplo, la construcción de una presa de finalidades múltiples sólo puede ser factible desde el punto de vista económico si los agricultores adoptan las prácticas modernas de agricultura y comercialización, mientras que la utilidad económica de grandes obras de construcción de carreteras o de sistemas de riego puede depender de los sistemas secundarios que la población haya construido mediante la mano de obra voluntaria. Por lo tanto, el éxito de las medidas nacionales o regionales y de los programas de desarrollo de la comunidad es, en muchos casos, interdependiente. 1/ En cambio, constituye un grave problema hallar la mejor manera de expresar en términos administrativos esta interdependencia, y la manera de resolver este problema puede variar de un país a otro.

a) La planificación integral (social, económica, del medio físico, etc.) en las esferas nacional y regional puede proporcionar los medios para incluir los intereses nacionales y de la comunidad en los programas gubernamentales, en la hipótesis de que dicha planificación no excluya de la vida de los aldeanos el elemento de opción. Con todo, donde no existan oportunidades para hacer la planificación, deben utilizarse otros medios oficiosos para recoger la información pertinente sobre la planificación y actuar en consecuencia.

b) Para evitar conflictos regionales, quizás sea necesario que las dependencias gubernamentales expresen sus objetivos nacionales en términos globales (por ejemplo, en kilómetros de carretera por construir) y que seleccionen las zonas geográficas en que se ha de

---

1/. En la reunión de trabajo de las Naciones Unidas se subrayó este punto y se manifestó lo siguiente: "Por regla general, se utilizan convenientemente las sumas asignadas a los programas de desarrollo de la comunidad, que en muchos casos representan un capital considerable de inversión para beneficio de la comunidad. No obstante, los economistas y los expertos en administración vinculan el desarrollo de la comunidad principalmente a objetivos sociales. Se requiere una investigación que proporcione pruebas completas de resultados económicos atribuibles a las actividades de desarrollo de la comunidad para que en los planes de desarrollo regional y nacional se puedan hacer las consignaciones del caso para ellos". Véase el Anexo al documento E/CN.5/334/Add.4, párr. 79.

/concentrar el

concentrar el esfuerzo con arreglo a conceptos objetivos (por ejemplo, la oportunidad de un incremento rápido en la producción de alimentos). No obstante, es preciso fragmentar geográficamente los objetivos nacionales en un momento dado. Las zonas naturales de desarrollo efectivo de carreteras, abastecimiento de agua, servicios sanitarios, etc., pueden variar pero se necesita la planificación integral en una o más esferas regionales. La región de planificación integral debe coincidir con las zonas gubernamentales establecidas y preferentemente con la zona de jurisdicción de las autoridades locales. Esto permitirá escalonar las actividades conexas de la manera más conveniente y fomentar la participación de la población tanto para formular como para ejecutar los planes gubernamentales. Sería conveniente prever la manera de ordenar la planificación integral de las regiones a fin de encauzar y enriquecer la corriente de información entre las esferas nacional y de la comunidad.

67. Los objetivos nacionales establecidos para los programas de desarrollo de la comunidad y planes conexos deben ser suficientemente elásticos para que puedan adaptarse a las circunstancias locales y para que las comunidades tengan cierta libertad para decidir lo que hayan de hacer y cuándo lo desean realizar. Es de esperar que los gobiernos tratarán de asignar los fondos, conocimientos y materiales limitados de que disponen para objetivos que a su juicio produzcan el mayor beneficio público. Sin embargo, los objetivos nacionales se expresan en algunos casos con demasiados detalles y con demasiada uniformidad con respecto a zonas que varían grandemente y que tienen prioridades que no pueden justificarse lógicamente en función del interés nacional o de la comunidad. Una aldea puede desear ayuda para construir un puente, mientras que la única dependencia gubernamental que puede ofrecer la ayuda le exige que construya letrinas o que avene un pantano. La mayor parte de los problemas con que tropiezan los programas de desarrollo de la comunidad nacen de la presión que se ejerce sobre la comunidad para que realice una obra que no está dispuesta a hacer. Para que se desarrolle más el espíritu de comunidad, que en muchos casos constituye por sí mismo un objetivo nacional, se requiere un cierto grado de independencia para adoptar decisiones. Además, algunas de las obras que la población puede y desea hacer, sobre todo en la esfera social, pueden tener poca relación con los objetivos nacionales concebidos en términos generales. Comúnmente, cuando son compatibles los objetivos nacionales y los de la comunidad, deben tratar de realizarse los objetivos de la comunidad. Como es natural, cuando amenaza una crisis, como una escasez de alimentos, quizás resulte esencial restringir estrictamente las actividades a las que pueden aplicarse los fondos gubernamentales, pero en tales casos el problema es principalmente de comunicación de ideas, ya que si la población comprende la naturaleza de la crisis y la bondad de las medidas que se proponen para vencerla, es probable que participe voluntariamente en ellas.

68. La población debe participar no solamente en la planificación y decidir lo que ha de hacerse mediante la acción conjunta del gobierno y del esfuerzo propio, sino en la planificación de las medidas detalladas /para realizar

para realizar el plan. Únicamente siguiendo este curso se podrán comprender claramente las consecuencias de una decisión sobre planificación, así como las responsabilidades concretas del gobierno y de la comunidad. En la preparación de las medidas que deban adoptarse, la población (si es partidaria entusiasta de un proyecto) podrá decidir que se utilicen sus propios recursos en mayor medida que en otras ocasiones, sobre todo si la alternativa es esperar un largo tiempo hasta que lleguen los materiales o se reciba del gobierno otra ayuda.

#### Hacienda pública

69. Como se señaló en el análisis anterior, existe una estrecha vinculación entre la planificación que requiere la asignación de fondos gubernamentales para ayuda al esfuerzo propio de la comunidad y la asignación, fiscalización y aplicación efectivas de dichos fondos. El problema consiste principalmente en hallar procedimientos fiscales (como preparación de presupuestos y procedimientos de consignación de fondos) y métodos de fiscalización administrativa y financiera (como son los requisitos de aprobación de gastos por funcionarios de categoría superior) que garanticen no sólo que los fondos se van a destinar a los fines previstos, sino que de dichos fondos se va a derivar el mayor beneficio posible. Este es un problema general de administración pública que, sin embargo, presenta características especiales en los casos en que los programas de desarrollo de la comunidad están financiados principalmente con fondos generales de tesorería, debido a que en dichos programas se presenta la necesidad poco común de la elasticidad en la naturaleza y en la cuantía de la ayuda que se ha de prestar, de la importancia de la oportunidad, y de los problemas especiales de las actividades de financiamiento de los organismos privados. En muchos casos, los subsidios complementarios procedentes de fondos especiales o de fuentes externas que se otorgan a un organismo de desarrollo de la comunidad contribuyen a dar mayor flexibilidad a la administración, pero pueden exigir medidas especiales para garantizar la responsabilidad. En los párrafos siguientes se describen los requisitos especiales de un sistema financiero en que se utilicen cantidades considerables de fondos públicos para ayuda de las actividades nacidas del esfuerzo propio.

70. La flexibilidad es necesaria en el período en que se deben aplicar las consignaciones o los subsidios externos de ayuda al esfuerzo propio de la comunidad. Las asignaciones o los subsidios que deben ser reembolsados dentro del año fiscal para que no se pierdan, ofrecen un campo de acción demasiado limitado. El apoyo al esfuerzo propio debe guardar proporción al tiempo que se necesita para estimular el interés de la población y a la oportunidad más propicia para que ésta actúe. Nada puede ser más perjudicial para un programa que el agotamiento de los recursos financieros en momentos en que la población comienza a reaccionar favorablemente. La premura en gastar el dinero para evitar que los fondos se pierdan puede ser a la vez perjudicial y antieconómica.

/71. Es

71. Es necesaria la flexibilidad en la consignación presupuestal y en la asignación de los fondos, sobre todo los destinados a las unidades locales, para que los programas nacionales puedan adaptarse a las circunstancias e intereses locales. Como se señala a continuación, este problema fue descubierto en la India poco después de haberse inaugurado el programa de desarrollo de la comunidad, y todavía no ha sido resuelto completamente.

a) En el primer informe crítico (First Evaluation Report) sobre el programa de desarrollo de la comunidad de la India, al referirse a las causas de demora en los procedimientos fiscales relativos a las actividades de desarrollo de la comunidad, se afirmó que los estados tendían a mantener "una fiscalización demasiado estricta y rígida sobre la distribución de gastos del personal del programa. Todavía no se han modificado las disposiciones que regulan normalmente las sanciones técnicas, financieras y administrativas destinadas a garantizar su propósito fundamental de manera más rápida y descentralizada". El informe se refiere asimismo a la "distinción esencial entre la planificación en la que participa la población y la planificación que realiza el Estado. En este último caso, es fundamental que los gastos se ajusten a los reglamentos, pero con respecto a las obras que han de iniciarse y ejecutarse con la participación de la población, se requiere mayor flexibilidad en los objetivos a que pueden aplicarse los fondos gubernamentales, a fin de aprovechar el valor que representa la participación de la población (que puede ascender al 90 por ciento del total). En los casos en que la contribución no oficial ... consiste de varias cuotas pequeñas en efectivo, en especie y en servicios, no es posible pensar en una garantía o depósito previos como condición para el subsidio gubernamental".

b) Por el momento, existe en la India un sistema de preparación de "presupuestos pro forma", en virtud del cual las dependencias técnicas de los estados informan a los funcionarios de desarrollo de los sectores acerca de las partidas que pueden gastar sus dependencias de sector, lo cual permite que los organismos interesados y las comunidades conozcan la cuantía de los recursos disponibles y ayuda a evitar la duplicación y el antagonismo de las actividades. Se informa que la India está perfeccionando un sistema por el cual los representantes de las distintas dependencias de los sectores deberán formular un programa coordinado para éstos, utilizando presupuestos generales como guía. 2/ Esto permitirá además llevar a cabo consultas más amplias con la población mientras se prepara el presupuesto.

72. Para calcular el volumen de trabajo y el rendimiento de los organismos gubernamentales que aplican en sus actividades el sistema del desarrollo de la comunidad es preciso desarrollar métodos apropiados. Algunas actividades nacionales, como la construcción de carreteras, pueden llevarse a

---

2/ Véase Apéndice II, párr. 10.



cabo con arreglo a un plan preconcebido y a un programa escalonado. Pero con respecto a actividades como las de divulgación agrícola, economía doméstica, algunas de orden sanitario, el fomento del alfabetismo, etc., en las que el éxito se mide por la adopción voluntaria de prácticas por las comunidades o los individuos, los organismos interesados y sus trabajadores sobre el terreno no deben sentirse obligados, por las normas que se apliquen a ellos mismos, a ejercer presión sobre una población que quizás no esté interesada o carezca de la información o la comprensión necesarias para actuar voluntariamente.

73. Deben delegarse poderes financieros así como administrativos para que las dependencias locales puedan adoptar medidas oportunas y apropiadas. A continuación se dan algunos ejemplos de los efectos de la centralización exagerada de la fiscalización financiera:

a) "Cuando se trata de actividades que afectan a muchos de los habitantes de las aldeas, resulta casi criminal que no pueda repararse una herramienta rota, ni comprarse papel para mimeógrafo, más que por el conducto normal de solicitudes y aprobaciones complicadas que requieren varias semanas. En casos como éste resulta absurdo el límite de 25 rupias para gastos locales. Pero tampoco sería suficiente una modificación que aumentara razonablemente el límite a este respecto. En teoría, los fondos disponibles están especificados de una manera tan estricta que más representan una fuente de molestias que un recurso para la acción eficaz. Aun una cantidad de dinero considerablemente inferior, pero concedida con mucha mayor flexibilidad, mejoraría grandemente la confianza y la eficacia. Como es natural, sería aconsejable la implantación simultánea de nuevos sistemas adecuados para verificar ulteriormente la propiedad y la eficacia de la acción." 3/

b) En Ghana se ha informado que "hubo muchos casos en que el dinero para ayudar a los habitantes de las aldeas en los proyectos por ellos escogidos llegaba con tanto retraso después de la fecha de las solicitudes presentadas con arreglo al procedimiento usual de presupuestos, que la población había perdido todo interés y ya no estaba dispuesta a proporcionar la mano de obra que había ofrecido originalmente". 4/

c) En el caso del proyecto Nayarit de México, "la confusión y la ineficacia de los procedimientos burocráticos en el suministro de fondos para el programa causaron demoras y en muchos casos menguaron el valor de los fondos por no disponerse de ellos a causa de los complicados métodos de presentación de informes y de contabilidad necesarios".

---

3/ Paul H. Appleby, Public Administration in India: Report of a Survey, Nueva Delhi, Gobierno de la India: President's Press, 1953, pág. 44.

4/ Advance (Accra, Departamento de Previsión Social y Desarrollo de la Comunidad), No. 7, 1955, pág. 5.

/d) En

d) En el quinto informe crítico (Fifth Evaluation Report) de la India se dice que "el desarrollo de los sectores se ha perjudicado... debido al hecho de no haberse sabido gastar a tiempo las cantidades asignadas. La causa principal ha sido de procedimiento; no se ha aprobado el desembolso de los fondos y las cantidades destinadas no han sido puestas a disposición de los sectores con suficiente prontitud". 5/

74. Las medidas encaminadas a evitar la corrupción conducen por lo común a la centralización exagerada. Aunque éste es un problema de carácter general, adquiere particular importancia cuando se realizan programas de desarrollo de la comunidad, ya que la descentralización de la fiscalización financiera es un factor muy esencial para el éxito de tales programas. Muy poco estudio se ha dedicado a este problema, de naturaleza compleja; en muchos casos, no existe ningún propósito deshonesto; en las comunidades tribales hay costumbres sociales profundamente arraigadas, tales como el sistema de intercambio de regalos personales. Para tratar de explicar este fenómeno generalizado, deben examinarse la mentalidad de la población, el nivel de los salarios y muchos otros factores. Cabe estudiar medidas para combatir la corrupción generalizada y reducir sus efectos centralizantes.

75. Las respectivas responsabilidades de los gobiernos nacional, estatal y local con respecto al financiamiento del esfuerzo propio de la comunidad deben entenderse claramente, el movimiento de fondos entre las distintas dependencias debe facilitarse, y las condiciones que se impongan a los subsidios deben permitir su libre utilización. Por ejemplo, un gobierno estatal o local debe conocer con anticipación la cantidad que el gobierno nacional pondrá a su disposición, para que pueda preparar sus planes en consecuencia; además, los pagos por anticipado serán más beneficiosos en condiciones normales que los pagos vencidos, sobre todo para las dependencias gubernamentales que atraviesan una situación difícil con respecto a numerario. Las condiciones que se impongan a los subsidios pueden limitar enormemente su aplicación. Por ejemplo, un programa de subsidio de ayuda establecido recientemente en Filipinas como medio para estimular el esfuerzo propio de la comunidad estipula el siguiente procedimiento para la aprobación de una solicitud de subsidio por parte de los habitantes de las aldeas: 1) la aprobación por el Consejo de la aldea; 2) la aprobación por el Consejo Municipal de desarrollo de la comunidad, seguida de un estudio por parte de los técnicos locales; 3) la aprobación por el Consejo Provincial de desarrollo de la comunidad, seguida de un estudio por los organismos interesados, y 4) la aprobación por el Jefe ejecutivo del organismo nacional de desarrollo de la comunidad. 6/ Las Filipinas están ensayando ahora un sistema para descentralizar este procedimiento de aprobaciones. En virtud de este sistema, se están otorgando a las provincias llamadas provincias "de prueba" o "descentralizadas", poderes discrecionales para los subsidios.

5/ India. Planning Commission, Programme Evaluation Organization. The Fifth Evaluation Report. Nueva Delhi, mayo de 1958, pág. 150.

6/ Philippines Grants-in-Aid PACD, Office of the Presidential Assistant for Community Development, sin fecha.

76. Si el gobierno local ha de desempeñar un papel importante en el desarrollo de la comunidad, como se describe más adelante en la sección relativa al gobierno local, será necesario utilizar otros métodos, además de los subsidios de ayuda, para aumentar los fondos de que disponen los gobiernos locales (por ejemplo, aumentando sus atribuciones de imponer gravámenes, permitiéndoles conservar un porcentaje mayor de los impuestos que perciben y concediéndoles préstamos). Otro sistema apropiado para contrarrestar la centralización exagerada de las atribuciones financieras, puede ser restituir las atribuciones financieras a las unidades de gobierno local.

77. En los casos en que diversas dependencias concedan subsidios de ayuda a las comunidades para estimular el esfuerzo propio, deberán ellas poner en práctica normas similares en lo relativo a las disposiciones sobre aportaciones paralelas, a la forma en que se presta la ayuda, al método para calcular las contribuciones locales, a las medidas referentes a la responsabilidad por los fondos y materiales suministrados, etc. La aplicación de normas antagónicas en estos campos puede disminuir la eficacia de este método de alentar el esfuerzo propio.

78. Sería provechoso el intercambio de información entre los países acerca de la aplicación de los subsidios de ayuda para estimular el esfuerzo propio. Es de particular importancia la implantación de métodos seguros para calcular la contribución de la población en los casos en que ésta sirve no sólo como aportación paralela a un subsidio del gobierno sino para estimar la eficacia del organismo que proporciona el subsidio. En algunos países se realizan experimentos a fin de hallar fórmulas para proporcionar subsidios que provoquen el máximo de esfuerzo propio; quizás pueden encontrarse algunos principios que sean de aplicación general.

79. Los expertos en desarrollo de la comunidad consideran que el estímulo debe desempeñar un papel más importante en el desarrollo de la comunidad que la concesión de subsidios. La siguiente observación fue hecha acerca de la aplicación de los subsidios en Nigeria, donde los funcionarios administrativos de distrito desempeñan funciones relativas al desarrollo de la comunidad. "Para los funcionarios resulta mucho más fácil y más rápido alentar el desarrollo mediante subsidios con cargo a cualesquiera fondos disponibles. Sin embargo, estos subsidios no pueden sustituir el tiempo de un funcionario calificado y bien intencionado. Los subsidios provocan un tipo de mendicidad de la comunidad - una espera injustificada de ayuda material ofrecida desde el exterior de la comunidad - que puede destruir de hecho las valiosas características del esfuerzo propio en esta forma de desarrollo de la comunidad." 7/

80. Cuando un organismo encargado del desarrollo de la comunidad recibe subsidios complementarios con cargo a fondos especiales, procedentes por ejemplo de la Junta de Comercialización del Cacao de Ghana, o de fuentes

---

7/ T. R. Batten, Communities and their Development, 1957, pág. 55.

externas, como los precedentes de organismos de asistencia técnica de carácter bilateral o multilateral, o de fundaciones filantrópicas, quizás resulte necesario tomar disposiciones especiales para tener en cuenta estos subsidios en la preparación del presupuesto y de las asignaciones y para garantizar la responsabilidad. En algunos países, estos subsidios se consideran separadamente de otros fondos públicos, no están sujetos a la misma fiscalización que éstos y ni siquiera a la intervención por parte del organismo que proporciona el subsidio. En otras partes, algunos subsidios pueden ser fiscalizados por el organismo interventor del gobierno como por el organismo que proporciona el subsidio.

81. Si las actividades de desarrollo de la comunidad han de ponerse en práctica con todas sus posibilidades, será necesario en casi todos los casos que se tomen disposiciones para conceder créditos a las comunidades y a los individuos. Deben concederse créditos para los proyectos que lleva a cabo la comunidad mediante el esfuerzo propio, tales como obras de riego y pequeñas centrales de energía que puedan ser autoamortizables. De igual manera, los agricultores necesitarán créditos para poder aprovechar el asesoramiento que reciban sobre la utilización de semillas, abonos, insecticidas de mejor calidad, etc. Al mismo tiempo, se necesita protección contra el crédito excesivo y contra las pérdidas resultantes de desastres naturales. En los casos en que el propio organismo encargado del desarrollo de la comunidad proporciona el crédito a la vez que los subsidios y los servicios de divulgación, se presentan problemas en la aplicación de normas distintas para otorgar subsidios y préstamos; de igual modo, surgen problemas de responsabilidad, de perjuicios a las relaciones entre el trabajador social y la población, y de sobrecargar a aquél con trabajos onerosos en los casos en que el trabajador social de aldea proporciona las dos cosas. Aunque puede resultar necesario que un organismo de desarrollo de la comunidad inicie las actividades de crédito, los fondos destinados al crédito deben mantenerse separados de los fondos de operación del organismo y deben tomarse medidas tan rápidamente como sea posible, por lo menos con respecto al crédito que se concede a los individuos, para fomentar otros medios de proporcionar crédito, tales como cooperativas, organismos de crédito o, como en el Brasil, acuerdos con bancos comerciales para administrar los empréstitos.

/V. PERSONAL

## V. PERSONAL ESPECIALIZADO NECESARIO

82. Es axiomático que la calidad del personal determina en gran medida la calidad de la administración pública. La calidad general del personal de la administración del país influye en los programas de desarrollo de la comunidad y éstos imponen tareas adicionales al personal de la administración. Es probable que dichos programas aumenten el volumen de trabajo en lo tocante a la selección y formación de personal de todas las categorías y que planteen algunos problemas y exijan esfuerzos especiales al personal que son de interés desde el punto de vista de la administración pública en general. Estos problemas y exigencias nacen de la necesidad de disponer de trabajadores sociales de aldea, de la compenetración de los dirigentes políticos con los programas de desarrollo de la comunidad, de la necesidad de contar con personal técnico para secundar el esfuerzo propio, y de la necesidad de realizar un verdadero trabajo de grupo por parte del personal técnico y administrativo y de los funcionarios del gobierno local de los programas de desarrollo de la comunidad, problemas todos que se examinan a continuación.

### La necesidad de disponer de trabajadores sociales de aldea

83. La mayor parte del estudio que sigue se refiere a los trabajadores sociales de aldea remunerados (como son los empleados de la administración), pero cabe subrayar desde el comienzo la importancia de que existan trabajadores y dirigentes sociales voluntarios calificados 1/ y de desarrollar los conocimientos necesarios entre la propia población. A medida que se desarrollen las aptitudes técnicas y de dirección de la población, podrá ampliarse la zona de acción de los trabajadores sociales de aldea remunerados; o, si los trabajadores remunerados prestan sus servicios en una zona demasiado grande, podrá considerarse la posibilidad de formar dirigentes voluntarios y otros trabajadores sociales locales, como se hace en la India, en vez de aumentar el número de trabajadores remunerados.

84. En Ceilán, donde la escasez de personal técnico es menos grave que en la India, se emplean funcionarios de desarrollo de la comunidad únicamente en los distritos y subdistritos. Se informa que no se han empleado trabajadores sociales de aldea a causa en parte del temor de que puedan llegar

---

1/ Las expresiones "trabajadores sociales voluntarios" y "dirigentes voluntarios" se utilizan comúnmente en los estudios sobre desarrollo de la comunidad y por lo tanto se emplean aquí, a pesar de ser un tanto confusas. La palabra "voluntario" se utiliza aquí para designar únicamente a las personas (por ejemplo los consejeros de las aldeas, las parteras y los artesanos, etc.) que no reciben remuneración del gobierno central. Prestan sus servicios sin retribución alguna o pueden recibir una remuneración del gobierno local o con arreglo a otros medios locales de retribución de Servicios. En este contexto, es menos importante determinar si una persona recibe o no retribución por sus servicios, que el hecho de que los conocimientos hayan sido desarrollados y puestos al servicio de las instituciones localmente.

a dominar a los dirigentes de aldea o a competir con ellos. Se está tratando en cambio de formar dirigentes voluntarios que sirvan de vínculo entre las sociedades rurales de desarrollo y los servicios técnicos del gobierno. La mayor parte de ellos reciben cursos cortos para impartirles orientación y para que adquieran conocimientos de técnicas y métodos rudimentarios en varios campos. Algunos reciben formación profesional completa, incluso instrucción en métodos de organización de la comunidad.<sup>2/</sup>

85. Según el Gerente General de la Comisión de Previsión Social de Jamaica, a causa de la experiencia obtenida con trabajadores sociales de aldea, Jamaica amplió la zona de acción de dichos trabajadores:

a) En 1945, se creó un nuevo tipo de funcionario, el trabajador social de aldea. Estos trabajadores se seleccionaban entre los dirigentes voluntarios y se les pagaban remuneraciones bastante reducidas. Se les exigía que vivieran en la aldea y que hicieran demostraciones a los trabajadores voluntarios acerca de cómo poner en práctica la iniciativa, el espíritu de empresa, la lealtad y la buena conducta. La creación de los trabajadores sociales de aldea tuvo como efecto sofocar la iniciativa propia e inducir a los trabajadores voluntarios a traspasar sus responsabilidades a aquéllos. También redujo la categoría de los dirigentes voluntarios. El trabajador social de aldea se convirtió en "personaje principal" de la aldea. La población perdió todo interés en sus agrupaciones, y muy pronto éstas se disgregaron y se debilitó considerablemente la coordinación entre los miembros de la comunidad.

b) En 1948, hizo su aparición el instructor de aldea para sustituir al trabajador social de aldea. Al igual que los trabajadores sociales de aldea, los instructores de aldea son seleccionados entre los trabajadores voluntarios. Sin embargo, no se limitan a una o dos aldeas. Actúan como ayudantes de los funcionarios de zona y se les exige en líneas generales que alisten a los dirigentes voluntarios y que colaboren en la formación profesional de dichos dirigentes. Por lo tanto, son esencialmente funcionarios auxiliares de formación. Actúan como los trabajadores sociales de aldea de funciones generales y desempeñan un papel importante en seis o 12 comunidades como promotores del esfuerzo propio de la comunidad. Ninguno de estos instructores de aldea presta servicio técnico alguno, por ejemplo, de sanidad, de educación o agricultura. Sus funciones especializadas se limitan a las asignadas a la Comisión, tales como las relativas a las cooperativas, la economía doméstica, las artes manuales, el alfabetismo, el teatro y el baile.

86. Con respecto a un país que está preparando un programa nacional de desarrollo de la comunidad, un experto de asistencia técnica de las Naciones Unidas escribe que "el problema del empleo de trabajadores polivalentes en oposición al uso exclusivo de especialistas técnicos, no ha sido resuelto todavía. A razón de un trabajador polivalente por cada comunidad

---

<sup>2/</sup> Ceilán (Organización y desarrollo de las comunidades locales, Serie de Estudios de las Naciones Unidas), (Publicaciones de las Naciones Unidas, No. de Venta: 1953.IV.23), pág. 13.

de 8 000 a 10 000 habitantes, se necesitaría un minimum de 800 trabajadores de este tipo, y probablemente un número igual de trabajadoras. Algunos funcionarios de alta categoría consideran que todo lo que se necesita para lograr los propósitos de un programa de desarrollo de la comunidad es, por parte del gobierno, la formación de especialistas locales (cercle) en la teoría y los métodos del desarrollo de la comunidad y la formación de dirigentes de la comunidad (consejeros y animateurs ruraux bénévoles), sin necesidad de crear ningún nuevo organismo de coordinación ni de recurrir a los trabajadores polivalentes. Sólo la experiencia que ha de derivarse del funcionamiento de los proyectos experimentales que van a iniciarse en breve podrá determinar la fórmula que deba adoptarse para el programa más apropiado a sus necesidades y aspiraciones ...". Es preciso analizar en qué circunstancias y para qué finalidades puede prepararse a personas de la localidad a fin de que ejerzan sus funciones con tanta o mayor eficacia que los trabajadores remunerados dedicados al desarrollo de la comunidad.<sup>3/</sup> La formación profesional y la construcción a cargo de instituciones locales deben estar encaminadas al desarrollo de funciones cada vez más amplias para los dirigentes voluntarios y otras personas de la localidad que no reciben remuneración del gobierno central.

87. Sin embargo, es un hecho que en muchos programas se utilizan trabajadores de aldea para el desarrollo de la comunidad. Con todo, varían grandemente los métodos que se aplican en diferentes países con respecto a: a) los tipos de personas contratadas para esta finalidad, que varían desde aldeanos con muy poca educación académica hasta graduados de universidad procedentes tanto de las ciudades como de las zonas rurales; b) los métodos de seleccionar e impartir formación profesional a los trabajadores; c) las zonas a las que han de ser asignados, incluso la magnitud de la zona y el grado de compenetración de los trabajadores con las aldeas a donde van a ser asignados; d) las funciones que han de realizar, y e) sus relaciones con los jefes técnicos y con el gobierno local. Hasta la fecha, no hay datos que expliquen ni las causas ni las consecuencias de dichas diferencias. Los

---

<sup>3/</sup> Un grupo de expertos en desarrollo de la comunidad recomendó que se llevaran a cabo programas de investigación de los hechos en regiones seleccionados para evaluar la eficacia de obtener dirigentes voluntarios de aldea a fin de acelerar el desarrollo de la comunidad. Reconoció que no podría ampliarse el programa con mayor rapidez de la que permitieran los recursos financieros y de personal, pero estimó que podría acelerarse la expansión del programa utilizando más dirigentes de la comunidad completamente voluntarios como maestros, dirigentes religiosos, los ancianos de la aldea y otras personas, a fin de estimular el espíritu del esfuerzo propio, como se ha hecho con muy buenos resultados en la Costa de Oro. Véase Estados Unidos de América, Administración de Cooperación Internacional, Grupo III Community Development Programmes in India, Iran, Egypt and the Gold Coast, Washington, D.C., 1955, pág. 27.

/expertos en

expertos en ciencias sociales, especializados en la investigación de las relaciones humanas, podrían determinar, en estrecho contacto con los administradores, orientaciones prácticas con respecto a los puntos a), b) y c), que pudieran ser útiles desde el punto de vista presupuestario y de personal. Teniendo en cuenta que la función principal del trabajador social de aldea es actuar como promotor del esfuerzo propio, probablemente podría orientarse la investigación sobre las cualidades que deban buscarse y los métodos para determinarlas, de modo que los resultados pudieran tener amplia aplicación. Con respecto a las diferencias en la magnitud de la zona a donde han de ser destinados los trabajadores, existen muchas variaciones (por ejemplo los tipos de programas, las modalidades del establecimiento, los servicios de transporte, las facilidades de comunicación con la población y la disponibilidad de servicios técnicos complementarios) que la investigación tendría que llevarse a cabo en cada país, o habría que limitarla para fines de comparación a países en condiciones y con programas similares. Una de las teorías, cuya validez habría que examinar, es que, en los casos en que los fondos son limitados y existen oportunidades para un mejoramiento espectacular, como en la agricultura, los trabajadores sociales de aldea deben ser asignados a sectores no contiguos de una amplia zona, de modo que la influencia del trabajo de cada sector se extienda hacia fuera como gota de aceite, ampliándose así los resultados. Este concepto está siendo aplicado con aparente éxito en el programa de la sección de fomento de la economía indígena de Guatemala.

88. La investigación que lleven a cabo los especialistas en administración pública podrá ayudar a los gobiernos a determinar las funciones que deba realizar el trabajador social de aldea y cuáles deberán ser sus relaciones con los representantes de los servicios técnicos y con las autoridades locales de gobierno. También arrojaría luz sobre las oportunidades profesionales del trabajador social de aldea en el servicio público. Se ha sugerido, por ejemplo, que en algunos países el cargo de trabajador social de aldea podría constituir un buen punto de partida para una carrera administrativa nacional. No obstante, en lo que se refiere a las investigaciones, la necesidad más urgente es la relativa a las funciones y las relaciones de este nuevo tipo de funcionario público. ¿Deberá el trabajador social de aldea limitarse a estimular a la población a que actúe y a ponerla en contacto con los técnicos departamentales apropiados, o deberá también adquirir y transmitir los conocimientos rudimentarios que uno o más de los organismos técnicos confían habrán de adquirir los habitantes de la aldea? Como base de este problema y de la mayoría de las desavenencias entre las dependencias que se ocupan de obras de desarrollo de la comunidad está la cuestión de determinar si pueden combinarse las funciones de los trabajadores de desarrollo de la comunidad, y en qué medida, con las del personal local de uno o más de los servicios técnicos, como los de educación o divulgación agrícola.

89. Si se hicieran distinciones de terminología entre los diferentes tipos de trabajadores sociales de aldea remunerados, se aclararían estas cuestiones.<sup>4/</sup> Se sugieren las siguientes definiciones:

---

<sup>4/</sup> Algunas controversias se deben probablemente a que no se reconocen las distintas funciones que pueden desempeñar los trabajadores sociales de aldea así como al uso de la misma expresión "trabajador polivalente", para referirse a todas esas funciones.



a) El término "trabajador social de aldea de funciones generales" (o "trabajador de funciones generales") se aplica al empleado de una dependencia u organismo de desarrollo de la comunidad que actúa primordialmente como promotor del esfuerzo propio de la comunidad. Además, puede desempeñar tareas conexas de instrucción y de organización de la comunidad en nombre del organismo que le emplea. Por otra parte, puede participar de vez en cuando en las campañas de divulgación que realice el organismo de que dependa, en nombre de un servicio técnico.

b) El término "trabajador social de aldea polivalente" (o "trabajador polivalente") se aplica al empleado de una dependencia u organismo de desarrollo de la comunidad que actúa como promotor del esfuerzo propio de la comunidad y que desempeña regularmente funciones rudimentarias en nombre de dos o más servicios técnicos y bajo su dirección.

c) El término "técnico de aldea bivalente" se aplica al técnico o ayudante técnico de aldea (por ejemplo, un maestro de escuela o un trabajador de divulgación agrícola), empleado por uno de los servicios técnicos y al cual se le haya encomendado además la función de actuar como promotor del esfuerzo propio de la comunidad, de manera similar al trabajador de funciones generales.

90. El término "trabajador social de aldea" se aplica a los tres tipos de trabajadores remunerados que actúan como promotores del esfuerzo propio de la comunidad. "De aldea" quiere decir simplemente que por lo común este trabajador se relaciona directamente con la población de una o más aldeas.

91. En Ghana, el empleo de trabajadores de funciones generales para fomentar las campañas de las dependencias técnicas tiende a impartirles algunas de las características de los trabajadores polivalentes, reciben formación profesional de las dependencias técnicas interesadas y en algunos casos realizan funciones rudimentarias en su nombre, además de las labores de divulgación. Sin embargo, sólo se organiza una campaña a un mismo tiempo y se la lleva a cabo por conducto de la dependencia de desarrollo de la comunidad, de modo que, desde el punto de vista administrativo, las labores de los trabajadores sociales tienen más el carácter de funciones generales que las de los trabajadores polivalentes. La Reunión Técnica de las Naciones Unidas sugirió que se estableciera una categoría separada para este tipo de trabajador.<sup>5/</sup> Con todo, ello se justificaría desde el punto de vista administrativo sólo en caso de que los estudios posteriores demostraran que la participación del trabajador en las campañas influía en sus relaciones normales con los organismos técnicos o en su capacidad de actuar como promotor general del esfuerzo propio.

92. Esto sirve simplemente de ejemplo de que existen amplias variaciones entre programas que emplean trabajadores de la misma categoría, en las funciones a ellos asignadas y en la manera en que trabajan. Además, las funciones y relaciones prácticas de los trabajadores de cada categoría no están (y no deben estar) tan claramente delineadas como se expresa en las definiciones. Por ejemplo, un trabajador de funciones generales puede

---

<sup>5/</sup> Anexo al documento E/CN.5/334/Add.4, párrafo 100.

oficiosamente realizar en muchos casos tareas diversas para los representantes de los servicios técnicos y viceversa.

93. No obstante, la clasificación por categorías es provechosa. Facilita la comprensión de las circunstancias en que puede utilizarse más eficazmente cada tipo de trabajador social de aldea. Por ejemplo, puede suceder que el trabajador de funciones generales tenga aptitudes para estimular el esfuerzo propio en cualquier campo en que la población posea los conocimientos necesarios o en que se disponga de los servicios técnicos complementarios. El trabajador polivalente puede resultar útil en los casos en que no se disponga de personal técnico en cantidad suficiente para proporcionar servicios directos a los habitantes de las aldeas y cuando haya una coordinación local entre los servicios técnicos. En tales casos, los conocimientos del técnico pueden ser utilizados más eficazmente si éste cuenta con la ayuda de un trabajador polivalente. Claro está que el trabajador polivalente no constituye un sustituto permanente del técnico de aldea. Puede presumirse además que los trabajadores polivalentes, si sus servicios son requeridos al comienzo de sus actividades, se convertirán gradualmente en trabajadores de funciones generales a medida que aumenten los técnicos de aldea y los conocimientos de la población. Probablemente habrá diferencias entre las regiones de un país en la disponibilidad de técnicos, de modo que quizás convenga contar con trabajadores polivalentes en algunos lugares, y en otros con trabajadores de funciones generales. Además, podrá ampliarse la zona a la que se asignen los trabajadores de funciones generales a medida que surjan dirigentes locales voluntarios y se desarrolle la capacidad de iniciativa de la comunidad, hasta que llegue el momento en que ya no se necesiten trabajadores sociales "de aldea" remunerados para fomentar el desarrollo de la comunidad.

94. Los servicios del técnico bivalente pueden resultar particularmente útiles en las primeras etapas de un programa de desarrollo de la comunidad o cuando las circunstancias no permitan el empleo de trabajadores polivalentes o trabajadores de funciones generales. Por ejemplo, si una dependencia de sanidad es la primera en extender sus servicios a una zona rural, quizá convenga que sus técnicos alienten a la población a hacer algo acerca del abastecimiento de agua, los caminos o incluso la producción agrícola, hasta que se disponga de otros servicios. En los casos en que haya más de un servicio técnico en una región, deberá existir acuerdo, como es natural, acerca de los técnicos que tendrán asignadas las tareas adicionales de los trabajadores de funciones generales.

95. Deben examinarse hipótesis como la mencionada; si resultan apropiadas, proporcionarán orientaciones útiles a los gobiernos para preparar sus programas de desarrollo de la comunidad, y si se las acepta en general, podrán disminuir los conflictos entre las dependencias en aquellas regiones donde, por ejemplo, el trabajador de funciones generales pueda sustituir adecuadamente al trabajador polivalente y donde las dependencias interesadas estén de acuerdo en los técnicos que han de ser reconocidos como trabajadores bivalentes y reciban el apoyo necesario.

96. La clasificación de los trabajadores sociales de aldea arroja luz asimismo sobre los problemas de administración pública que plantea el empleo de aquéllos. Los problemas de selección, formación profesional, inspección y servicios técnicos para cada tipo de trabajador son distintos. Para los trabajadores polivalentes resulta, como es natural, más pertinente la determinación de las funciones que debe desempeñar o no el trabajador social de aldea. Existen además algunos problemas, como las relaciones con el gobierno local y con otros dirigentes de la comunidad que pueden definirse como aplicables en general a todos los trabajadores sociales de aldea.

97. Teniendo en cuenta que el trabajador polivalente debe realizar tareas rudimentarias en nombre de diversos servicios técnicos, además de actuar como promotor general del desarrollo de la comunidad, su instrucción debe capacitarle para esas funciones y deben idearse métodos apropiados para dirigir y vigilar las actividades que realiza en nombre de los servicios técnicos y para la distribución de su tiempo. Se precisa un estudio de las relaciones de los trabajadores polivalentes con los técnicos locales y con los inspectores del desarrollo de la comunidad, debiéndose atribuir primordial importancia a dicho estudio. En Pakistán, el jefe de las actividades de desarrollo de los sectores constituye un vínculo entre el trabajador polivalente y los técnicos locales. En la India, el trabajador polivalente recibe órdenes del personal técnico de los sectores y del funcionario de desarrollo de sectores. Este último es el "jefe de grupo" en el sector, y mantiene relaciones directas con los trabajadores polivalentes. Aunque el personal técnico debe dar cuenta de los asuntos técnicos a los representantes de las dependencias de distrito respectivas con contadas excepciones, es responsable de los asuntos administrativos ante el funcionario de desarrollo de los sectores. Según se indica a continuación, todavía habrá que resolver los problemas que se presentan en las relaciones entre los técnicos y los trabajadores polivalentes en la India y en otras partes.

a) "Por el momento son pocos e infrecuentes los contactos que existen entre el especialista de sectores y los Gram Sevak (trabajadores polivalentes) en esferas distintas de la agricultura; la mayoría de estos especialistas se ocupan de tareas corrientes en sus esferas respectivas mientras que los Gram Sevak son antes que nada trabajadores de divulgación. Además, los especialistas de sectores estiman que no necesitan la ayuda de los Gram Sevak. Según ellos, o no se los encuentra cuando se los necesita o no están suficientemente calificados en sus propias esferas para actuar de intermediarios en la prestación de asistencia técnica a los habitantes de las aldeas. Esta situación encaja bastante mal con el concepto del papel que debe desempeñar el Gram Sevak como trabajador polivalente de divulgación. Estos deben estar capacitados para actuar en más campos de los que tienen asignados al presente, pero en una zona de acción mucho menor, o deben estar mejor capacitados en unos pocos campos de acción y compartir con otros especialistas de aldea una carga más pesada. Es preciso estudiar aún más este problema fundamental. La función básica del Gram Sevak es la del trabajador de divulgación de funciones generales que cuenta con el conocimiento especializado del campo más importante, a saber la agricultura. Difícilmente se le puede imaginar como especialista polivalente, y a medida

/que se

que se desarrolla la economía rural aumentará la necesidad de disponer de servicios especializados y será preciso aumentar el número de funcionarios especializados de aldea".<sup>6/</sup>

b) "En muchos casos los funcionarios técnicos están en competencia por obtener los servicios de los trabajadores polivalentes. A causa de la importancia que se da en la programación nacional al incremento de la producción de alimentos, es preciso dedicar la mayor parte del tiempo del trabajador polivalente de capacitación y otras labores a la agricultura. Algunos han sugerido como solución que se disponga de un técnico agrícola de aldea a jornada completa y que se dedique al trabajador polivalente a otras actividades. Sin embargo, en la India se considera al trabajador social de aldea polivalente como parte integrante del sistema de administración y coordinación en el sector de desarrollo. La idea es que la organización del sector, encomendada al funcionario de desarrollo del sector, a los trabajadores de divulgación en asuntos técnicos, a los organizadores de educación social y a los trabajadores sociales de aldea debe funcionar en grupo, para impulsar un programa integrado de desarrollo rural, como organismo común a todas las dependencias de desarrollo. Para que el trabajador social de aldea pueda prestar la debida atención a la agricultura, quizá sea necesario aumentar el número de agrónomos de sector que puedan proporcionar al trabajador de aldea mejor orientación que la que puede recibir actualmente de un solo técnico de sector. Una medida práctica que se está adoptando es la de ampliar considerablemente la capacitación de los dirigentes de aldea en campos especializados, incluso en la agricultura, y estimular el crecimiento de las cooperativas, panchayats, y otras organizaciones populares".<sup>7/</sup>

98. En un país donde la idea del trabajador polivalente fue trasplantada de la India, se ha modificado el concepto, pero al parecer sin éxito alguno. Los trabajadores locales fueron asignados allí, al terminar un tipo de capacitación polivalente, a una comunidad determinada, en grupos de cinco que trabajan bajo las órdenes de un director de grupo. A cada uno de los miembros del grupo se le encomiendan actividades concretas, como cooperativas, vivienda, sanidad, agricultura u otras funciones, si bien ninguno de los trabajadores ha recibido preparación especial alguna en estos campos, distinta de la escasa instrucción general comprendida en el programa de capacitación. Un experto de asistencia técnica manifiesta que en vista de las restricciones presupuestarias y de los problemas de personal, con este sistema no solamente se utiliza ineficazmente el personal que se pretende capacitar para realizar funciones múltiples sino que se crea una fuente de molestias para los servicios técnicos y su personal local.

---

<sup>6/</sup> India Planning Commission, Programme Evaluation Organisation. The Fifth Evaluation Report. Nueva Delhi, mayo de 1958, pág. 150.

<sup>7/</sup> Informe de la Reunión Técnica de las Naciones Unidas, Anexo al documento E/CN.5/334/Add.4, párr. 106, ii).

99. El empleo de técnicos bivalentes entraña diversos problemas que requieren estudio; entre ellos determinar si pueden desempeñar las dos tareas satisfactoriamente, si pueden atraerse el apoyo de otros servicios técnicos en los casos en que todos estén asignados a uno de ellos, y si puede agregarse la función de promotor general a las tareas de los diferentes tipos de técnicos en las distintas aldeas, tanto como medio para impulsar la cooperación interdepartamental como para que puedan seleccionarse los técnicos que demuestren tener la personalidad, el entusiasmo y los conocimientos necesarios para realizar con éxito los trabajos de desarrollo de la comunidad. Estos problemas podrían estudiarse en varios países de la América Latina, donde los maestros o los agentes de divulgación agrícola actúan como técnicos bivalentes, y en Indonesia, donde los técnicos de aldea que emplean los distintos servicios técnicos se seleccionan, según se informa, teniendo en cuenta sus conocimientos de las relaciones humanas que les capaciten para actuar como promotores del esfuerzo propio (es decir, "como técnicos bivalentes") y a los que el organismo de desarrollo de la comunidad paga una prima por este concepto. En las Filipinas ha existido desde hace mucho tiempo una controversia entre los partidarios del empleo de maestros rurales, agentes de divulgación agrícola, y los trabajadores sociales de funciones generales que emplea actualmente la Oficina del Adjunto Presidencial para el Desarrollo de la Comunidad como trabajadores de aldea. También hay una diversidad de opiniones al respecto entre los asesores extranjeros en asistencia técnica. Algunos sostienen que podrían hacerse considerables economías, sin perjuicio alguno para el programa, utilizando para este propósito el personal local existente, como maestros rurales o agentes de divulgación agrícola. Los partidarios de la disposición actual señalan las deficiencias de un experimento anterior en enseñanza para la comunidad llevado a cabo en unas pocas provincias de Filipinas, con respecto al cual se informó que los maestros se veían sobrecargados por la labor de satisfacer las necesidades de educación formal de los niños y las de educación de la comunidad para los adultos. Hay quienes se preocupan acerca del costo del actual sistema de emplear a los trabajadores especiales de aldea, pero que se oponen a la utilización de personal técnico para este propósito y sugieren la formación de trabajadores voluntarios, como se ha hecho en Cailán.

100. El problema de las tareas que no debe realizar el trabajador social de aldea se presenta primordialmente en relación con los trabajadores polivalentes, si bien las conclusiones deberían aplicarse igualmente a todos los trabajadores. La Reunión Técnica de las Naciones Unidas llegó a la conclusión de que el trabajador de aldea no debía desempeñar las siguientes funciones:

- a) Funciones técnicas ajenas a sus capacidades, según las determinen los funcionarios técnicos;
- b) Cualquier función permanente o esporádica que pueda perjudicar sus relaciones con la población (por ejemplo, recaudar impuestos o conceder y cobrar préstamos);
- c) Funciones de carácter permanente (por ejemplo, la concesión de créditos o la venta de semillas) que puedan distraerle de su función principal.

/101. Convendría

101. Convendría entrar en detalles acerca de la lista de las actividades que no debe realizar el trabajador social de aldea. De lo que sigue se desprende la posibilidad de hacerlo mediante nuevas investigaciones:

a) El tercer informe crítico de la India (Third Evaluation Report) se opuso firmemente a la idea de que los trabajadores polivalentes actuaran como secretarios de cooperativas, con el argumento de que no deben ser reconocidos como personas que prestan servicios a un grupo particular dentro de la aldea.

b) El tercer informe crítico (Third Evaluation Report) indicó asimismo que no habían tenido éxito los experimentos realizados en algunas zonas en que el trabajador polivalente actuaba como secretario del panchayat, pero sugirió que convendría examinar de nuevo la posibilidad de combinar estos cargos. Más adelante, el Comité de proyectos de planificación recomendó - salvo el voto de un miembro que disintió vigorosamente - que se redujera la zona de acción del trabajador social de aldea y que se le asignaran tareas adicionales, incluso las de secretario de desarrollo del panchayat.<sup>8/</sup> En el quinto informe crítico (Fifth Evaluation Report) se anuncia que se ha interrumpido la práctica de combinar dichos cargos, si bien los secretarios de los panchayats están llevando a cabo, por lo menos en un Estado, ciertas tareas de divulgación y de desarrollo de otra índole. La experiencia de la India con respecto a las diversas relaciones entre los trabajadores sociales de aldea y los consejos gubernamentales de aldea será probablemente de interés para Filipinas y quizás para otros países. En Filipinas, donde se utilizan los trabajadores de funciones generales, la idea de que es natural que el gobierno local pague los salarios de los trabajadores sociales de aldea ha existido desde el comienzo del programa de desarrollo de la comunidad, y una provincia ha ofrecido pagar los salarios de los trabajadores de desarrollo de la comunidad asignados a ella por el Adjunto Presidencial para el Desarrollo de la Comunidad. En Marruecos, hay quienes estiman que los secretarios de las communes rurales deben asumir una gran parte de la responsabilidad por las actividades de planificación y de estímulo al desarrollo de la comunidad, además de sus labores en el gobierno local.

c) Un experimento llevado a cabo en Bombay durante varios años, y que ha sido abandonado sólo recientemente, - de combinar las labores de recaudación de ingresos, agrícolas y cooperativas con las de los trabajadores polivalentes - merece ser descrito en detalle. Las zonas de desarrollo de la comunidad coincidieron en Bombay con las zonas administrativas y los jefes de éstas dirigieron asimismo las labores de desarrollo. El personal local de las dependencias de recaudación de ingresos, de agricultura y de las cooperativas recibieron instrucción en cada una de las otras dos ramas así como en métodos de desarrollo de la comunidad, después de lo cual fueron asignados para actuar como trabajadores polivalentes y llevar a cabo actividades en nombre de las tres dependencias. Entraron a formar parte del personal regular del

---

8/ India. Planning Commission, Committee on Plan Projects, op. cit.,  
págs. 34-35.

/recaudador (jefe

recaudador (jefe del distrito administrativo) y ya no trataron de obtener ascensos en sus anteriores dependencias. En el segundo Informe Crítico (Second Evaluation Report) se expresó la opinión de que el "modelo de Bombay" concentraba demasiadas atribuciones en asuntos técnicos en los funcionarios de recaudación de impuestos y obligaba a los trabajadores polivalentes a dedicar demasiado tiempo a sus labores de recaudación de impuestos a expensas de las tareas de desarrollo, mientras que no desempeñaban satisfactoriamente sus funciones de recaudadores. Las lecciones aprendidas de esta experiencia deberían registrarse y divulgarse.<sup>9/</sup>

El paralelismo entre el desarrollo de la comunidad y la jefatura política

102. "Estamos firmemente convencidos de que para el éxito del procedimiento comunal en escala nacional e incluso en los planes y programas globales de desarrollo nacional se requiere una filosofía o, por lo menos, un ideal que tenga suficiente contenido emotivo para proporcionar el impulso necesario a los programas de acción. Esta filosofía - o ideal - debe ser aceptada y compartida por los dirigentes de la política nacional y lo bastante comprendida y aceptada por un número suficiente de habitantes para que ofrezca apoyo popular. Un plan que no tenga atracción moral no pasa de ser un bosquejo".<sup>10/</sup> El apoyo político imparcial del programa debe ser suficientemente fuerte para que inspire nuevas esperanzas en la población, para superar la inercia y la fragmentación de las burocracias tradicionales, y para transformar la mentalidad y los hábitos de trabajo del personal de la administración.

103. Por lo común, se adscribe al despacho del Presidente o del Primer Ministro el organismo de desarrollo de la comunidad encargado de los programas de integración a fin de obtener para el programa el máximo beneficio del apoyo del dirigente político. Pero esto no es suficiente. Debe contarse con una dirección y un apoyo vigorosos, como los que han tenido los programas de India y Filipinas. El programa de Filipinas fue designado incluso con el nombre de su padrino presidencial y se llamó Programa Magsaysay de Desarrollo de la Comunidad. Además, necesita el apoyo del Parlamento y, para que pueda sobrevivir los cambios de gobierno, necesita también el de los

---

<sup>9/</sup> Goswami, en "The Structure of Development Administration", Indian Journal of Public Administration (Nueva Delhi), abril-junio 1955, manifiesta que con la concentración de funciones reguladoras y de desarrollo en un mismo funcionario de categoría inferior a la de subdivisión se corre el riesgo de la "tentación permanente" a recurrir al expediente de la "coerción" para producir resultados rápidos. Sugiere que quizás con el desenvolvimiento de un buen sistema de panchayat en las aldeas será posible traspasar a dichos organismos algunas de las funciones de recaudación de impuestos y otras de carácter coercitivo.

<sup>10/</sup> Report of the Mission on Community Organization and Development in Southeast Asia (Publicaciones de las Naciones Unidas, No. de venta: 1953.IV.24), pág. 49.

/dirigentes del

dirigentes del partido de oposición. El éxito de los programas de desarrollo de la comunidad de todo tipo depende de que se mantenga, este difícil equilibrio entre el apoyo político activo que reciba, por una parte, y la permanencia del carácter imparcial, por la otra. A este fin contribuirán la selección de trabajadores de desarrollo de la comunidad a base de su idoneidad, y las medidas para evitar que estos trabajadores utilicen su posición para fines políticos.

104. Quizás se necesiten asimismo medidas especiales para informar a los dirigentes cívicos acerca de la naturaleza de los programas de desarrollo de la comunidad, como base para obtener su apoyo sincero,

a) La Reunión Técnica de las Naciones Unidas recomendó que las organizaciones internacionales crearan oportunidades para que los dirigentes nacionales conocieran directamente los programas de desarrollo de la comunidad y de su administración en otros países. Se informa que el programa de Filipinas se benefició con el viaje de estudio a la India y el Pakistán, realizado en 1957 por un grupo de altos funcionarios de Filipinas bajo el patrocinio conjunto de las Naciones Unidas y la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos. Si no se puede adaptar el sistema de becas de las Naciones Unidas, u otros programas existentes, para que proporcione dichas oportunidades a funcionarios de alta categoría, habrá que establecer un nuevo sistema con este propósito.

b) La India ha iniciado un programa de orientación en desarrollo de la comunidad para representantes electos a todos los cargos de gobierno. Se organizarán seminarios de ocho a diez días de duración para miembros del Parlamento y de las legislaturas estatales, con la participación de altos funcionarios de la administración. Para uso de estos seminarios se han preparado 10 folletos.

#### La necesidad de personal técnico

105. Muchos de los problemas característicos mencionados en otras secciones de este informe se refieren al personal técnico y a sus relaciones mutuas y con los trabajadores de desarrollo de la comunidad en todas las categorías del gobierno local. Cabe señalar otros dos problemas relativos a estos trabajadores.

106. Una tendencia corriente en los programas de desarrollo de la comunidad es la de no atribuir la debida importancia a la necesidad de obtener personal técnico calificado. La selección del trabajo que vaya a realizarse mediante el esfuerzo propio y la calidad del trabajo que se realice dependerán de los conocimientos técnicos de que disponga la comunidad. En el informe de la Misión de las Naciones Unidas para el Estudio del Desarrollo de la Comunidad en Africa se señaló que los servicios de divulgación de los territorios visitados se habían extendido demasiado, sobre todo en la agricultura, sanidad y economía doméstica, y que, en consecuencia, existía una falta de equilibrio y una fuerte tentación de atribuir demasiada importancia a la acción rápida y de

/resultados espectaculares



resultados espectaculares. Convendría hacer un análisis de los métodos de escalonar la capacitación y de asignar a los trabajadores sociales de aldea en relación con la disponibilidad prevista de servicios técnicos, tanto directos como indirectos.11/

107. Otro problema es el de crear incentivos para inducir al personal técnico a que trabaje en las zonas rurales. El problema puede deberse en parte al posible valor que se atribuya a las profesiones respectivas y la propia sociedad y que tal vez convenga modificar. Sin embargo, para atraer al personal técnico hacia las zonas rurales se requieren incentivos a la vez materiales y sociales. En los países donde la retribución básica es tan reducida que los empleados públicos desempeñan corrientemente más de un cargo, es de particular importancia que se concedan subsidios y facilidades especiales para el trabajo en las zonas rurales donde son muy limitadas las oportunidades de obtener ingresos complementarios. Debe realizarse un estudio comparativo de los incentivos especiales que se ofrecen o de los incentivos que los gobiernos prometen o puedan prometer para atraer al personal calificado a trabajar en zonas alejadas de las ciudades.

#### La necesidad del trabajo de grupo

108. Un buen personal de administración puede ayudar a sentar la base de un verdadero trabajo de grupo para el personal local que se ocupe de un programa de desarrollo de la comunidad. Por trabajo de grupo no se entiende la cooperación formal que existe en general en los comités, sino el entusiasta esfuerzo conjunto que resulta de la dedicación al logro de objetivos comunes y del respeto por la contribución de los demás. Un trabajo de grupo de esta naturaleza, que comprenda a los representantes de distintos organismos, constituye la excepción más que la regla general. La tarea de transformar los hábitos y la mentalidad del personal de antiguos organismos y de infundirles entusiasmo mediante nuevos cursos de capacitación e incentivos constituye probablemente uno de los problemas más urgentes de la administración de los programas de desarrollo de la comunidad. Es preciso dar

11/ Entre los servicios directos figuran los de divulgación agrícola y de la economía doméstica, los de sanidad, los docentes y de alfabetización, los de formación profesional, fomento de las artesanías, organización de cooperativas, los servicios sociales, y otros en que el técnico o el trabajador de formación práctica colaboran directamente con el pueblo de la aldea. Los servicios complementarios son los que no se relacionan directamente con el pueblo, pero entrañan funciones tan importantes como la formación de trabajadores prácticos, la investigación y experimentación relacionados con los problemas concretos con que tropiezan esos trabajadores, y la organización y administración de todos los servicios técnicos que requiere el desarrollo de la comunidad. Consejo Económico y Social, 24º período de sesiones, Anexos, tema 4 del programa, documento E/2931, Anexo III, párr. 49.

/al personal

al personal nuevo una capacitación inicial (una vez contratado), así como formación en el empleo. Convendría realizar un intercambio de información acerca de los métodos de capacitación de las distintas categorías de personal, que comprendiera:

- a) Disposiciones para instruir al personal técnico en métodos de desarrollo de la comunidad, así como para impartir conocimientos técnicos al personal encargado del desarrollo de la comunidad; y
- b) Métodos para conciliar los requisitos de la formación profesional en el empleo con las exigencias administrativas en este campo.

109. Se reconoce la importancia de la atención que se preste a la selección y asignación del nuevo personal del programa. En algunas partes, se asciende a los cargos de funcionarios de desarrollo de la comunidad al personal técnico que reúne las calificaciones necesarias de personalidad y de conocimientos de las relaciones humanas, tanto para aprovechar sus aptitudes como para mejorar las relaciones entre las distintas categorías de personal.

110. La formación profesional conjunta del personal técnico, administrativo y de desarrollo de la comunidad también estimula el trabajo de grupo, dando por sentado, como es natural, que tanto la organización como las materias de estudio del programa de formación profesional sean conducentes a este fin. T.R. Batten manifiesta que "se fomenta el trabajo de grupo entre las dependencias locales proporcionando suficientes oportunidades para que los trabajadores locales del programa se reúnan en conferencias, seminarios o reuniones técnicas, o estableciendo días especiales de capacitación en los que puedan discutir sus necesidades y deseos comunes".<sup>12/</sup>

111. El Sr. Batten reconoce asimismo el problema de que el trabajo de grupo y el entusiasmo para el trabajo adquieran un carácter institucional y sugiere que se estimule la crítica a los métodos y propósitos del programa. Su afirmación se funda en el convencimiento de que el personal no puede experimentar entusiasmo alguno por un organismo o programa en el que no cree y que la crítica constituye un medio de expresar la falta de acuerdo y de conciliar opiniones contrarias.<sup>13/</sup> El programa de desarrollo de la comunidad de la India es notable por las oportunidades que ofrece mediante conferencias, el Kurukshetra (publicación oficial del Ministerio de Desarrollo y Cooperación de la Comunidad), los informes críticos anuales que prepara la Comisión de Planificación, y otros medios para que el personal ventile públicamente su desacuerdo con las políticas y métodos administrativos. Se informa que los trabajadores sociales de aldea no se sienten en libertad para expresar críticas en las reuniones del personal <sup>14/</sup> y que aunque sus críticas puedan

---

<sup>12/</sup> Op. cit., pág. 207.

<sup>13/</sup> Op. cit., pág. 214.

<sup>14/</sup> Dube, op. cit., pág. 167.

ser oídas y en algunos casos aceptadas por altos funcionarios en las conferencias de la superioridad, los funcionarios de desarrollo de los sectores pueden "más tarde echarles en cara sus críticas". A pesar de todo, en el programa de la India las oportunidades que tiene el personal para expresar sus críticas son excepcionalmente amplias. En general, la información sobre el efecto de estas críticas en el trabajo de grupo y en el programa pueden contribuir a reafirmar el concepto de la administración pública, así como a mejorar el trabajo de grupo entre las dependencias para los fines del desarrollo de la comunidad.

112. Resulta pues, esencial, al parecer, que en el país interesado haya un entendimiento entre el personal técnico y de otras categorías del programa en materia de métodos de desarrollo de la comunidad y de elementos de administración pública, incluido en ella el gobierno local. De un estudio sobre algunos de los materiales utilizados en la instrucción impartida al personal de desarrollo de la comunidad sobre administración pública se deduce que queda mucho por hacer para mejorar esa instrucción, tanto en los centros nacionales como regionales. En algunos programas de instrucción en administración pública se han creado cursos sobre métodos de desarrollo de la comunidad, y en uno de éstos, se ofrecen trabajos prácticos, como parte del programa de estudios. Debe considerarse la posibilidad de alentar esta tendencia ofreciendo oportunidades de estudio para instructores y facilitando la preparación del material de enseñanza. Es importante que las universidades y las facultades técnicas en general se den cuenta de que la suma de conocimientos y técnicas en desarrollo de la comunidad proporciona una base para los cursos especiales y merece atención especial por parte de los profesores en distintas especializaciones.

113. Quizás pueda también hacerse mucho en otros aspectos de la administración del personal. Por ejemplo, los sistemas de clasificación del personal tienden en general a considerar únicamente el desempeño individual de la función. En algunos territorios británicos, el administrador del programa clasifica a los representantes de las dependencias a base de su espíritu de cooperación. Tal vez valga la pena probar un sistema por el cual se clasifiquen asimismo los grupos, y en que la clasificación individual sea el resultado del propio desempeño de la función y del desempeño del grupo. Además, la base para la clasificación del desempeño individual y de los grupos debe ser compatible con los objetivos del desarrollo de la comunidad, haciendo hincapié, por ejemplo, en la clasificación de los trabajadores sociales de aldea, en las realizaciones en el campo de la educación y organización de la comunidad y no en las instalaciones construidas para servicios

/de la

de la comunidad.<sup>15/</sup> Quizá convendría realizar un análisis comparativo de las experiencias obtenidas en la clasificación y retribución del personal que se ocupa de obras de desarrollo de la comunidad.

114. Probablemente sea necesario revisar fundamentalmente las definiciones de los cargos, en donde se las utilice, a fin de reducir al mínimo la innecesaria duplicación en la clasificación de las funciones, o de parte de las funciones, como correspondientes al personal técnico de distintas dependencias, y para que la cooperación y el trabajo de grupo constituyan parte integrante del desempeño de la función. Las definiciones deben ser suficientemente detalladas para que sirvan de orientación a la capacitación y al trabajo pero no tan restrictivas que no comprendan ciertas tareas del programa que deben llevarse a cabo. Cuando haya duplicación en las funciones de los especialistas y técnicos - y se estima conveniente que haya un cierto grado de duplicación - debe establecerse un orden de prioridad en las necesidades.

115. La práctica de turnar al personal cada dos o tres años puede ejercer un efecto perjudicial en el trabajo de grupo y en el programa de desarrollo de la comunidad en general. En la India, se descubrió que el personal de los programas de construcción sujeto a dicha rotación se preocupaba de cumplir con las fechas previstas. Se recurrió a la creación de comités especiales para acelerar la aceptación y participación del público, en vez de utilizar y reforzar las instituciones gubernamentales locales, con lo cual había más garantías de conservar las instalaciones contruidas. En el Africa oriental se ha observado que la rotación produce confusión entre los habitantes de las aldeas ya que con los cambios de personal se manifiestan distintas teorías sobre el orden de prioridad. En Ghana, se descubrió que la rotación exagerada del personal produce en el mismo una sensación de desarraigo y que una rotación lenta paraliza las actividades. El punto medio puede variar con arreglo a la categoría del personal y a las circunstancias, incluso el efecto de la rotación en el trabajo de grupo.

---

<sup>15/</sup> Esto constituye una parte del problema más general de reducir al mínimo la tensión en un personal que debe satisfacer las necesidades de las comunidades y de los individuos así como las exigencias de la dependencia que le emplea. "El estudio de esta cuestión podrá demostrar que los funcionarios que trabajan en organizaciones burocráticas que no requieren la participación de la comunidad para el éxito de su programas, experimentan menor tensión que los funcionarios que trabajan en entidades donde se requiere del trabajador que preste igual atención a las exigencias de la organización de tipo comercial a la que presta sus servicios, que a las exigencias de tipo social de las familias y de las comunidades". Véase C.P. Loomis y J.A. Beegle, Rural Sociology - the strategy of change. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1957.

116. Las condiciones de empleo también repercuten grandemente en los programas de desarrollo de la comunidad. Como lo ha demostrado la experiencia obtenida en el proyecto Nayarit de México, las diferencias en los niveles de salarios entre una y otra dependencia dificultan la cooperación entre los representantes de las dependencias en el programa. El hecho de que en las Filipinas los salarios de los trabajadores sociales de aldea empleados por el organismo de desarrollo de la comunidad fueran superiores a los de los trabajadores de divulgación agrícola (aunque inferiores a los de otros técnicos del programa) agudizó los conflictos entre las dependencias del programa. Las diferencias muy pronunciadas en la remuneración del personal de distintas categorías gubernamentales pueden perjudicar los esfuerzos para reforzar el gobierno local. El hecho de pagar salarios más altos al personal de los programas de desarrollo de la comunidad que al personal de los organismos regulares puede dificultar la integración del proyecto en la estructura del Gobierno y la posibilidad de extender el proyecto a todo el país. Lo mejor sería implantar una política uniforme con respecto a subsidios y servicios especiales cuando éstos sean necesarios para atraer a personas calificadas a que trabajen en zonas alejadas de las ciudades.

117. Las diferencias en las señales exteriores de las categorías (por ejemplo, los cuadros especiales o los servicios de oficina) puede disminuir la capacidad de las personas de una misma categoría para trabajar juntas, en grado igual que las diferencias de salarios.

118. Puede decirse que la falta de un sistema uniforme de retribuciones y otras deficiencias de organización gubernamental nacen de la política o de la tradición, a lo cual se pueda atribuir tal vez la situación existente, pero es preciso presentar en todo momento los argumentos favorables a la organización racional como respuesta a dichas prácticas. Como es natural, una organización racional no bastará para garantizar la bondad del trabajo de grupo pero podrá coadyuvar a que se logre este objetivo; por otra parte, el trabajo de grupo provechoso puede resultar imposible si hay una organización deficiente.

119. La Reunión Técnica de las Naciones Unidas llegó a la conclusión de que los funcionarios de desarrollo de la comunidad pueden estimular el trabajo de grupo entre los funcionarios técnicos más eficazmente si aquéllos están en condiciones de prestarles servicios y de ejercer autoridad sobre ellos. Para lograr la coordinación del programa no es necesario contar con un funcionario de categoría superior en el plano en que se prestan los servicios directos, si existen otras disposiciones orgánicas para garantizar la corriente de información vertical y horizontalmente y el reajuste cotidiano de la labor individual de las dependencias.

120. Además de lo que antecede, existen algunos requisitos especiales para el trabajo de grupo en las zonas tribales, a causa de lo remoto de las zonas, de las diferencias culturales de las poblaciones, y del hecho de que en esas zonas las actividades personales y técnicas de un miembro del grupo pueden

/producir probablemente

producir probablemente mayores efectos en otros miembros del grupo. Los requisitos son los siguientes:

- a) La selección de personas de muchos recursos que posean una gran variedad de aptitudes, facilidad de adaptación a las diversas circunstancias y sentido de la misión;
- b) Formación especial para desarrollar criterios y técnicas apropiados para labores culturales complementarias;
- c) Selección de miembros de agrupaciones tribales y su capacitación como trabajadores sociales y técnicos de aldea que puedan actuar como miembros de un grupo sin perder su compenetración con sus comunidades; y
- d) Experimentos de metodología previos a la aplicación de los métodos en gran escala.

## VI. EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y EL GOBIERNO LOCAL

121. El gobierno local se ha formado en muchas partes del mundo como una manifestación institucional de la manera en que se organiza una colectividad para lograr objetivos comunes. Este proceso, encaminado a dar al esfuerzo individual una forma institucional y un complemento por medio del gobierno local, está todavía en marcha en muchos países. Se echa de ver dondequiera que los hombres pueden tomar la iniciativa, y de hecho la toman, para constituirse en entidades de gobierno local de fines generales o especiales, con objeto de procurarse servicios que los órganos del Estado existentes no les proporcionan. También se advierte en la manera en que se agregan al gobierno local funciones nuevas, tales como la asistencia pública, a modo de derivaciones del esfuerzo voluntario y como un medio de complementarlo.

### Relaciones entre el desarrollo de la comunidad y el gobierno local

122. El desarrollo de la comunidad y el gobierno local tienen mucho en común y el proceso de desarrollo de la comunidad debería aplicarse dentro de las actividades del gobierno local; sin embargo, no son la misma cosa. El desarrollo de la comunidad, ya se le considere como un programa para impulsar el esfuerzo propio de la comunidad o como manifestación de ese esfuerzo, abarca actividades que escapan a la esfera de acción ordinaria del gobierno local y a la vez actividades comprendidas en ella. Puede afectar a un determinado grupo o a toda la comunidad por debajo del ámbito de actividad a que alcanza la entidad constituida del gobierno local de menor categoría. Los programas de desarrollo de la comunidad hacen que destaquen los dirigentes naturales y estimulan la formación de agrupaciones sociales (por ejemplo, asociaciones de costura) y la acción voluntaria de las personas con intereses comunes, mientras que el gobierno local normalmente recibe sus dirigentes, y determina y costea sus actividades, por medio de procesos institucionalizados. Los programas de desarrollo de la comunidad permiten que un sector de la comunidad logre su propio mejoramiento si la comunidad no está dispuesta a actuar por conducto del gobierno local. Este puede estar llamado a desempeñar ciertas funciones por cuenta de los órganos del gobierno central, algunas de las cuales pueden suponer la aplicación de sanciones, mientras que en los programas de desarrollo de la comunidad lo esencial es la acción voluntaria, y no se tiene en cuenta hasta qué punto tales programas están al servicio de objetivos nacionales. En los medios utilizados por el gobierno local para obtener fondos o prestaciones personales destinados a proyectos colectivos suele estar implícita la idea de coerción legal; en cambio, esa coerción, en teoría (aunque no siempre en la práctica), es contraria al criterio en que se basan los programas de desarrollo de la comunidad; así, el gobierno local, generalmente por el voto mayoritario de un consejo puede obligar a todos los miembros de una comunidad a participar en la construcción de un servicio público, mientras que la labor de desarrollo de la comunidad se debe fundar normalmente en el

/consentimiento o

consentimiento o, a lo sumo, en sanciones extraoficiales, para que todos los que van a beneficiarse de un servicio contribuyan a su institución y conservación. El gobierno local suele contar con un personal permanente y dispone de fondos para pagar trabajadores o contratar servicios y, en consecuencia, puede iniciar proyectos más vastos de lo que es posible con la acción basada en el esfuerzo propio de la comunidad.

123. Estas diferencias son de tal naturaleza que la acción para impulsar el desarrollo de la comunidad y para mejorar el gobierno local pueden complementarse recíprocamente de diversas maneras, suponiendo que sus objetivos sean semejantes. Por ejemplo, puede construirse un camino o un mercado mediante el esfuerzo propio, encargándose el gobierno local de atender a su conservación; puede excavar un pozo con la acción voluntaria de la comunidad y emplearse la autoridad del gobierno local para impedir su contaminación; puede propugnarse el empleo de letrinas mediante un programa de desarrollo de la comunidad, a la vez que el gobierno local ordena la instalación de letrinas en los nuevos edificios que se construyan. De este modo, el gobierno local, merced a su prestigio, a su poder y recursos por las vías de derecho, puede complementar las actividades de desarrollo de la comunidad; además, los gobiernos locales, en la medida en que pueden servir para encauzar los subsidios al esfuerzo propio y proporcionar a ese esfuerzo el apoyo de la asistencia técnica, constituyen un medio de descentralizar y coordinar ciertos aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad 1/. A su vez, los programas de desarrollo de la comunidad, al ayudar a establecer servicios para ésta y preparar a la colectividad para una participación más activa en la vida ciudadana, pueden contribuir a mejorar el gobierno.

124. En los lugares donde no existe el gobierno local, o donde ese gobierno estorba más que facilita el proceso de satisfacer las necesidades de la colectividad, las actividades de desarrollo de la comunidad pueden contribuir a crear o vigorizar el gobierno local. Por ejemplo, en las regiones recientemente colonizadas, las actividades de desarrollo

---

1/ Antes de que se confíen estas funciones a los gobiernos locales, es preciso ponerles en condiciones de desempeñarlas. En un país, se desistió de los planes de asignar fondos para el desarrollo de la comunidad por medio de los consejos de gobierno local en vista de que muchos de los miembros electivos de los consejos no eran más que políticos y no tenían competencia en la materia; en vez de eso, se confió la labor a un comité regional compuesto enteramente de miembros designados por nombramiento. Véase el Report of the United Nations Workshop, Anexo E al documento E/CN.5/334/Add.4, inciso i) del párrafo 135.



de la comunidad pueden coadyuvar a la creación de instituciones de gobierno local basadas en el criterio adoptado para la organización de la comunidad y la contratación de personal así como para la distribución de sectores de viviendas. Esas actividades permiten comprobar la idoneidad de los dirigentes ya afianzados y poner a prueba a dirigentes nuevos. A medida que los miembros de una comunidad que aún no está organizada en un régimen de gobierno local advierten la utilidad de la acción combinada en interés común, sienten el deseo o la necesidad de organizarse sobre una base permanente; puede ser que entonces - no antes - estén en condiciones de ejercer los poderes legales del gobierno local. La oportunidad es, pues, un factor decisivo tanto para la creación como para la modificación de las instituciones de gobierno local.

125. En vista de la interdependencia del desarrollo de la comunidad y el gobierno local, la relación entre ambos es algo paradójica. Es probable que la necesidad de programas de desarrollo de la comunidad sea mayor allí donde el gobierno local es más débil - es decir, donde el gobierno local no existe virtualmente, no es representativo o carece de poderes, personal y recursos fiscales. Con todo, en cierto número de países, el éxito de los programas de desarrollo de la comunidad depende en gran parte del vigor del gobierno local - esto es, de la capacidad del gobierno local para mantener muchos de los servicios instalados gracias al esfuerzo pro desarrollo de la comunidad, para proporcionar una fuente local de apoyo financiero y de otra especie y, en general, para satisfacer muchos de los requisitos de orden institucional que acompañan a la acción pro desarrollo de la comunidad. Sin embargo, los programas de desarrollo de la comunidad pueden debilitar involuntariamente el gobierno local haciendo que los órganos del Estado ejecuten con carácter permanente funciones básicas que pueden y deben ejecutarse por las entidades de gobierno local, estableciendo instalaciones y servicios sin tomar medidas de antemano para su conservación y creando organismos de desarrollo al servicio de finalidades generales que debilitan las facultades del gobierno local. Al mismo tiempo, el hecho de que el gobierno local recurra al poder coercitivo cuando haga falta labor de divulgación, educación de la comunidad o una acción voluntaria, puede debilitar el esfuerzo de desarrollo de la comunidad.

#### Consecuencias administrativas

126. Por regla general, los programas destinados a mejorar el gobierno local deben prepararse y ejecutarse simultáneamente y en estrecha coordinación con los programas de desarrollo de la comunidad. La necesidad de establecer una coordinación y de constituir un gobierno local para que se encargue de ciertos servicios que deben su origen al esfuerzo propio comunal se echa de ver en los ejemplos siguientes:

- a) En la India, el Fourth Evaluation Report (1957) sobre el programa de desarrollo de la comunidad expresa seria inquietud en torno al problema de conservar servicios establecidos durante la fase intensiva del programa: "Salta a la vista que, para estos

/fines, no

finés, no hay que contar en forma permanente ya sea con la acción individual, o con la acción colectiva espontánea u organizada esporádicamente. A la larga la conservación de estos servicios debe quedar a cargo de los panchayats de aldea. La poca inclinación de los panchayats a asumir esta tarea obedece en parte a que los programas originales de construcción se emprendieron sin consultar con ellos y a que esos programas sólo han beneficiado a algunas personas o a grupos especiales de personas y no a la población de la localidad como tal".

b) En Nigeria oriental, "se construyeron salas de lectura como parte de la campaña de alfabetización y en cada aldea se encargó de su conservación a una comisión, presidida generalmente por el director de la escuela de la aldea. El interés no tardó en decaer y hoy casi todas estas salas de lectura están descuidadas y no se utilizan. En cambio, si hubieran quedado a cargo de un intendente capacitado y entusiasta empleado por el consejo de gobierno local, no habrían defraudado las esperanzas que motivaron su creación. El fracaso de las salas de lectura en la División de Udi, y, en última instancia, el malogro de la campaña de alfabetización en masa en ese lugar, se debió en gran parte a una falta de coordinación entre el desarrollo de la comunidad y el gobierno local" 2/.

127. Normalmente, los programas de desarrollo de la comunidad no deben estimular y ayudar a la población a establecer una instalación o un servicio más que si de antemano se han tomado disposiciones para su conservación, sea por medio del gobierno local o de otro modo. También hay que procurar que los servicios no se extiendan con tanta rapidez que los recursos económicos no permitan atender a su funcionamiento. En algunos casos, es posible que ciertos departamentos técnicos, tales como los servicios sanitarios o sociales, accedan a mantener un servicio con la idea de traspasar más adelante la responsabilidad y el personal al gobierno local; sin embargo, es muy difícil llevar a cabo estos traspasos sin perjudicar seriamente la calidad del servicio. Nos hace conocer mejor la manera de efectuar esos traspasos u otras posibilidades dignas de estudio. Tal vez se necesiten innovaciones en la organización y facultades de los organismos de gobierno local y en sus relaciones con el gobierno central, especialmente en los casos en que haya, como se mencionó antes, una tradición que favorezca la coordinación de los servicios técnicos centrales en un punto cercano a las comunidades que reciben sus servicios.

128. Las medidas destinadas a mejorar el gobierno local deben formar parte integrante de los programas de desarrollo de la comunidad. Los servicios técnicos - divulgación agrícola, educación, sanidad, servicios

---

2/ I.C. Jackson, Advance in Africa, Oxford, Oxford University Press, 1956, pág. 100.

/sociales, etc.

sociales, etc. - se consideran en las Naciones Unidas como elementos componentes de esos programas. Entre las funciones del gobierno local figuran a menudo algunos de estos servicios y también otros, tales como obras públicas, que pueden afectar las actividades de desarrollo de la comunidad y ser afectados por éstas.

129. Algunos países hasta han encontrado conveniente confiar a un mismo organismo la responsabilidad de fomentar las actividades de desarrollo de la comunidad y de mejorar el gobierno local. Hace poco, en la India, se confió al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y Cooperación, la responsabilidad de ayudar a los Estados a mejorar el funcionamiento de los panchayats. Se requiere un estudio comparativo sobre el efecto de las diversas formas de organización utilizadas para desempeñar las responsabilidades en materia de desarrollo de la comunidad y gobierno local. En algunas regiones, donde estas responsabilidades se han confiado a dependencias distintas, se ha originado una rivalidad entre los funcionarios interesados; los que están a cargo del gobierno local creen que el programa de desarrollo de la comunidad priva al gobierno local del interés y apoyo de los habitantes pues hace muchas cosas de la competencia del gobierno local que éste puede hacer mejor. Los dirigentes tradicionales y los funcionarios de gobierno local se oponen también al programa de desarrollo de la comunidad cuando estiman que éste o sus principales elementos de enlace en la localidad constituyen una amenaza para su posición. Por otra parte, confiar ambos programas al mismo departamento tal vez impondría, en ciertas circunstancias, excesivas restricciones políticas y otras de carácter institucional al programa de desarrollo de la comunidad.

130. Se ha propuesto a veces que la responsabilidad de impulsar el desarrollo de la comunidad se traspase enteramente a las propias unidades de gobierno local. Teniendo en cuenta las diferencias en los sistemas de gobierno, cabría esperar que los gobiernos locales asumieran -- a medida que se encuentren en condiciones de hacerlo -- algunas de las funciones de los programas del desarrollo de la comunidad, tales como las de ayudar a las comunidades a abastecerse de agua potable, y ciertamente debería estimularseles a adoptar el espíritu y los métodos propios del desarrollo de la comunidad. Sin embargo, mientras no se alcance una etapa en que el proceso de desarrollo de la comunidad esté afianzado dentro del gobierno y de la sociedad, es poco probable que los gobiernos locales puedan satisfacer la necesidad de dar estímulo externo a las actividades de desarrollo de la comunidad.

131. Sean cuales fueren las relaciones entre esas dos actividades en el plano de la organización, es preciso reconocer la necesidad de medidas de planificación para mejorar el gobierno local paralelamente a las demás actividades de desarrollo de la comunidad. También debe tomarse en cuenta el efecto que tengan sobre el gobierno local las actividades de desarrollo de la comunidad y otras afines patrocinadas por dependencias del gobierno central.

132. En consecuencia, en los párrafos que siguen se ha dado atención no sólo a los problemas especiales que plantean al gobierno local los programas de desarrollo de la comunidad, sino también a algunos problemas generales que afectan al gobierno local y merecen investigación o estudio. En la sección sobre descentralización se ha examinado uno de los problemas especiales, el de absorber las nuevas zonas de desarrollo dentro de la estructura regular para su administración sobre el terreno o de transformarlas en entidades de gobierno local. A continuación se examinan otros tres problemas especiales: primero, la cuestión de determinar el empleo apropiado de las comisiones de desarrollo de la comunidad con fines de carácter general, incluidas las relaciones de esas comisiones con las entidades oficiales; segundo, las relaciones del gobierno local con las actividades de desarrollo de la comunidad en el campo económico; y tercero, las consecuencias de los programas de desarrollo de la comunidad urbana desde el punto de vista de la administración pública.

#### Comisiones de desarrollo de la comunidad

133. La experiencia de las comisiones o consejos de desarrollo de la comunidad constituidas para finalidades generales revela las oportunidades y los problemas existentes en las relaciones entre el desarrollo de la comunidad y el gobierno local. Esas entidades especiales se han establecido en diversos países como un medio de conseguir la participación de la población en los programas de desarrollo de la comunidad y de coordinar la acción de los organismos oficiales y privados que pueden aportar recursos técnicos o financieros a estos programas. En muchos casos, forman parte de ellas miembros del consejo del organismo de gobierno local. En los lugares donde no existe una entidad oficial de gobierno local para ciertos ámbitos de actividad en los que la acción de desarrollo de la comunidad resulta eficaz, los organismos creados a este efecto pueden virtualmente hacer las veces de órganos de gobierno local y servir de base para el establecimiento de un gobierno local, como lo han hecho las comisiones pro bienestar de la aldea en Orissa (India).

134. Por otra parte, parece que allí donde existen entidades de gobierno local, la creación paralelamente a ellas de comisiones de desarrollo de la comunidad al servicio de finalidades generales puede suscitar dificultades sin producir a la larga ninguna ventaja apreciable desde el punto de vista del desarrollo de la comunidad. Además, el ensayo hecho en varios países de crear en todo el territorio nacional comisiones de desarrollo al servicio de finalidades generales ha tenido poco éxito.

135. En la India, en los primeros años, se atribuyó gran importancia a la creación de comisiones de bienestar de la aldea y comisiones consultivas en esferas superiores. El informe del Comité de Proyectos de Planes de la Comisión de Planificación expresa que "... pocos de los organismos locales situados en un escalón superior al del panchayat de aldea han demostrado ningún entusiasmo o interés por esta labor; y ni siquiera la acción de los panchayats ha sido apreciable. Se ha tratado de encauzar la iniciativa local mediante la formación de organismos

/especiales compuestos

especiales compuestos en su mayoría de personal designado por nombramiento y de carácter invariablemente consultivo. Hasta ahora estos organismos no han dado ningún indicio de vigor duradero ni han tenido la iniciativa necesaria para impulsar una acción constante pro mejoramiento de las condiciones económicas y sociales en las zonas rurales" 3/. El Comité recomendó que se robusteciera a los panchayats y que éstos quedaran vinculados orgánicamente para formar una nueva entidad de gobierno local en cada sector. Como se señala en el Apéndice B., la India ha abandonado ahora la creación de consejos especiales de aldea y se preocupa principalmente de mejorar los panchayats y de transformar finalmente las comisiones consultivas de desarrollo en entidades oficiales locales.

136. La Comisión de Gobierno Local de Ceilán hizo suya la idea del esfuerzo propio impulsado por el movimiento de desarrollo rural, pero recomendó que las obras públicas que a la sazón ejecutaban las sociedades de desarrollo rural se hicieran en lo sucesivo por medio de las comisiones (de gobierno local) de aldea. Señaló esa Comisión que: "Es innegable que la institución democrática legalmente constituida en la aldea - la comisión de aldea - se considera suplantada, y con razón; estima que se está atrofiando y que pierde el lugar que le corresponde en la sociedad de la aldea. Cada vez está más arraigada la opinión de que, como resultado de la campaña pro desarrollo rural, se está creando en la aldea una dualidad de poderes y se está escindiendo en dos su vida de colectividad organizada" 4/.

137. Conviene examinar las relaciones que en Filipinas guardan las comisiones de desarrollo con los organismos de gobierno local en las esferas provincial y municipal (el consejo de barrio, de categoría equivalente a un ayuntamiento de aldea, es también un instrumento para las actividades de desarrollo de la comunidad). Por una parte, las comisiones provinciales y municipales de desarrollo son las llamadas a aprobar en la actualidad las solicitudes de subsidios nacionales para fines de desarrollo de la comunidad. Por la otra, se han hecho varias propuestas con objeto de que se confieran a los gobiernos provinciales y municipales facultades para procurarse ingresos adicionales a fin de hacer aportaciones paralelas a los subsidios nacionales, así como para financiar separadamente programas de desarrollo de la comunidad. Como las comisiones de desarrollo provinciales y municipales se componen de representantes de instituciones privadas de bienestar social y de funcionarios públicos, así como de representantes electivos locales, sería interesante saber qué efecto han tenido estas comisiones en el gobierno local y si será necesario modificar las relaciones entre las comisiones de desarrollo y los órganos de gobierno local en los casos en que el gobierno local obtenga mediante la tributación una proporción mayor de los fondos para sufragar los programas de desarrollo de la comunidad.

---

3/ India. Comité de Proyectos de Planes de la Comisión de Planificación, op.cit., pág. 5.

4/ Ceilán. Informe de la Comisión de Gobierno Local (Sesional paper XXXIII, 1955).

138. El empleo de comisiones para finalidades generales en los programas del tipo de proyecto realizados en Moturiki (Islas Viti), Domasi (Nyasalandia) y Nayarit (México) sin ninguna intervención de los funcionarios del gobierno local parece haber restado vigor a estos proyectos.

139. En Ghana, no se consideró conveniente que se ocupase del desarrollo de la comunidad una comisión especial no electiva cuyo ámbito de actividades abarcase la misma zona geográfica que una entidad local oficial (por ejemplo, el consejo de distrito). En cambio, las comisiones de desarrollo de la comunidad dentro de las aldeas están resultando eficaces. Se están haciendo experimentos para agrupar algunas de estas comisiones en "asociaciones de desarrollo de la comunidad" de determinada zona.

140. Fundándose en los datos procedentes de diversos países, cabe formular la hipótesis siguiente: Las comisiones de finalidad general pueden utilizarse en forma provechosa como instrumentos de desarrollo de la comunidad en esferas donde no existen organismos locales oficiales, o como medios de hacer reformas esenciales en el gobierno local, pero probablemente fracasarán si existen paralelamente a los organismos oficiales y si no se cuenta con un plan preconcebido para que su actividad guarde una relación apropiada con la del gobierno local.

141. Para comprobar la validez de esta hipótesis habría que examinar a fondo en un estudio separado ciertas cuestiones conexas como las siguientes:

a) ¿Cuáles son las ventajas y los inconvenientes de conceder el carácter de gobierno local a una comunidad que es una unidad efectiva para el desarrollo de la comunidad con fines múltiples? Para ello conviene saber si pueden procurarse las ventajas inherentes a la calidad de gobierno local (por ejemplo, personalidad jurídica para la posesión de bienes) sin hacer demasiado rígida la organización de la comunidad ni debilitar por otros conceptos la capacidad de la comunidad para una acción espontánea. A este propósito debería estudiarse cuáles fueron las consecuencias del otorgamiento de ciertas facultades jurisdiccionales a las comisiones de desarrollo rural en Ceilán.

b) ¿Qué clase de nexos formales entre el gobierno local y los organismos de desarrollo de la comunidad, sea por disposición de una ley, de un reglamento o por otros medios, han sido viables y cuáles han resultado impracticables? ¿Qué problemas suscita la falta de esos nexos?

c) ¿Pueden trazarse pautas para determinar la forma y la composición de los organismos de desarrollo de la comunidad al servicio de finalidades generales (por ejemplo, reuniones generales de los miembros adultos o comisiones organizadas formalmente con un número de miembros limitado)?

/i) Por

i) Por ejemplo, en un estudio reciente hecho en el Brasil se llegó a la conclusión siguiente: "En una comunidad no acostumbrada a la acción administrativa voluntaria y apolítica, el consejo sirvió de plataforma para el desacuerdo político más que de instrumento para fomentar la cooperación. Esto no significa que el consejo de la comunidad sea un mecanismo defectuoso, sino que el consejo, al igual que otras instituciones que responden a un ambiente ideológico determinado, no puede transplantarse fácilmente a los lugares donde el ambiente social y político es diferente" 5/.

ii) En cuanto a las relaciones de los funcionarios del gobierno local con los organismos de desarrollo de la comunidad en el ámbito de la aldea, un experto ha señalado la importancia de enseñar a los funcionarios del gobierno local los métodos propios del desarrollo de la comunidad. A su juicio, los aldeanos sólo en casos excepcionales querrán participar en programas dentro de la aldea mientras estén a cargo de forasteros.

142. Cuando se trata de zonas tribales, el problema de las relaciones de los organismos de finalidad general con el gobierno local y de la forma que debe darse a esos organismos merece un estudio aparte que tenga en cuenta las circunstancias particulares de las organizaciones tribales, entre otras su acentación por la población, sus relaciones con el gobierno local y la política del gobierno respecto a ellas. En un país, por ejemplo, se está creando un nuevo régimen de gobierno local junto con un programa de desarrollo de la comunidad. Una de las finalidades principales de la reforma del gobierno local es destruir el régimen tribal. Pero se ha advertido que en algunas partes del país para que el programa de desarrollo de la comunidad tenga éxito debe recurrir a ciertos elementos de la organización tribal.

143. Los programas de desarrollo de la comunidad pueden proporcionar un medio para ayudar a las organizaciones tribales a satisfacer mejor las necesidades actuales de sus miembros o para facilitar la transición de las formas tribales a las formas modernas del gobierno local. Contribuyen a mantener la integración social en tanto que introducen modificaciones tecnológicas y de otra naturaleza. Ayudan a los propios habitantes a comprender los cambios y ajustarse a éstos y pueden contribuir a la integración nacional así como a la cohesión de la comunidad. En un país que tiene grupos tribales u otros grupos étnicos identificables concentrados en ciertas zonas, puede ser que el gobierno tenga que decidir la importancia relativa que desea dar a la cohesión de la comunidad por una parte, y, por otra, a la integración nacional en su programa de desarrollo de la comunidad. En ese caso, es muy importante que las directrices y medidas en materia de gobierno local estén en consonancia con la decisión adoptada.

---

5/ K. Oberg y J.A. Ries "A Community Improvement Project in Brazil" en Health, Culture and Community, bajo la dirección de Benjamin Paul (op.cit., pág. 349).

Función del gobierno local en las actividades de desarrollo económico

144. Varios gobiernos esperan de sus entidades de gobierno local no sólo que mejoren los servicios públicos y otros de carácter básico, sino que desempeñen también vastas funciones económicas que contribuirían más directamente al desarrollo local y nacional. La India estudia la conveniencia de confiar a los panchayats una intervención más activa en la planificación económica y en el desarrollo agrícola. El Japón e Indonesia están resucitando instituciones comunales de carácter tradicional (el mura y el desa, respectivamente) para satisfacer necesidades económicas que impone la vida moderna.

145. La cuestión de saber qué constituye un interés público es esencial para trazar una línea divisoria entre los asuntos en que puede ser apropiada la aplicación de los recursos coercitivos del gobierno local como, por ejemplo, para hacer cumplir las medidas de lucha contra las plagas de los cultivos, y los asuntos en que la divulgación puede ser el único método adecuado, como ocurrirá normalmente cuando se trate de persuadir a los campesinos de que planten ciertas clases de semillas.

146. Se da también la cuestión de la línea de delimitación entre los servicios que puede ejecutar el gobierno local y los que deben dejarse a la acción cooperativa y privada. Los programas de desarrollo de la comunidad, especialmente los del tipo integrativo, crean necesidades en materia de comercialización, crédito y comercio al por menor, que deben satisfacerse para que tengan éxito los programas. De poco sirve enseñar a los agricultores el valor de las buenas semillas y fertilizantes si no se les ofrece la manera de obtener tales artículos y de conseguir crédito en caso necesario. En los países que disponen de esos programas, no se utiliza a los gobiernos locales para estos fines <sup>6/</sup>. Algunos gobiernos tratan de proporcionar los elementos necesarios creando cooperativas y otras instituciones y ayudándolas con subsidios. Sería útil saber cómo están organizadas estas instituciones, qué reglas siguen en su funcionamiento, qué funciones desempeñan, y cuáles son sus relaciones con el gobierno central y local y con los organismos de desarrollo de la comunidad de carácter general. Ceilán, donde recientemente se establecieron en las aldeas cooperativas de finalidad múltiple ayudadas con subsidios del gobierno, podría suministrar buen material para un estudio de este problema. También tiene sociedades de desarrollo (de la comunidad) rural

---

6/ En el Fifth Evaluation Report sobre el programa que se ejecuta en la India se ha recomendado que no se imponga a los panchayats una nueva responsabilidad por concepto de obras de desarrollo, por lo menos hasta que desempeñen adecuadamente sus responsabilidades cívicas elementales. "Hay que trazar una clara distinción entre las funciones de los panchayats y las de las sociedades cooperativas... La labor de abastecer de semillas, desarrollar las industrias domésticas independientes, etc., corresponde a las sociedades cooperativas y no a los panchayats". Op.cit., pág. 153.



y comisiones (de gobierno local) de la aldea. Se ha sugerido asimismo que se haga un estudio de las relaciones entre el gobierno local y las Societés Mutuelles de Production Rurale en las repúblicas africanas que forman parte de la Comunidad Francesa.7/.

#### Desarrollo de la comunidad urbana

147. Las Naciones Unidas tratan en un estudio separado la posibilidad de aplicar a las zonas urbanas las técnicas de desarrollo de la comunidad 8/. Las observaciones que se hacen a continuación sobre las oportunidades y los problemas definidos que tales programas ofrecen a la administración pública, se basan en gran parte en los informes sobre un programa experimental que se ha estado aplicando desde 1952 en ciudades del Pakistán. Las Naciones Unidas han proporcionado asistencia técnica para este programa, uno de los pocos que se aplican en países en vías de desarrollo con el nombre de "programa de desarrollo de la comunidad urbana". Como las lecciones que pueden desprenderse de la experiencia del Pakistán pueden ser de aplicación general, conviene atribuir un lugar preferente al estudio sobre el terreno de esa experiencia.

148. El rápido crecimiento de las zonas urbanas crea necesidades, tanto de servicios como de medios de expresión de la comunidad, que la estructura del gobierno y de la sociedad a menudo no satisface adecuadamente 9/. Esas necesidades existen tanto en el ámbito del barrio como en el de toda una zona. El desarrollo de la comunidad puede ser útil para crear y adaptar entidades oficiales y otras instituciones con objeto de satisfacerlas. Puede complementar la acción gubernamental o galvanizar un interés cívico que dé por resultado una acción del gobierno. La aplicación de métodos propios del desarrollo de la comunidad en ciertos programas como eliminación de barrios insalubres y la renovación urbana contribuye al éxito de aquéllos. Por otra parte, un programa de desarrollo de la comunidad urbana puede introducir involuntariamente una confusión en las relaciones entre distintos sectores del Poder Público y contribuir a la fragmentación de éste dentro de una zona urbana.

---

7/ Report of the Mission to Survey Community Development in Africa, ST/TAA/Ser.d/26-ST/SOA/Ser.O/26, párr. 72.

8/ Se entiende por "zona urbana" un sector económico y social urbano y no una ciudad legalmente definida como tal. Las zonas pobladas fuera de los límites legales de una ciudad a menudo ofrecen terreno fértil para el trabajo de desarrollo de la comunidad. Los elementos esenciales de un "programa de desarrollo de la comunidad urbana" son el estímulo de la iniciativa de los habitantes y la coordinación de la acción voluntaria y la acción oficial para obtener el mejoramiento general de zonas urbanas completas y también de barrios.

9/ Véase Estudio internacional de los programas de desarrollo social (Naciones Unidas, No. de venta 59.IV.2), págs. 169-184, para un examen de las medidas, entre ellas las de desarrollo de la comunidad urbana, destinadas a resolver los problemas del rápido crecimiento urbano.

149. En el Pakistán, la autoridad federal en materia de desarrollo de la comunidad urbana corresponde al Ministerio de Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad, el cual tiene además a su cargo el programa de desarrollo de la comunidad rural (V-AID). En la esfera provincial, el programa urbano es administrado por el Departamento de Bienestar Social y Gobierno Local, en el Pakistán Occidental, y por el Departamento de Sanidad y Gobierno Local, en el Pakistán Oriental. En diversas ciudades se eligieron sectores empobrecidos para realizar trabajo experimental en desarrollo de la comunidad. Se formaron consejos de barrios, que al principio estaban compuestos por todo el que quisiera participar y más adelante por representantes de 13 grupos de servicio a la comunidad, que se formaron tanto para finalidades múltiples como para finalidades determinadas. Al cabo de poco más de un año de iniciada su aplicación, se anunció que uno de estos programas voluntarios de barrio basados en el esfuerzo propio había logrado entre otros los siguientes resultados:

- a) Tres escuelas nocturnas, con otros tanto maestros remunerados y una asistencia de más de 300 alumnos de ambos sexos;
- b) Tres bibliotecas con más de 600 volúmenes;
- c) Tres clínicas abiertas una hora cada una dos veces por semana, atendidas por médicos voluntarios.
- d) Cinco pequeños centros recreativos en marcha, con una asistencia regular de 110 niños y niñas;
- e) Cinco centros para la distribución de leche, que atendían a 800 familias; y
- f) De los 15.000 habitantes del sector, más de 1.000 estaban afiliados a grupos de servicio, 100 participaban con carácter permanente, 300 participaban en ciertas ocasiones, y 13.000 se beneficiaban de los diversos servicios proporcionados.

150. Se logró persuadir a los habitantes para que, además de establecer y atender estos servicios, limpiasen las calles y se proporcionaron receptáculos para echar la basura. El consejo preparó un presupuesto de sus gastos y recaudó los fondos necesarios tanto dentro como fuera del barrio. También se dio ayuda para obtener más servicios del municipio. Sin embargo, el experto de las Naciones Unidas, al examinar lo realizado, estimó que "debería haberse prestado mayor atención a las relaciones e interrelaciones gubernamentales".

151. Hay muchos antecedentes de trabajo de organización de la comunidad en zonas urbanas, pero la experiencia del Pakistán ofrece caracteres distintivos por la naturaleza y amplitud de las actividades estimuladas en los barrios de las ciudades desde una alta dependencia del Gobierno. El estudio de esta experiencia suscita varias cuestiones que deberían ser objeto de estudio y tal vez de ensayo. Se exponen a continuación en forma de hipótesis.

/a) Para

- a) Para evitar la fragmentación del gobierno, el suministro en un barrio, mediante la acción de la comunidad, de servicios que debería proporcionar el municipio para toda la ciudad, debería considerarse como una medida provisional y no estabilizarse con el carácter de institución pública. Naturalmente, si la política del gobierno consiste en descentralizar ciertas actividades confiándolas a los barrios, el personal del desarrollo de la comunidad puede ser útil para la ejecución de esa política.
- b) A fin de evitar la confusión en las relaciones entre dependencias de la Administración Pública y conseguir la cooperación entre los departamentos interesados de la misma, el personal del desarrollo de la comunidad en los barrios debería, si está empleado por el gobierno, estar al servicio de la dependencia de la Administración llamada a proporcionar los servicios gubernamentales que sus esfuerzos van a estimular o que pueda ser requerida a apoyar la acción voluntaria.
- c) Los que se ocupan del desarrollo de la comunidad en las zonas urbanas no necesitan poseer capacidades técnicas tan diversas como los trabajadores de las zonas rurales. Con raras excepciones, no tendrán que realizar funciones rudimentarias con carácter regular para varios servicios técnicos, como ocurre con los trabajadores polivalentes en las zonas rurales de la India y el Pakistán, porque los servicios técnicos están más perfeccionados en las zonas urbanas que en las rurales y para desarrollarlos más basta por lo común con aumentar el número de especialistas sin tener que emplear trabajadores polivalentes. Los trabajadores de desarrollo de la comunidad urbana servirán sobre todo de catalizador de la acción cívica y de enlace entre los grupos cívicos y los órganos del Estado. En consecuencia, al seleccionar y adiestrar al personal de desarrollo de la comunidad urbana hay que prestar especial atención a la idoneidad para el trato social en los diversos aspectos de la vida urbana. Por lo general, para la labor urbana se necesitará una persona de mayor educación y dotada de conocimientos más especializados en organización de la comunidad y trabajo de grupo que para la rural, y las condiciones de servicio deben variar en consecuencia.
- d) Los métodos propios del desarrollo de la comunidad son especialmente adecuados como un medio de reunir a los dirigentes de las actividades cívicas, y a las personalidades en la esfera económica, académica, etc., con los funcionarios del Gobierno para atacar mancomunadamente los problemas de la ciudad o zona metropolitana en toda su extensión. El programa de planificación intermunicipal aplicado en la zona metropolitana de San José de Costa Rica fue en parte el resultado de la aplicación de métodos de desarrollo de la comunidad en los trabajos prácticos realizados por los estudiantes de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. Cierta número de organizaciones privadas de los Estados Unidos están proporcionando fondos y

/personal para

personal para estimular los programas de desarrollo de la zona metropolitana. Los gobiernos de las provincias o Estados en los países suficiente e insuficientemente desarrollados muy bien podrían considerar la posibilidad de proporcionar, con carácter experimental, una ayuda semejante a los órganos de gobierno municipal o a los organismos intermunicipales allí donde la existencia de una apreciable organización de la comunidad y de elementos para la investigación social y física haga practicables los programas de desarrollo de la comunidad para toda una zona urbana.

#### Medidas generales para mejorar el gobierno local

152. En vista de la interdependencia del desarrollo de la comunidad y el gobierno local, y de la necesidad de considerar, en la mayoría de los casos, las medidas destinadas a mejorar el gobierno local como parte integrante del programa de desarrollo de la comunidad, parece apropiado examinar en este estudio lo que esto puede significar desde el punto de vista de la administración pública dentro de un país y sugerir los estudios y otras actividades en escala internacional que puedan resultar útiles.

153. La escasez de personal capacitado, la apatía de los dirigentes y la falta de recursos financieros son características comunes del gobierno local en los países en vías de desarrollo. Para mejorar el gobierno local puede convenir, entre otras cosas, revisar los objetivos a que aspira el país en las relaciones entre el gobierno central y el gobierno local, comprendidas las relaciones con los grupos de organización tribal; preparar una nueva base legal para el gobierno local; conferir a las entidades de gobierno local mayores facultades para la imposición de contribuciones y ayuda financiera complementaria con subsidios y por otros medios; seleccionar y preparar funcionarios de administración local y revisar las normas relativas a su remuneración y categoría; capacitar a los miembros de los consejos de gobierno local; instituir un órgano del gobierno central para fiscalizar los gobiernos locales y proporcionarles asistencia técnica y préstamos; y reajustar las relaciones entre el gobierno local y el personal delegado del gobierno central, en especial los jefes de divisiones administrativas. En el fondo, esto exige a menudo que cambien las circunstancias y actitudes que han inducido a la población a ver con temor o desconfianza tanto a las autoridades del gobierno local como a las del gobierno central.

154. Si bien algunos países, especialmente de Asia y Africa, tienen programas en curso para formar funcionarios de gobierno local y mejorar éste por otros medios, existe una necesidad general de realizar estudios y reunir información sobre actividades afines. Convendría disponer de una bibliografía sobre el gobierno rural, clasificada por problemas principales, que hiciera referencia a los casos de creación de gobierno

/local en

local en las zonas tribales 10/. La información publicada sobre el gobierno local en los países en vías de desarrollo va en aumento, pero, en la mayoría de los casos, todo programa para mejorar el gobierno local exigirá como primer paso esencial estudios básicos.

155. También deben estimularse los estudios comparados sobre gobierno local 11/, especialmente los que pueden ayudar a resolver problemas prácticos o a conciliar divergencias en cuanto a las ideas sobre la estructura y funcionamiento del gobierno local. Se están realizando dos estudios de esta clase patrocinados por las Naciones Unidas: uno, a cargo de la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, analizará los medios de contrarrestar la excesiva centralización, entre ellos la aportación que el gobierno local puede hacer para descentralizar las funciones del Estado y aumentar la participación de la población en las actividades de gobierno; el otro, a cargo de la Unión Internacional de Autoridades Locales, analizará los servicios prestados a los gobiernos locales por los gobiernos centrales, las uniones de autoridades locales y otras instituciones, dentro de diferentes sistemas de relaciones entre los gobiernos centrales y locales, con el objeto de proporcionar orientación a los gobiernos que deseen mejorar sus entidades de gobierno local. La Unión Internacional de Autoridades Locales, en colaboración con la UNESCO, está preparando también un estudio comparado sobre los regímenes de gobierno local a base de la información que ha recibido de 40 países. Se reunió información detallada sobre el gobierno local en Brasil, Suecia, Tailandia y Tnez, que se ha publicado en monografías separadas.

---

10/ La International Bibliography on Political Science (seis volúmenes publicados desde 1954), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Comité Internacional para la Documentación sobre las Ciencias Sociales, y los International Political Science Abstracts (publicados desde 1951), preparados por la Asociación Internacional de Ciencias Políticas en cooperación con el mencionado Comité y con el apoyo de la UNESCO, contienen varias secciones sobre el gobierno local y los territorios no autónomos.

11/ Los estudios comparados sobre gobierno local rural son muy escasos. Dos libros son dignos de mención: H. Zink y otros, Comparative Study of Rural Local Government in Sweden, Italy, India and London, (1958) y el análisis de la experiencia de creación del gobierno local en el África al sur del Sáhara, contenido en el African Survey por Lord Hailey, Londres (1957). The Journal of African Administration, publicación trimestral preparada por el Ministerio de Colonias en Londres, es una excelente fuente de informaciones de actualidad sobre el gobierno local rural en África.

156. La necesidad de poner a prueba los conceptos y teorías sobre la estructura y funcionamiento adecuados del gobierno local queda de manifiesto en los múltiples puntos, expuestos a continuación, en que disintieron dos grupos de estudio del gobierno local en las recomendaciones que hicieron al mismo gobierno:

- a) sobre la medida en que el gobierno local debe ser instrumento del gobierno central;
- b) sobre el número conveniente de categorías de gobierno local, las relaciones entre las entidades de diversas categorías y el empleo de un sistema de representación indirecta o escalonada;
- c) sobre la ventaja relativa de los grandes organismos representativos y la utilización de comités ejecutivos para gestionar la mayor parte de los asuntos, en comparación con los organismos representativos pequeños y la utilización limitada de comités ejecutivos;
- d) sobre el uso de personal administrativo y técnico del gobierno central puesto a disposición de los servicios de gobierno local;
- e) sobre las ventajas que para la administración local ofrece el sistema de consejo-administrador comparadas con las que presenta el sistema de utilizar a los miembros del consejo como jefes de departamentos; y
- f) sobre la duración del mandato en los cargos públicos electivos: un grupo recomendó un período de cinco años, fundándose en que las elecciones frecuentes son un factor de perturbación, mientras que el otro equipo recomendó un período de dos años, aduciendo que las elecciones frecuentes son un medio mucho más eficaz de fiscalización que los reglamentos, la vigilancia y otras medidas.

157. Sería muy útil catalogar esos problemas así como los resultados de los diversos procedimientos seguidos para abordarlos en circunstancias diferentes. El estudio inicial sobre el funcionamiento de los panchayats como instituciones de desarrollo en 14 estados de la India, de que se da cuenta en el Fifth Evaluation Report, muestra la utilidad que tendría un estudio sistemático de esa índole en escala internacional. Es de esperar que dicho estudio comparado se continúe y ensanche hasta abarcar todos los aspectos del gobierno de aldea. Es tanta la variedad de las diferencias culturales, geográficas y de otra naturaleza en la India, que las conclusiones extraídas de las experiencias de gobierno local en la India probablemente tendrán aplicaciones prácticas en algunos otros países y poseerán valor teórico general. Los sistemas de gobierno local rural son distintos en los países industrializados y es ya evidente que deben ser objeto de importantes modificaciones para poder aplicarse realmente en los países en vías de desarrollo. Es probable que se requieran

/nuevos conceptos

nuevos conceptos y nuevos sistemas, basados en las condiciones propias de estos países 12/.

158. Cierta número de países y territorios han establecido cursos de capacitación para personal del gobierno local, así como para los representantes y otras personas que hayan de ejercer cargos públicos electivos. Algunos de estos cursos han estado combinados con los planes de capacitación para el desarrollo de la comunidad. El Ministerio Británico de Colonias actúa como centro permanente para el intercambio de informaciones respecto a esta capacitación en los territorios que administra, pero no se ha hecho una evaluación amplia de la capacitación para el gobierno local en los países en vías de desarrollo que pueda servir de pauta a los gobiernos en esta materia. Habría que fomentar la concesión de becas para personas que desempeñen cargos públicos, funcionarios de gobierno local y para los instructores encargados de capacitarlas, y estimular la organización de seminarios regionales para los funcionarios encargados de la capacitación en materia de gobierno local.

---

12/ F. Burke en "The Application of the English Committee System to Local Government in Uganda" señala que en Uganda, donde se ha hecho un ensayo de introducir dicho sistema, no concurren muchas de las condiciones que contribuyeron al éxito del sistema de comités en Inglaterra. Véase el Journal of African Administration (Londres) 10:39-46, enero de 1958.

## VII. CONCLUSIONES

159. El estudio comparado y el intercambio internacional de información pueden contribuir a la solución de los problemas de administración pública inherentes a los programas de desarrollo de la comunidad. Estos problemas y las circunstancias en que se plantean son muy diferentes de aquellos en que se basa la mayor parte de la teoría de la administración pública. Un programa de investigación cuidadosamente planeado proporcionaría una orientación útil a los gobiernos que han adoptado, o que adopten en lo sucesivo, los métodos del desarrollo de la comunidad en todo su territorio o parte de él para fortalecer la organización comunal, aumentar la independencia de las comunidades, facilitar la adaptación de la población a nuevas circunstancias, o en general, fomentar el desarrollo económico y social.

### Clases de programas

160. Para los fines del análisis administrativo los programas de desarrollo de la comunidad pueden clasificarse en tres clases, atendiendo a su amplitud geográfica, o su interés en el desarrollo o en la organización de la comunidad como objetivo principal y a su efecto sobre la estructura del gobierno: de tipo integrativo, de tipo adaptable y de tipo proyecto. (Párrs. 16-25).

161. Hay que reconocer que este método de clasificación tiene sus limitaciones. Los programas difieren grandemente dentro de cada categoría, varios programas muestran características a la vez del tipo adaptable y del tipo integrativo y todos están sujetos a modificaciones apreciables. (Párrs. 17, 26-28).

162. Sin embargo, la clasificación es útil como instrumento para el estudio comparado y para el intercambio internacional de información, porque facilita la identificación de los elementos comparables dentro de los programas de los diferentes países. Pone de relieve además las diferencias en la naturaleza de los programas y los intereses de los dirigentes políticos que suponen diferencias en la forma de organización. (Párr. 30). Un estudio más a fondo puede revelar las clases de situaciones que aconsejen la aplicación de un tipo de programa en lugar de otro. El tipo integrativo puede ser muy apropiado para los países cuyas zonas rurales no disponen de los diversos servicios técnicos y donde los dirigentes políticos estén resueltos a llevarlo a cabo. El programa de tipo adaptable puede ser apropiado para los países más pequeños o más desarrollados, donde los servicios técnicos son más asequibles; y el de tipo proyecto puede ser muy a propósito para las zonas tribales y para las zonas recientemente colonizadas u otras donde puedan requerirse servicios especiales, y puede servir de instrumento para un desarrollo multifuncional de la comunidad allí donde no existen las condiciones necesarias para el éxito de un programa de tipo integrativo o adaptable. (Párr. 40). Los programas se han aplicado en países cuyos sistemas de gobierno y orientación política son tan diferentes que cabe dudar de que el programa se haya ajustado a las circunstancias particulares de cada uno.

/Organización



### Organización

163. Al preparar la organización de un programa de desarrollo de la comunidad hay que tener en cuenta tantos factores (párrafo 31) que no es posible señalar criterios rígidos ni modelos estereotipados de organización. Sin embargo, parece haber la posibilidad de hacer ciertas generalizaciones que convendría examinar y precisar mediante un estudio más a fondo. (Párrs. 32-35).

164. Uno de los defectos que suelen señalarse en los programas de desarrollo de la comunidad es la falta de coordinación en los servicios públicos y sobre todo en los programas de tipo integrativo, que es donde más falta hace. (Párrs. 41-48). Los problemas de coordinación obedecen a las siguientes causas:

- a) A que los empleados profesionales y sus respectivas dependencias tienen ideas encontradas acerca de sus respectivas esferas de competencia;
- b) Al departamentalismo desmedido, que puede ser el resultado de la acción combinada de la organización por funciones y de los sistemas profesionales organizados a base de departamentos;
- c) Al desacuerdo entre las profesiones y las instituciones respecto a quien debería proporcionar los trabajadores de aldea;
- d) A defectos del mecanismo para la coordinación interdepartamental, unidos al hecho de recurrir excesivamente a los comités y de no atender debidamente las necesidades de organización y personal.

165. Mientras que hasta ahora las organizaciones privadas habían ido a la vanguardia en la creación de programas de desarrollo de la comunidad, hoy los propios gobiernos han tomado la iniciativa en esta materia. Sin embargo, las organizaciones privadas todavía tienen un papel importante que desempeñar. El problema consiste en establecer relaciones de cooperación entre ellas y las dependencias oficiales que les permitan hacer su aportación más completa sin convertirse simplemente en un instrumento más del Estado. (Párrs. 49-50)

166. Los programas de desarrollo de la comunidad crean necesidades de descentralización que deben satisfacerse mediante el traspaso de autoridad a las dependencias que actúan en las diversas localidades o la devolución de autoridad al gobierno local. El establecimiento, en algunos programas de tipo integrativo, de nuevas clases de divisiones administrativas para fines de desarrollo ha creado un problema particular y urgente a la vez: el de absorber las nuevas zonas administrativas dentro de la estructura de la Administración central o local. Un problema semejante existe en algunos programas de tipo proyecto. (Párrs. 52-56).

### Planificación y financiamiento

167. Los programas de desarrollo de la comunidad, especialmente los de tipo integrativo y algunos programas del tipo proyecto, crean exigencias especiales en materia de planificación (párrs. 65-68) y financiamiento (párrs. 69-81). En las recomendaciones formuladas más adelante se presenta una lista de estas exigencias junto con las de personal y otros asuntos respecto a los cuales resultaría útil la investigación o un intercambio de información.

### Personal

168. La formación de dirigentes voluntarios y de otras personas locales reduce el número requerido de trabajadores de aldea remunerados y, a juicio de algunos gobiernos, permitiría prescindir de esos trabajadores. (Párr.83).

169. El trabajador de aldea remunerado que actúa como catalizador de la acción basada en el esfuerzo propio es una categoría nueva de funcionario público. Se aclararían los problemas que se han planteado en torno al uso de dichos trabajadores si se empleasen términos distintos (por ejemplo, trabajador de finalidad general, trabajador polivalente y técnico bivalente) para distinguir el carácter con que se les emplea en los diferentes programas. (Párrs. 87-92).

170. La clasificación que se propone para los trabajadores de aldea permite imaginar con mayor facilidad las circunstancias en que podría utilizarse a cada categoría con la máxima eficacia; las hipótesis enunciadas, si se comprobaran, ayudarían a los gobiernos a preparar programas de desarrollo de la comunidad y disminuirían los conflictos interdepartamentales, respecto a estos trabajadores. Esa clasificación aclara también los diferentes problemas administrativos inherentes a la contratación, capacitación, dirección y apoyo técnico para cada categoría de trabajador. (Párrs. 93-99).

171. Hay ciertas funciones que los trabajadores de aldea no deberían ejecutar; una investigación más a fondo permitiría hacer una lista de ellas. (Párrs. 100-101).

172. Para que un programa de desarrollo de la comunidad perdure en un país, acaso sea preciso mantener un delicado equilibrio entre el apoyo entusiasta de los dirigentes políticos y el carácter apolítico del programa; para esto último tal vez sea necesario que los trabajadores del desarrollo de la comunidad se contraten sobre una base de mérito y no utilicen sus cargos con fines políticos. (Párrs. 102-103).

173. Ciertas medidas administrativas tales como la capacitación conjunta, un sistema uniforme de remuneración y un escalafón pueden ser útiles para mejorar la colaboración entre los representantes de los distintos departamentos. (Párrs. 108-119). En las zonas tribales hay exigencias especiales en materia de personal. (Párr. 120).

### El desarrollo de la comunidad y el gobierno local

174. El desarrollo de la comunidad y el gobierno local tienen características diferentes que pueden complementarse entre sí, siempre que sus objetivos sean semejantes. (Párrs. 122-124). Por regla general, los programas destinados a mejorar el gobierno local deben prepararse y ejecutarse al mismo tiempo que los programas de desarrollo de la comunidad y en coordinación con ellos. (Párrs. 126-131).

175. Parece que pueden usarse con éxito comisiones de desarrollo de la comunidad u otros organismos de finalidad general como instrumentos para el desarrollo de la comunidad en los sectores donde no existen entidades oficiales o bien como medio de hacer reformas fundamentales en el gobierno local, pero es probable que fracasen si existen paralelamente a los organismos oficiales y no hay un plan preconcebido para que su actividad guarde una relación apropiada con la del gobierno local. (Párrs. 133-143).

176. Los programas de desarrollo de la comunidad urbana presentan características que son muy diferentes de las de los programas rurales. Se propone el estudio de varias hipótesis que, de resultar ciertas, pueden facilitar la preparación de programas de desarrollo de la comunidad urbana. (Párr. 151).

177. Los países desarrollados tienen sistemas de gobierno local distintos, y estos sistemas deben ser objeto de importantes modificaciones para poder aplicarse en los países que se hallan en vías de desarrollo. Es probable que se requieran conceptos y sistemas nuevos adaptados a las circunstancias de estos países. Se carece de información básica en materia de gobierno local respecto a algunos países que tienen programas de desarrollo de la comunidad. Se necesitará un gran esfuerzo, del que deberá formar parte la labor de investigación, la capacitación y otras actividades, para llevar al gobierno local las mejoras que tan esenciales son en muchos países para el desarrollo comunal y nacional. (Párrs. 152-158).

### Investigación en el ámbito nacional

178. Las recomendaciones que siguen ponen de relieve la necesidad del estudio comparado y de la capacitación y otras actividades en escala internacional para ayudar a los gobiernos a resolver algunos de los problemas señalados en este estudio. Pero no por ello hay que perder de vista la necesidad de estudios de ámbito interno que sirvan de pauta para la acción y, donde sea posible, de la evaluación periódica, dentro de cada programa de desarrollo de la comunidad. Ciertas cuestiones tales como el radio de acción óptimo de un trabajador de aldea, con respecto a la superficie y la población, incluyen tantos factores variables (párr. 87), que sólo se les puede dar una respuesta útil con referencia a un país, o, a lo sumo, a una región. Los estudios comparados pueden ser de mucha utilidad porque sirven de pauta a los administradores y a los consultores de asistencia técnica y proporcionan material de capacitación, pero, hasta cierto punto, se basan en los estudios realizados dentro de cada país y los complementan, pero no pueden reemplazarlos. Huelga decir que los problemas cuyo estudio comparativo se sugiere constituirán en muchos casos útiles temas para estudios por países.

/VIII. RECOMENDACIONES

### VIII. RECOMENDACIONES

179. Las recomendaciones que aparecen a continuación se dividen, en términos generales, en dos categorías: a) asistencia técnica y capacitación y b) investigación e intercambio de información.

#### Asistencia técnica y capacitación

180. Debe procurarse que los programas de desarrollo de la comunidad de todos los tipos se organicen con la participación de especialistas en administración pública y que éstos asesoren en forma permanente en los programas de tipo integrativo y en algunos de tipo proyecto. (Párr. 30).

181. Deben darse a los dirigentes nacionales oportunidades para adquirir un conocimiento directo de los programas de desarrollo de la comunidad y de su administración en otros países. (Párr. 104).

182. Deben organizarse centros de estudio o seminarios regionales para poner en contacto a los administradores de programas de desarrollo de la comunidad y especialistas en personal de administración pública a fin de que los interesados puedan ensanchar su experiencia y conocer más a fondo los métodos apropiados para resolver los problemas señalados en este estudio.

183. Debe impulsarse la concesión de becas para personas que desempeñan cargos públicos del gobierno local y para los instructores encargados de capacitarlas, y la celebración de seminarios regionales para los funcionarios encargados de la formación en gobierno local. (Párr. 158).

184. Deben prepararse elementos de estudio sobre Administración Pública, comprendido el gobierno local, que sean apropiados para la formación de personal de desarrollo de la comunidad y técnico. El material debe basarse principalmente en el ramo de la Administración Pública en que hayan de ejercer sus funciones las personas que reciban la capacitación.

185. Debe prepararse documentación sobre métodos y programas de desarrollo de la comunidad para que sea utilizada en los cursos de formación de empleados de administración general y funcionarios del gobierno local en los países que posean tales programas.

#### Investigación e intercambio de información

186. Los estudios recomendados se dividen en tres categorías: a) estudios generales sobre programas determinados de desarrollo de la comunidad; b) estudios comparados de los problemas administrativos comunes con que se tropezado en los programas de desarrollo de la comunidad; y c) estudios referentes al gobierno local.

187. Las Naciones Unidas, en cooperación con los organismos especializados interesados, deben estimular a los gobiernos y a las organizaciones no

/gubernamentales, incluidas

gubernamentales, incluidas las sociedades profesionales internacionales, los institutos de investigación y las fundaciones, para que lleven a efecto los estudios recomendados a continuación. Con ese objeto, debería efectuarse una reunión de representantes de centros de investigación y posibles patrocinadores para estudiar los medios de fomentar y financiar la investigación y asegurar su carácter comparativo, y de mejorar el intercambio internacional de información sobre esta materia. En esta reunión debería tenerse en cuenta la sugestión hecha por la reunión de trabajo de las Naciones Unidas, que propuso se establecieran para estos fines un comité consultivo internacional de investigación y un centro internacional para el intercambio de información sobre los programas de desarrollo de la comunidad.

188. También conviene estudiar, ya sea en relación con la propuesta de crear un centro de información o separadamente, la posibilidad práctica de establecer un sistema para reunir y catalogar información acerca de los ensayos que se hayan hecho para resolver ciertos problemas administrativos concretos como los que se mencionan más adelante en la sección sobre estudios comparados de problemas planteados por los programas. Para que dicho sistema fuera practicable sería preciso contar con el interés activo de los directores de programas de desarrollo de la comunidad en cierto número de países. Los directores interesados participarían en la definición de los problemas respecto a los cuales se reuniría información. Los organismos de desarrollo de la comunidad o institutos de investigación de los países participantes prepararían breves estudios o esquemas de experiencias interesantes de la acción relacionada con estos problemas, que serían reproducidos en un centro y distribuidos luego a fin de que en todos los lugares donde se efectúan programas de desarrollo de la comunidad se cuente con los antecedentes completos de esas experiencias. Se cree que este archivo de experiencias correlacionadas sería útil para preparar materiales de capacitación y no sólo contribuiría a mejorar la administración de los programas de desarrollo de la comunidad, sino también a la teoría y la práctica de la administración pública en general.

#### Estudios generales

189. Deben figurar en primer lugar los estudios generales de la evolución administrativa de los distintos tipos de programas de desarrollo de la comunidad y, dentro de ellos, el de la experiencia adquirida al tratar los problemas señalados en este estudio. Se sugiere que se tomen en consideración estudios sobre los programas de Afganistán, Birmania, Ceilán, Ecuador, Filipinas, Ghana, India, Irak, México, Nigeria, Pakistán, Puerto Rico, República Árabe Unida (región de Egipto), Tanganyika y Uganda. En realidad, deben realizarse estudios en todos los casos en que los gobiernos consideren que tienen programas que se ajusten a la definición de desarrollo de la comunidad dada por las Naciones Unidas. Debe hacerse un estudio a fondo de la Organización de Evaluación del Programa de la India, ya sea separadamente o como parte de un estudio general del programa de desarrollo de la comunidad. Los estudios deben proyectarse en forma que se asegure su objetividad y su máxima utilidad para el análisis comparativo. (Párrs. 36-39).

/Estudios sobre

Estudios sobre problemas administrativos comunes planteados por los programas

190. A continuación se enumeran los problemas administrativos que se han suscitado en los programas de desarrollo de la comunidad y que por ser comunes a cierto número de ellos se prestan a un estudio comparado. La lista de esos problemas puede servir de referencia para determinar los temas que deben abarcar los estudios generales. Los que están marcados con un asterisco deben tener la preferencia; no es necesario ni conveniente subordinar el examen de esos temas a la conclusión de los estudios generales.

A) Organización:

- i) Organización y funciones del departamento u organismo encargado del desarrollo de la comunidad (párrs. 32-35);
- ii) Causas del profesionalismo y del departamentalismo y medios de subsanarlos (párrs. 45-56);
- \*iii) Métodos de coordinación en las diferentes esferas (párr. 48);
- \* iv) Factores que deben considerarse para establecer nuevas divisiones administrativas a los fines del desarrollo y prever su incorporación ulterior a la estructura del Estado o su transformación en unidades de gobierno local (párrs. 56-58);
- \* v) Organización para la coordinación de la asistencia técnica bilateral, multilateral o de otra naturaleza (inciso d) del párrafo 45); y
- \* vi) Disposiciones para la cooperación entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales (párr. 51).
- b) Planificación y financiamiento: la investigación y el intercambio de información deben dedicarse principalmente a los métodos de satisfacer las siguientes exigencias especiales de los programas de desarrollo de la comunidad:
  - i) Exigencias en materia de planificación (aplicables especialmente a los programas integrativos y a algunos de tipo proyecto):
    - \* a. Disposiciones para planificar el trazado y construcción de servicios de la comunidad y la fiscalización de la construcción (párr. 65);
    - \* b. Disposiciones para la comunicación mutua de la información sobre planificación entre las comunidades locales y el organismo de planificación central, junto con una planificación integral en una o más esferas regionales que coincidan con las divisiones administrativas establecidas (párr. 66); y

/\*c. Métodos

- \* c. Métodos para definir los objetivos nacionales de modo que permitan adaptaciones a las circunstancias e intereses locales (Párrs. 67-68).

ii) Exigencias financieras:

- \* a. Flexibilidad en el presupuesto, especialmente para las actividades sobre el terreno; en particular, flexibilidad en los objetivos en que se vayan a invertir los fondos de desarrollo de la comunidad y en los períodos dentro de los cuales debe gastarse los fondos consignados para actividades de desarrollo de la comunidad (párrs. 70-71);
- b. Métodos para medir el trabajo asignado a los organismos gubernamentales que ejecutan funciones de desarrollo de la comunidad y la eficacia en su ejecución (párr. 72);
- c. Métodos para acelerar el abastecimiento de artículos comunes y permitir que, en la medida en que sea posible, se adquieran en el lugar (párr. 75); y métodos de contabilidad y comprobación de cuentas, y de verificación de los materiales, abastecimientos y equipo proporcionados para coadyuvar al esfuerzo propio;
- d. Métodos para disminuir la corrupción y contrarrestar sus efectos centralizadores en cuanto a la autoridad y los procedimientos financieros (párr. 74);
- e. Disposiciones sobre la concesión de crédito a los individuos y comunidades (párr. 81);
- \* f. Disposiciones especiales, comprendidos los subsidios, para coadyuvar a la acción de desarrollo de la comunidad en los diversos órdenes jurisdiccionales y para delegar autoridad en materia de hacienda a fin de asegurar el empleo máximo de los recursos y la iniciativa locales (párrs. 75-76);
- \* g. Métodos para conceder ayuda material en apoyo del esfuerzo propio de la comunidad (párrs. 77-79);
- \* h. Métodos para calcular la aportación popular a las obras públicas realizadas con el esfuerzo propio y ayuda exterior (párrs. 77-79);

c) Exigencias especiales en materia de personal:

i) Trabajadores voluntarios (párrs. 83-86)

- a. Aspectos administrativos de la formación de voluntarios, incluidas las disposiciones relativas a gastos, viajes, etc;

/\*b. Circunstancias

\* b. Circunstancias en que los trabajadores voluntarios pueden hacer innecesario el empleo de trabajadores remunerados para el desarrollo de la comunidad en la aldea.

ii) Trabajadores remunerados para el desarrollo de la comunidad en la aldea (párrs. 87-100):

a. Calificaciones;

b. Métodos de selección;

\* c. Funciones, con indicación de las que no deben ejecutar;

\* d. Esfera de acción en superficie y población;

\* e. Relaciones con los técnicos que trabajan en la aldea y otros y con el encargado de dirigir su trabajo de desarrollo de la comunidad;

\* f. Relaciones con los empleados y autoridades del gobierno local.

iii) Disposiciones para enseñar el desarrollo de la comunidad a personal técnico y administrativo y para dar instrucción técnica al personal de desarrollo de la comunidad (párr.103);

\* iv) Métodos para graduar, a la vista de los servicios técnicos directos y auxiliares que se ha proyectado facilitar, la formación y destinación de los trabajadores de desarrollo de la comunidad en el ámbito de la aldea (párr. 106; y para establecer un equilibrio entre las necesidades de formación en el trabajo y las necesidades administrativas locales (p.108);

\* v) Estímulos, incluso subsidios especiales y otras ventajas, para personal que ha de trabajar en condiciones muy difíciles (párr. 107);

\* vi) Medios de subsanar las diferencias entre los departamentos en cuanto a escalas de sueldos y símbolos de categoría (párrs. 116-118);

\* vii) Métodos para mejorar el trabajo de equipo en el ámbito local (párrs. 109-115);

a. Modo de determinar quiénes pueden ser buenos jefes de equipo;

b. Clasificación del personal por categorías y recompensas;

c. Política sobre reemplazo del personal destacado en el ámbito local;

/d. Disposiciones



d. Disposiciones para solventar desacuerdos.

viii) Necesidades especiales de personal en las zonas tribales (párr. 120).

Estudios sobre gobierno local

191. Debe otorgarse la máxima preferencia a los estudios encaminados a mejorar el gobierno local y sus relaciones con las actividades de desarrollo de la comunidad. Están comprendidos bajo ese epígrafe los estudios enumerados en el párrafo 190 que se refieren al gobierno local y que están designados con un asterisco. A continuación se mencionan otros estudios comparados sobre las relaciones entre el gobierno de la localidad y el desarrollo de la comunidad:

- a) La utilización de comisiones de desarrollo de la comunidad con fines generales y sus relaciones con el gobierno local (párrs. 140-141);
- b) Relaciones del desarrollo de la comunidad con el gobierno local en las zonas tribales (párrs. 142-143);
- c) Relaciones del gobierno local con las cooperativas de finalidad múltiple subvencionadas por el gobierno y con otras instituciones semejantes en el ámbito de la comunidad (párr. 146);
- d) Aspectos administrativos de las actividades del desarrollo de la comunidad urbana en los diferentes medios, incluido un estudio por casos de tales actividades en el Pakistán (párr. 151);

192. A continuación se enumeran otros estudios sobre gobierno local:

- a) Estudios básicos sobre gobierno local en los países donde no se han realizado estudios recientes, de preferencia en aquellos que tengan programas de desarrollo de la comunidad (párr. 154);
- b) Estudios comparados sobre gobierno local, en especial el gobierno local rural, con vistas a mejorar la teoría del gobierno local y a formular indicaciones prácticas para el robustecimiento del gobierno local (párrs. 155-156);
- c) Estudio comparado permanente del gobierno local en los diferentes Estados de la India (párr. 157);
- d) Estudio de los programas de orientación y capacitación para personal del gobierno local así como para representantes y personas que desempeñen cargos públicos electivos en la esfera local;
- e) Una bibliografía sobre el desarrollo del gobierno local en las zonas rurales, incluidas las zonas donde existe un régimen de gobierno tribal (párr. 154).

APENDICE I

PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE PROBLEMAS DE ADMINISTRACION PUBLICA PLANTEADOS  
POR LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Celebrado en La Haya, del 12 al 23 de enero de 1959

José V. Abueva, Profesor Auxiliar y Director Interino de Investigaciones, Instituto de Administración Pública; y Miembro del Consejo de Investigaciones sobre el Desarrollo de la Comunidad; Universidad de Filipinas, Manila.

Zahir Ahmed, Subdirector, Dirección de Asuntos Sociales, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York.

Richard Attygalle, Jefe, División de Educación Extraescolar, UNESCO, París.

J.A. Bakker, Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales, Ministerio de Trabajos Sociales, La Haya a/.

S.B. Bapat, Director, División de Administración Pública, Administración de Asistencia Técnica, Naciones Unidas, Nueva York (Copresidente del Seminario).

Hashim A. Barakat, Director General de Asuntos Sociales, Ministerio de Asuntos Sociales, Bagdad, Irak.

André Bertrand, Director Adjunto, Departamento de Ciencias Sociales, UNESCO, París.

H.A. Brasz, Representante de la Unión Internacional de Autoridades Locales, La Haya b/.

Edmund N. Burke, Gerente General, Comisión de Bienestar Social de Jamaica, Kingston, Jamaica.

Julio de la Fuente, Jefe de la Comisión Técnica Consultiva, Instituto Nacional Indigenista, México, D.F.

E. de Vries, Rector, Instituto de Estudios Sociales, La Haya (Copresidente del Seminario).

P. du Sautoy, Director de Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad, Gobierno de Ghana, Accra.

---

a/ Designado como observador por el Gobierno de los Países Bajos.

b/ Invitado por las Naciones Unidas a participar en los debates sobre gobierno local.

/Jack D. Gray,

Jack D. Gray, Coordinador de Programas Internacionales, Texas Agricultural and Mechanical College System, College Station, Texas, EE.UU.

D.G. Karve, Consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Bombay, India.

David T. Luscombe, Organización Internacional del Trabajo, Jefe de la Misión Andina de las Naciones Unidas en el Ecuador, Quito, Ecuador.

Henry Maddick, Conferenciante sobre Administración Pública, Facultad de Comercio y Ciencias Sociales, Universidad de Birmingham, Birmingham, Inglaterra.

B. Mukerji, Cosecretario, Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, Gobierno de la India, Nueva Delhi, India.

Emil J. Sady, División de Administración Pública, Administración de Asistencia Técnica, Naciones Unidas, Nueva York. (Relator del Seminario.)

G.V.P. Samarasinghe, Director, Departamento de Desarrollo Rural e Industrias Domésticas, Colombo, Ceilán.

Estella Warner, Consultora Sanitaria de la Organización Mundial de la Salud, Albuquerque, New México, EE.UU.

APENDICE II

ASPECTOS DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL PROGRAMA  
DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LA INDIA a/

Objetivos del Programa

1. El programa de desarrollo de la comunidad en la India abarca las operaciones rurales del desenvolvimiento y constituye una parte integrante de los Planes Quinquenales encaminados al desarrollo global del país en forma democrática y planificada. Tanto el programa como los planes persiguen los mismos objetivos fundamentales. Se trata, en general, del desarrollo económico, la justicia social y el crecimiento democrático. Se procura equilibrar los tres fines hasta donde sea posible y relacionarlos de tal manera que se complementen entre sí. Por ejemplo, en la esfera económica tratamos de aumentar la producción agrícola e industrial, pero al mismo tiempo prestamos la debida atención a la distribución equitativa de la tierra y a garantizarle al que la cultiva un ingreso adecuado por sus trabajos conforme a los requisitos de la justicia social. De ahí la importancia que se atribuye a nuestras medidas de reforma agraria. Es más importante para nosotros fomentar la autonomía local que crear simplemente instituciones populares para el desarrollo de la comunidad. El objetivo consiste en vitalizar todo el proceso democrático y colocar la democracia sobre una base más amplia y firme. Pero debe llegarse a una transacción entre los fines democráticos y el objetivo del desarrollo económico. Este último no debe realizarse a costa de los valores democráticos ni tampoco a hay que poner en peligro el crecimiento democrático por falta de desarrollo económico o porque no se haya promovido la justicia social.
2. En nuestro programa se estimulan de modo equilibrado los objetivos determinados en la esfera nacional y los objetivos locales. El rápido aumento de la producción de comestibles es un objetivo nacional y actualmente se le debe asignar precedencia. Por lo tanto, se da suma importancia a este aspecto del programa. Sin embargo, los elementos sociales y de bienestar que comprende el programa, así como su naturaleza múltiple continúan invariables.
3. Como sucede en todo programa tendiente a desarrollar la comunidad, el objetivo final de este programa tiene que ser el desenvolvimiento humano - del individuo y de la comunidad - mediante la promoción de la autosuficiencia, el cambio de actitud, la solidaridad en la comunidad y la acción cooperativa. Los problemas principales del fomento de las regiones rurales se deben a los factores siguientes: un bajo nivel de producción debido principalmente a la aplicación de métodos técnicos primitivos; la falta de recursos para la inversión en el fomento de las regiones rurales y una tasa reducida de formación de capital; el empleo insuficiente; la capacidad limitada que tienen los campesinos para aprovechar la ciencia y la tecnología; y una comunidad que va desintegrándose.

---

a/ Monografía por B. Mukerji, presentada en el Seminario de las Naciones Unidas.

4. Resulta evidente que estos factores se relacionan recíprocamente. Juzgamos que la mejor manera de abordar una situación regida por dichos factores consiste en enfocarla desde el punto de vista del desarrollo de la comunidad.

#### Contenido del programa

5. Se trata de un programa coordinado y de propósitos múltiples, con el cual se procura hacer frente a todas las necesidades principales de la población rural. Consta de actividades en materia de agricultura y ganadería, riegos, cooperativas, industrias aldeanas, sanidad y saneamiento, enseñanza, educación social, comunicaciones aldeanas, artes y oficios rurales y vivienda rural.

#### Métodos

6. El método empleado consiste en divulgar la enseñanza y fomentar la organización de la comunidad. El Servicio Nacional de Divulgación se va desarrollando como organismo especial destinado a aplicar el programa del desarrollo de la comunidad mediante la divulgación de los métodos relativos a la enseñanza combinada con la organización de la comunidad. Se han hecho arreglos especiales para capacitar al personal de este organismo y se procura escoger a personas adecuadas que hayan vivido en el campo que estén dispuestas a servir a la población rural. Pero a causa de la ampliación rapidísima del programa, ha resultado difícil en la práctica contar con un personal competente.

7. En la actualidad se da una importancia creciente al establecimiento de instituciones y organizaciones populares en las aldeas, mediante las cuales debe desenvolverse cada vez más el programa. Las principales instituciones en las aldeas han de ser el panchayat, la cooperativa y la escuela aldeana. El panchayat debe funcionar como organismo cívico y de desarrollo, la cooperativa actuará en la esfera económica y la escuela aldeana, en las esferas intelectual y cultural. Se desarrollarán otras organizaciones asociadas, tales como las de mujeres y jóvenes, las sociedades de granjeros, de artesanos, etc., con el objeto de que trabajen en pro de la comunidad en sus respectivos campos. Se vincularán con el panchayat a fin de que puedan contribuir a las labores de desarrollo de éste y contar con el apoyo del panchayat en sus propios trabajos. El panchayat deberá ser una entidad democrática, elegida por todos los adultos de la aldea. Será una entidad oficial. El Consejo Nacional de Desarrollo acaba de adoptar una política importante en el sentido de que los panchayats y las cooperativas abarcarán una población reducida, para que puedan estimular de la mejor manera posible la conciencia de formar parte de la comunidad, así como la acción cooperativa y la solidaridad entre los habitantes. En términos generales, deberá existir un panchayat para cada aldea y el campo de actividades de la sociedad cooperativa aldeana deberá ser el mismo del panchayat. El panchayat trabajará por medio de varios comités orgánicos, cada uno de los cuales se ocupará en una materia o grupo de materias, tales como un comité de agricultura y ganadería, uno de sanidad y saneamiento rural, otro de enseñanza y educación social, etc. Dichos comités escogerán a miembros destacados

/de otras

de otras organizaciones asociadas en la aldea mencionada anteriormente. Con este método se procura que cada vez más personas competentes y dispuestas, que vivan en la aldea, se dediquen a colaborar activamente para desarrollar los planes de la misma. Por medio del panchayat se recibirán los fondos gubernamentales destinados a contribuir a las actividades de estas organizaciones asociadas. Tiene que promoverse la idea de que el panchayat es un gobierno aldeano que ayuda a desarrollar estas organizaciones asociadas y ellas a su vez deben colaborar con el panchayat en algunas de sus labores. La escuela aldeana se desarrollará asimismo como centro de la comunidad y realizará trabajos de divulgación cultural, recreativos y de otros tipos conexos. En este modelo del desarrollo de organizaciones e instituciones populares tienen igual importancia los objetivos del fortalecimiento de la democracia y la consecución del desarrollo con la plena participación del pueblo sin que se perjudiquen las organizaciones de la comunidad que traten de alcanzar fines determinados en el plano nacional.

8. En la actualidad no puede afirmarse que el Servicio Nacional de Divulgación se dedica enteramente a su especialidad. Por razones administrativas y de otra índole, aún tiene que desempeñar algunas funciones ejecutivas y se halla en la línea fronteriza que separa a un organismo que dirige la evolución de otro que ayuda a realizar dicha evolución.

9. El sector es una nueva unidad territorial que se va creando para los fines del programa de desarrollo de la comunidad. Estas unidades se establecen dentro de las unidades administrativas existentes y no rebasan sus límites. Se procura convertir al sector en unidad regional primaria para la planificación y el desarrollo y hacer que la organización de desarrollo de la comunidad del sector sea la entidad común para todos los departamentos de desarrollo, entidad de que se han de valer éstos tanto para las funciones de planificación como para las de ejecución. También se desea que el sector forme parte del modelo de gobierno local que existe o que se desarrollará en el país. Muchos Estados han aceptado y ejecutan actualmente la recomendación del equipo designado por el Comité de Proyectos del Plan, en el sentido de que en la esfera de los sectores se establezca un organismo autónomo local de carácter oficial. Otros Estados han decidido crear el organismo autónomo local en un nivel superior al de las aldeas - esto es, en el de los distritos - pero reconocen, sin embargo, que el sector seguirá siendo la unidad regional para la planificación y el desarrollo.

10. Los gastos del desarrollo nacional se sufragan con cargo al presupuesto destinado a los proyectos de los sectores de desarrollo, mediante proyectos de los Planes Quinquenales relativos a los diversos departamentos del desarrollo y mediante subsidios otorgados a las autoridades locales y a las asociaciones no gubernamentales. El presupuesto destinado a los proyectos de un sector sólo se considera como núcleo de los fondos con que se financia el programa del sector. Se desea que los gastos de los departamentos del desarrollo, sufragados por los Planes Quinquenales, se asignen también por sectores. Todos los fondos que se reúnan de esta

/manera en

manera en la esfera de los sectores se emplearían debidamente para realizar un programa coordinado destinado al fomento del sector. Al respecto se han logrado algunos progresos pero aún queda mucho por hacer. La labor ha resultado difícil desde el punto de vista administrativo.

11. Los planes de formación profesional se costean en parte por el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y en parte por los ministerios orgánicos del centro con la cooperación de los Estados. Los gastos del personal de los sectores se comparten a medias entre el gobierno nacional (Ministerio del Desarrollo de la Comunidad) y los gobiernos estatales. Todos los empréstitos que figuran en el presupuesto destinado a los proyectos de los sectores provienen del gobierno nacional, el cual los otorga a los gobiernos estatales para utilizarlos en los sectores. La parte de gastos extraordinarios del presupuesto destinado a los proyectos de los sectores se comparte en proporción de 75:25 entre el gobierno nacional y los gobiernos estatales.

#### Alcance

12. El programa de la India abarca todo el país. Hasta ahora se ha extendido a unas 290 000 del total de 850 000 aldeas. Ya se han constituido 2 383 sectores, en comparación con los 5 000 que se requieren para la totalidad del país. El propósito es comprender todo el país para 1963. El tamaño medio de un sector es de 250 millas aproximadamente, y la población es de unos 60 000 a 70 000 habitantes que viven en unas 100 aldeas. El sector forma parte de las jurisdicciones administrativas existentes, tales como el taluk, la subdivisión y el distrito. Cuando se fije la jurisdicción de nuevas autoridades locales, sus límites coincidirán con las jurisdicciones administrativas, a fin de que puedan colaborar debidamente las autoridades locales y los departamentos gubernamentales en materia de desarrollo.

#### Organización

13. El Servicio Nacional de Divulgación se establece para atender al programa de desarrollo de la comunidad. El personal de los sectores consta de un funcionario para el desarrollo del sector, ocho funcionarios de divulgación, es decir, uno para cada una de las siguientes actividades: agricultura, ganadería, cooperativas, panchayats, industrias rurales, ingeniería rural, educación social y programas para mujeres y niños. En el pleno de las aldeas hay 10 trabajadores aldeanos (Gram Sevaks) y dos trabajadoras aldeanas (Gram Sevikas). En el centro sanitario primario hay un médico y personal auxiliar especializado. En todo sector existe un centro sanitario primario. En el país van produciéndose cambios radicales con respecto a su carácter y a los métodos que se aplican para satisfacer las necesidades del Estado Social que procuramos establecer. Se reconoce cada vez más que el desarrollo de la comunidad es un método y una ideología para promover el desarrollo de las regiones rurales del país en forma democrática y con la participación activa del pueblo. El Servicio Nacional de Divulgación es el organismo encargado de emprender el desarrollo del país conforme a la ideología del desarrollo de la comunidad. Pero en sentido limitado, este Servicio se ocupa únicamente de la organización de los sectores

/descritos más

descritos más arriba. Sin embargo, en un sentido más amplio todo el mecanismo administrativo del país, al modificarse para satisfacer las necesidades de un Estado Social, comienza a funcionar como servicio de divulgación. De ahí que los funcionarios técnicos y administrativos que trabajan en el distrito, en el Estado y aun en el plano central puedan considerarse como parte integrante del Servicio Nacional de Divulgación. Por esta razón se ha declarado en el informe correspondiente al Segundo Plan Quinquenal que el desarrollo de la comunidad y el Servicio Nacional de Divulgación se han de convertir en modelo permanente del Estado Social en acción. Se inculca la ideología del desarrollo de la comunidad a todos los ministerios de desarrollo del Gobierno nacional y a los departamentos correspondientes de los gobiernos estatales y cada vez se aplican más las técnicas de la divulgación en las esferas en que sus actividades se relacionan con la promoción del fomento en las comunidades rurales y con la ayuda encaminada a alentar en éstas el esfuerzo propio.

14. El funcionario de desarrollo del sector es el coordinador y capitán del equipo. El trabajador aldeano desempeña funciones múltiples en todas las esferas del desarrollo y particularmente en la agricultura. Sus colaboradores son los funcionarios de divulgación de los sectores. Estos funcionarios de divulgación forman parte de los cuadros de sus departamentos respectivos y su dirección técnica y orientación está encomendada a los jefes de sus propios departamentos, que se hallan en el plano de los distritos o en planos intermedios. Con todo, para los fines administrativos y de ejecución están bajo la autoridad del funcionario de desarrollo del sector. A su vez dicho funcionario recibe instrucciones de los jefes de sus funcionarios de divulgación, así como de su propio jefe dentro de su jerarquía administrativa. En la mayoría de los casos el superior inmediato del funcionario de desarrollo del sector es el recaudador del distrito, pero algunas veces el funcionario de subdivisión o el funcionario del prant es el superior administrativo de la subdivisión de un distrito. La subdivisión es mayor que el sector.

15. El próximo nivel para la planificación y coordinación es el del distrito, donde el recaudador desempeña las funciones de coordinador y capitán de equipo. El equipo consta de funcionarios técnicos de los respectivos departamentos de desarrollo. Al desempeñar sus funciones en los distritos, dichos funcionarios son igualmente responsables del desarrollo en las zonas de distrito comprendidas en los sectores y en las que aún no están comprendidas en ellos. En estas últimas zonas se realiza el trabajo de desarrollo conforme a los proyectos de los Planes Quinquenales. Los departamentos técnicos hacen que se encarguen de estas zonas los miembros de su personal auxiliar que son de la misma categoría que los funcionarios de divulgación, aunque generalmente la jurisdicción de este personal se extiende a más de un sector. En las zonas no comprendidas en los sectores se hacen trabajos menos intensivos de desarrollo que en las zonas comprendidas en un sector. El recaudador del distrito trabaja como funcionario de coordinación aun en relación con los proyectos de desarrollo emprendidos en zonas de su distrito que se hallan fuera de los sectores, y su posición con respecto a los funcionarios técnicos que trabajan en los distritos - en las labores en estas zonas - es igual a la correspondiente a los trabajos en los sectores.

/16. En



16. En el nivel superior al distrito, el control y la coordinación se ejerce en la división (una división consta de varios distritos), donde el comisionado divisional es el funcionario de coordinación. Pero en algunos estados no se aplica esta organización. En el plano de los estados el comisionado de desarrollo desempeña el papel de coordinador y su equipo consta de los jefes de los diversos departamentos de desarrollo. Este comisionado es el más importante de los nuevos funcionarios designados para los fines del programa de desarrollo de la comunidad. En todos los casos es un funcionario de categoría superior que tiene gran experiencia y madurez y casi siempre figura también como secretario del departamento de planificación del estado. Algunas veces el secretario jefe del estado también es el comisionado de desarrollo y le prestan ayuda en estas labores un comisionado agregado o un concomisionado. El comisionado de desarrollo ocupa el cargo de presidente del comité departamental de funcionarios y actúa como secretario del comité de funcionarios y no funcionarios, así como del comité de desarrollo del gabinete.

17. Hay también varios comités extraoficiales de asesoramiento para la planificación y la coordinación, cuya finalidad es dar a conocer el punto de vista extraoficial y ayudar a fomentar la participación popular en el programa. En el plano de los sectores se halla el comité de desarrollo del sector formado por miembros del Parlamento y del órgano legislativo estatal - que representan la zona comprendida en el sector - así como los presidentes de los panchayats del sector, algunos funcionarios del equipo del sector, representantes nombrados por la cooperativa y otras organizaciones similares. Esta entidad examina el plan de desarrollo del sector y estudia de cuando en cuando los progresos logrados. Se halla casi establecida la costumbre de que debe aceptarse el asesoramiento de este comité y debe procederse en consecuencia a menos que lo impidan razones poderosas. La denominación de comité asesor del sector se cambió recientemente por la de comité de desarrollo del sector, a fin de reconocer esa costumbre. Algunos Estados han aceptado la recomendación del equipo, nombrado por el Comité de Proyectos del Plan y van reemplazando al comité de desarrollo del sector por un organismo local oficial. También se ha evolucionado en el sentido de que el comité de desarrollo del sector sea dirigido por un presidente o un vicepresidente de carácter extraoficial en vez de oficial.

18. En el plano de los distritos hay comités encargados del desarrollo planificación y compuestos de funcionarios y no funcionarios, los cuales tienen el mismo carácter representativo que el comité de desarrollo del sector. En algunos Estados hay dos comités, que son: a) un comité departamental de funcionarios presididos por el recaudador y b) un comité de funcionarios y no funcionarios presidido también por el recaudador. En los Estados hay algunas veces dos comités y otras veces tres, así como un comité departamental de funcionarios, un comité de funcionarios y no funcionarios y un comité de desarrollo del gabinete. Además, hay un comité consultivo del órgano legislativo estatal encargado del desarrollo de la comunidad.

19. En el plano del gobierno nacional hay un comité consultivo del Parlamento que asesora al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad. Existe un comité central presidido por el Primer Ministro e integrado por algunos

/miembros de

miembros de la Comisión de Planificación y ciertos Ministros del Gabinete. Funciona como comité de coordinación y como comité encargado de formular la política para el programa de desarrollo de la comunidad. El Ministro de Desarrollo de la Comunidad es miembro de este comité. Se reúne una vez por trimestre y, además de discutir cuestiones importantes de política, estudia los progresos alcanzados.

20. Más adelante se reproduce un cuadro con la organización del Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, en el cual se indica su amplitud. La misión principal del Ministerio ha sido la de propagar la ideología del desarrollo de la comunidad, influir en caso necesario sobre la política y los planes de otros ministerios - a fin de armonizarlos con la ideología y el programa del desarrollo de la comunidad - reglamentar el programa para la iniciación de sectores de desarrollo en los diversos Estados, otorgar créditos presupuestarios a los Estados para este fin, realizar algunos proyectos para capacitar al personal de divulgación y fomentar los cambios administrativos que requiera la debida aplicación de este programa. Incumbe también al Ministerio hacer resaltar la importancia que tienen el desarrollo rural y los problemas de las zonas rurales, así como la importancia de mejorar los departamentos técnicos y sus programas de investigación en las diversas esferas del desarrollo rural. Una de las funciones más importantes del Ministerio es la de facilitar el fomento de las instituciones populares, tales como los panchayats, cooperativas, organizaciones juveniles, organizaciones femeninas, etc. Ya que se reconoce el vínculo estrecho que hay, por una parte, entre el desarrollo de los panchayats y las cooperativas y, por otra parte, el desarrollo de la comunidad, estos dos factores - es decir, panchayats y cooperativas - han sido encomendados al Ministerio de Desarrollo de la Comunidad, el cual ha pasado a llamarse Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y Cooperativas. Así se subraya el hecho de que la promoción de las cooperativas y del gobierno propio en el plano de las aldeas son parte integrante del desarrollo de la comunidad.

21. El Consejo Nacional de Desarrollo - presidido por el Primer Ministro e integrado por los Ministros Jefes de los Estados - es el organismo más alto del país encargado de la planificación. Examina cuestiones importantes de política relativas al programa de desarrollo de la comunidad, ya que éste forma parte integrante de los Planes Quinquenales.

22. Como ya se ha dicho más arriba, en el programa de desarrollo de la comunidad ocupan el mismo lugar las finalidades fijadas en el plano nacional y las que se determinan en el plano local, y en el proceso de la planificación se combinan planes originados en órganos superiores e inferiores. Las entidades de planificación que se han descrito prestan servicios como entidades de planificación y coordinación y por ello no se plantea el problema de la relación entre la organización de desarrollo de la comunidad y las entidades de planificación. Dicha organización es parte integrante de toda la administración que se va transformando para los fines del desarrollo global planificado del país y que se vincula con este desarrollo.

/23. Para

23. Para el programa de desarrollo de la comunidad no se ha creado ningún departamento u organización separada. Para la planificación y el desarrollo se formó una unidad separada denominada sector, a fin de darle una organización independiente formada por el funcionario de desarrollo del sector y otros ya mencionados, establecerlas como organización común para todos los departamentos del desarrollo y asegurarle el apoyo total de todos los departamentos técnicos. En consecuencia, los departamentos técnicos siguen encargados plenamente del programa en sus respectivas esferas de actividad y para desempeñar este cometido se les ha dado autoridad para adoptar decisiones en la planificación del programa y en la dirección de la organización en el plano de los sectores.

24. Recientemente se adoptó la decisión importantísima de eliminar la distinción entre el Servicio Nacional de Divulgación y el Sector de Desarrollo de la Comunidad. Anteriormente se iniciaban los sectores con miras a un desarrollo menos intensivo y se les daba el nombre de Sectores del Servicio Nacional de Divulgación. Después de algún tiempo se convirtieron en sectores del desarrollo de la comunidad y se les proporcionó más personal y recursos más cuantiosos a fin de intensificar la labor de desarrollo. Al suprimir esta distinción se reconoce el hecho de que el programa de desarrollo de la comunidad debe realizarse a largo plazo y que es preciso insistir en el logro de sus mayores objetivos más bien que en el gasto de ciertos fondos y la consecución de ciertos propósitos materiales. El Servicio Nacional de Divulgación y el Programa de Desarrollo de la Comunidad se consideran como modelo permanente para el Estado Social.

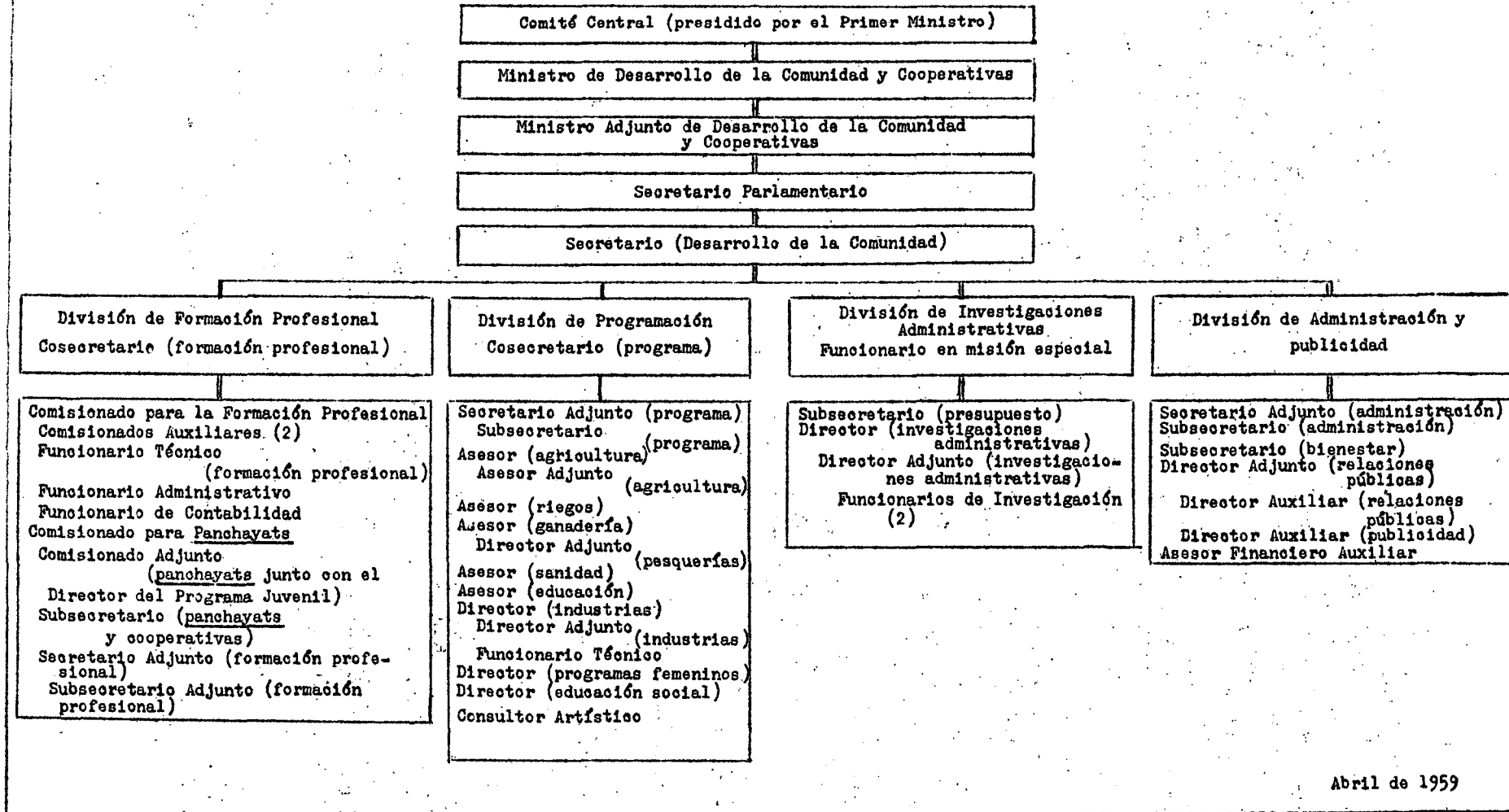
#### Formación profesional

25. Se da gran importancia a la capacitación de todo miembro del personal que sea responsable en alguna forma de la aplicación del programa de desarrollo de la comunidad. Se ha establecido un programa completo a fin de capacitar al personal de las clases siguientes:

- a) El funcionario de desarrollo del sector - tres meses de formación; comprende la orientación y la formación en el empleo.
- b) El funcionario de divulgación, los funcionarios de ganadería, agricultura, cooperativas, industrias rurales e ingeniería rural, así como el médico y el organizador de la educación social - cursos de orientación de seis semanas.
- c) El organizador de la educación social - formación en el empleo durante cinco meses y cursos de orientación de seis semanas.
- d) El funcionario de divulgación para mujeres y niños - formación durante 10 1/2 meses.

/Ministerio de

Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y Cooperativas, Gobierno de la India  
Departamento de Desarrollo de la Comunidad

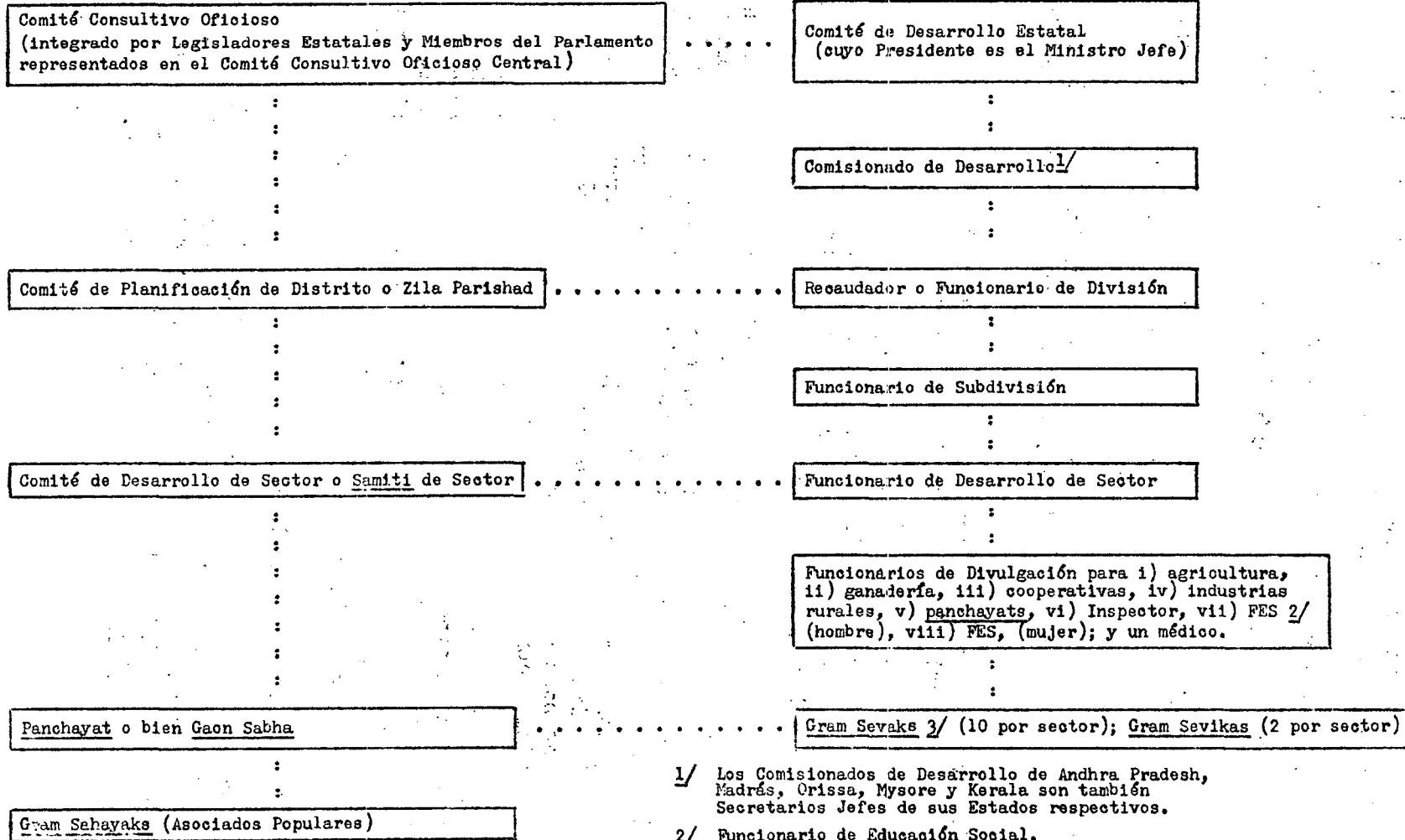


/PROGRAMA DE

Abril de 1959

PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Organización estatal



1/ Los Comisionados de Desarrollo de Andhra Pradesh, Madrás, Orissa, Mysore y Kerala son también Secretarios Jefes de sus Estados respectivos.  
 2/ Funcionario de Educación Social.  
 3/ Trabajadores aldeanos polivalentes.

/e) H

- e) El trabajador aldeano - formación durante dos años; consta de un programa integrado que comprende la capacitación intensiva en agricultura y la orientación en otras materias.
- f) Gram Sevikas (trabajadoras aldeanas) - formación durante 10 1/2 meses.
- g) El funcionario de divulgación (cooperativas) - formación durante 10 meses.
- h) El funcionario de divulgación (industrias aldeanas) - formación durante 12 meses, es decir, cuatro meses en industrias pequeñas y ocho meses en industrias aldeanas.

26. Todos los funcionarios técnicos - tales como los de divulgación, agricultura y ganadería y el médico, etc. - tienen suficiente idoneidad en su propia especialidad.

27. Se advertirá que actualmente se ha dispuesto lo necesario para los cursos de "orientación" y la formación en trabajos concretos, destinada a todas las clases de personal. También se estudia la manera de facilitar cursos de repaso. Se ha inaugurado un instituto para capacitar a dirigentes principales, ya sean generalistas o especialistas. A él asisten comisionados de desarrollo, concomisionados y comisionados adjuntos de desarrollo, recaudadores de distrito, jefes de departamentos técnicos, etc.

28. El sistema de los seminarios para funcionarios que trabajan en distintos niveles - tanto los seminarios generales como los que versan sobre materias particulares - se ha empleado extensamente para educar al personal y para procurar que tengan la capacidad de discutir problemas y trabajar en coordinación. Desde el comienzo ha ocupado un lugar importante en nuestro programa una conferencia anual de comisionados de desarrollo tendiente a examinar la situación abordar los problemas principales y formular la política y las normas de trabajo para el año siguiente. Desde que se celebró la última conferencia en mayo de 1958, han adquirido estas reuniones el carácter de conferencia nacional sobre desarrollo de la comunidad, en la que participan no sólo los comisionados de desarrollo y los funcionarios de su organización sino también representantes de ministerios centrales y jefes de departamentos de desarrollo de los Estados así como muchas otras personas dedicadas a esa labor. Se ha introducido este cambio porque se reconoce que el programa de desarrollo de la comunidad atañe a toda la administración y no solamente a un organismo o departamento especial.

#### Formación de los no funcionarios

29. Cada vez se dedica más atención a la formación de dirigentes que no son funcionarios. Se procura capacitar especialmente a los miembros del comité de desarrollo del sector, a los presidentes y miembros de panchayats y a los comités administrativos de las cooperativas, así como a los secretarios de los panchayats y de las sociedades cooperativas. También se

/prepara a

prepara a los dirigentes aldeanos en materias como la agricultura, cooperativas, enseñanza, sanidad e industrias rurales. Como parte del proyecto destinado a capacitar a los dirigentes que no son funcionarios, se organizarán también campamentos de orientación destinados a miembros del Parlamento y de los órganos legislativos estatales, para que puedan prestar servicios más eficaces a la causa del desarrollo de la comunidad.

### El trabajador aldeano

30. Como se dijo más arriba, el trabajador aldeano desempeña funciones polivalentes. Se le ha dado formación básica en agricultura, pues tiene que dedicarse principalmente a esta especialidad. Trabaja a la vez en la divulgación y en el desarrollo de la comunidad. Demuestra las técnicas adelantadas que desea que adopten los campesinos. Les ayuda a conseguir suministros y créditos y a obtener el asesoramiento y la orientación de técnicos principales en el nivel del sector. Estimula a los aldeanos a participar en las cooperativas y en las labores de la comunidad. Presta los primeros auxilios en las enfermedades sencillas de los habitantes y de sus animales. Realiza trabajos docentes en materia de sanidad, educación social, etc. Aunque en el nivel del sector cuenta con el apoyo de los funcionarios técnicos desempeña una función muy pesada y no puede realizar plenamente su labor, ya que su jurisdicción se extiende a 10 aldeas. A veces se plantea también el problema de que su competencia técnica no se ajusta a las necesidades de la población rural. Pero actualmente no tenemos la intención de aumentar el número de trabajadores aldeanos ni de convertirlos en técnicos de aldea en una materia determinada. Se va mejorando su formación. Al principio se les capacitaba durante seis meses y ahora hemos decidido hacerlo durante dos años. Esperamos que su labor se simplificará hasta cierto punto cuando las instituciones aldeanas - sobre todo el panchayat, la cooperativa y la escuela - realicen mejor sus funciones en la forma ya descrita. También se va resolviendo el problema de la incapacidad de los trabajadores aldeanos del modo siguiente: en primer lugar, se emplean los servicios del mayor número posible de organismos privados que puedan contribuir al programa de desarrollo; en segundo lugar, se capacita a muchos dirigentes aldeanos o aspirantes a este cargo en materias como la agricultura, ganadería, industrias aldeanas y cooperativas, a fin de que puedan complementar la labor de divulgación del trabajador aldeano y durante un año la experiencia adquirida al respecto ha sido muy alentadora; en tercer lugar, se está realizando un programa de capacitación para los miembros de los panchayats, para los secretarios de éstos y de las cooperativas, así como para los miembros de los comités de desarrollo de los sectores, a fin de que sus funciones como dirigentes locales y como colaboradores del trabajador aldeano sean más eficaces.

### Entidades especiales

31. Ya hemos renunciado a la idea de crear entidades especiales en la aldea o en el sector debido a que el experimento realizado con los consejos especiales de aldea no dio buenos resultados. En vez de esto se perfecciona el panchayat oficial de la aldea, como se indicó más arriba. En el nivel de las aldeas se evoluciona en el sentido de que a la larga el comité asesor de desarrollo se convertirá en organismo local oficial.

/Zonas tribales

### Zonas tribales

32. Hasta ahora no se han tomado medidas separadamente para las zonas tribales u otras zonas especiales, pero se hace todo lo posible para satisfacer sus necesidades particulares con el programa. Se han iniciado algunos proyectos experimentales en las zonas tribales y se realizan esfuerzos de común acuerdo a fin de que el programa pueda atender las necesidades particulares de las tribus. Se consignan sumas cuantiosas en el presupuesto para estos proyectos, en los cuales la organización del personal es algo distinta que en un sector ordinario.

### Gobierno local

33. En el proyecto destinado a mejorar la autonomía local y a integrarla en el modelo administrativo que se ha logrado en el programa de desarrollo de la comunidad, algunos Estados examinan la creación del nivel siguiente de la autoridad local autónoma - superior al panchayat en los distritos - que se denominará zilla parishad (consejo de distrito). En otros Estados se propone la creación de tres categorías de autonomía local, a saber: el panchayat en la aldea, el samiti del sector (consejo de sector) en el nivel de los sectores y el zilla parishad en el nivel de los distritos. El programa de la India ha pasado por la etapa en que se procuraba estimular el desarrollo de la comunidad mediante órganos especiales de desarrollo, lo cual dio poco resultado. El esfuerzo actual consiste en crear o mejorar los gobiernos locales y estimular al mismo tiempo las actividades de esfuerzo propio en la comunidad. El fomento de la autonomía local es algo más que una mera tentativa de crear instituciones populares para el desarrollo de la comunidad. El objetivo consiste en revitalizar todo el proceso democrático y colocar a la nueva democracia del país sobre cimientos más amplios y sólidos. De las tres entidades que se van desenvolviendo para la autonomía local - es decir, el panchayat en la aldea, el samiti del sector en el nivel de los sectores y el zilla parishad en el distrito - se considera que el panchayat es el más importante para los fines del desarrollo de la comunidad. Deben tenerse por entidades representativas de la población que actúan como pequeñas unidades de la autonomía local y no como simples organismos del gobierno. Se desea que el panchayat asuma toda la responsabilidad de fomentar el desarrollo global de la comunidad aldeana y de la región correspondiente, cosa que hará por supuesto conforme a sus recursos actuales y previstos. Desempeñará funciones administrativas, judiciales y de desarrollo, pero en el período inicial se insistirá en estas últimas y no tanto en las demás. Aunque habrá un vínculo orgánico entre las tres categorías de la autonomía local, se procurará conceder la máxima libertad al panchayat en sus funciones, a fin de que no se limite en forma alguna la iniciativa y el sentido de responsabilidad en la comunidad rural. Se procurará ante todo establecer una asociación y colaboración entre el Gobierno central, el gobierno estatal y las diferentes categorías de la autoridad local, para que puedan repartirse toda la carga que supone el desarrollo del país.

/Evaluación



### Evaluación

34. Tenemos una entidad de evaluación denominada Organización de Evaluación del Programa, adscrita a la Comisión de Planificación y completamente independiente del organismo responsable de la administración de dicho programa. Se dispuso esta relación deliberadamente a fin de garantizar que la evaluación sería completamente objetiva. La Organización de Evaluación consta de una junta ubicada en la sede y compuesta de un presidente, un director, directores adjuntos y otros funcionarios auxiliares. Cuenta con un personal que trabaja sobre el terreno en determinados sectores. Este personal era de 26 y ahora se ha aumentado a 45 y realiza una evaluación continua del programa en el sector a que está destinado y en uno o dos sectores más. A base de esta evaluación por muestreo, la Organización de Evaluación del Programa redacta un informe anual. En él se examinan todos los aspectos de la labor, tales como los problemas de administración, las diversas esferas del programa, la evolución de instituciones y organizaciones populares, así como los aspectos económicos, sociales y democráticos. Además del informe anual, la organización ha preparado informes especiales sobre panchayats, cooperativas, funciones del trabajador aldeano, etc. El personal de la organización se compone de especialistas en economía, sociología y materias conexas y se les da orientación especial. La organización mantiene estrecho enlace con el Ministerio de Desarrollo de la Comunidad y Cooperativas y con los organismos locales, pero sin comprometer en forma alguna su independencia y objetividad. La organización no tiene carácter oficial. El gobierno nacional sufraga sus gastos.

APENDICE III

DESARROLLO RURAL EN CEILAN<sup>a/</sup>

Carácter del programa

1. El movimiento de desarrollo rural en Ceilán se inició como un proyecto especial en 1948. Sus principales objetivos son los siguientes:

- a) Estimular el entusiasmo y los esfuerzos de la población rural en la labor de desarrollo rural mediante las organizaciones de aldea establecidas por ella misma;
- b) obtener un contacto más íntimo y una mayor cooperación entre dichas sociedades y los diversos funcionarios de divulgación del Gobierno que trabajen en una zona;
- c) introducir una coordinación más íntima entre los diversos departamentos del Gobierno en la prestación de sus servicios en el nivel de aldea, a fin de evitar la superposición y la duplicación de la labor.

2. Estos objetivos deben ser examinados en relación con la situación administrativa general entonces existente en Ceilán. Aunque en un principio la administración estaba centralizada por conducto de funcionarios encargados de distritos y llamados "agentes del gobierno", ya en 1932 se comenzó a descentralizarla, y departamentos especializados tales como los de sanidad, agricultura, policía, cooperativas, industrias domésticas independientes, etc., establecieron organizaciones locales en contacto directo con la población rural. Aun así, incluso entonces la administración en su conjunto seguía coordinada dentro de los planes administrativos del Gobierno. La principal dificultad con que se chocaba era la falta de contacto personal entre el funcionario del Gobierno y la población a la que él debía prestar sus servicios, así como la falta de una organización coordinada en las zonas de aldea con las que dicho funcionario podía trabajar y cuyos esfuerzos podía utilizarse para finalidades más productivas.

3. Al constituirse, en 1948, el Departamento de Desarrollo Rural, se enfocó este problema organizando las poblaciones rurales en una estructura por lo menos superficialmente coherente. A dicho efecto se crearon sociedades de desarrollo rural. Se dió a éstas forma democrática al facultar a sus miembros para elegir las personas que debían ocupar cargos y para constituir los comités que habían de dirigir las actividades de la sociedad. El Departamento designó a funcionarios especiales, llamados funcionarios de desarrollo rural, para que ayudaran a constituir dichas sociedades. Estas fueron después reconocidas oficialmente por el Gobierno,

---

a/ Monografía de G.V.P. Samavasinghe presentada al Seminario de las Naciones Unidas.

que las aprobó como un medio de realizar la labor de desarrollo. Los sectores de actividad que se sugirieron para dichas sociedades fueron:

- a) el aspecto económico en relación con el desarrollo de la agricultura, las industrias domésticas independientes, el comercio, las cooperativas, el empleo, el ahorro y la solución de los problemas de falta de tierras;
- b) el aspecto sanitario en cuanto a aseo personal, saneamiento del medio, cultivo de huertas domésticas, protección a la madre y al niño, programas de distribución de leche, prevención de las enfermedades contagiosas mediante la educación sanitaria, etc., y
- c) los aspectos culturales en materia de actividades religiosas y educativas, fomento de los oficios indígenas, prevención del delito y solución amistosa de las controversias de aldea.

4. El trabajo está organizado de modo que el Departamento de Desarrollo Rural está directamente encargado de organizar las comunidades de aldea y de establecer un enlace que sirva para estimular a dichas comunidades a realizar el trabajo de desarrollo en las zonas en las que se han establecido sociedades. Las funciones del funcionario de enlace, es decir, el funcionario de desarrollo rural, consisten en velar por que dichas organizaciones se interesen en la labor y conserven su vitalidad, así como en impedir que en el seno de la organización se constituyan grupos poderosos que traten de someterle a su influencia, y lograr que las sociedades de aldea gocen realmente de los servicios de los funcionarios de divulgación sobre el terreno.

#### Alcance

5. El movimiento de desarrollo rural comprende toda la isla. En un principio se había planeado establecer una sociedad de desarrollo rural para la unidad administrativa más pequeña de la isla, llamada división de jefe de aldea. Hay 4 000 de estas divisiones en el país, pero por razones geográficas y de otra índole, tales como la existencia de amplios grupos de poblaciones en una división de jefe de aldea, la falta de interés por la comunidad entre los grupos, etc., en algunas zonas se permite que se constituya más de una sociedad en una división de jefe de aldea. En la actualidad existen 6 810 sociedades de desarrollo rural. Al principio, el alcance básico de la organización de desarrollo rural se limitó tan sólo a zonas rurales que se definieron como los sectores situados fuera de los consejos de ciudad. Pero más adelante se permitió establecer sociedades de desarrollo rural en aquellas zonas de una municipalidad, un consejo urbano o un consejo de ciudad que tuvieran carácter rural, aunque no se podía dar a dichas sociedades ninguna asistencia financiera directa proveniente de consignaciones para desarrollo rural. Sólo podrían recibir asistencia de las instituciones de gobierno local más arriba mencionadas. En consecuencia, las operaciones activas del movimiento de desarrollo rural que se realizan en las zonas de gobierno local de Ceilán

/se limitan

se limitan prácticamente a las zonas correspondientes a los comités de aldea, aunque, como ya se ha expuesto, no se prohíbe que los funcionarios de desarrollo rural organicen comunidades urbanas.

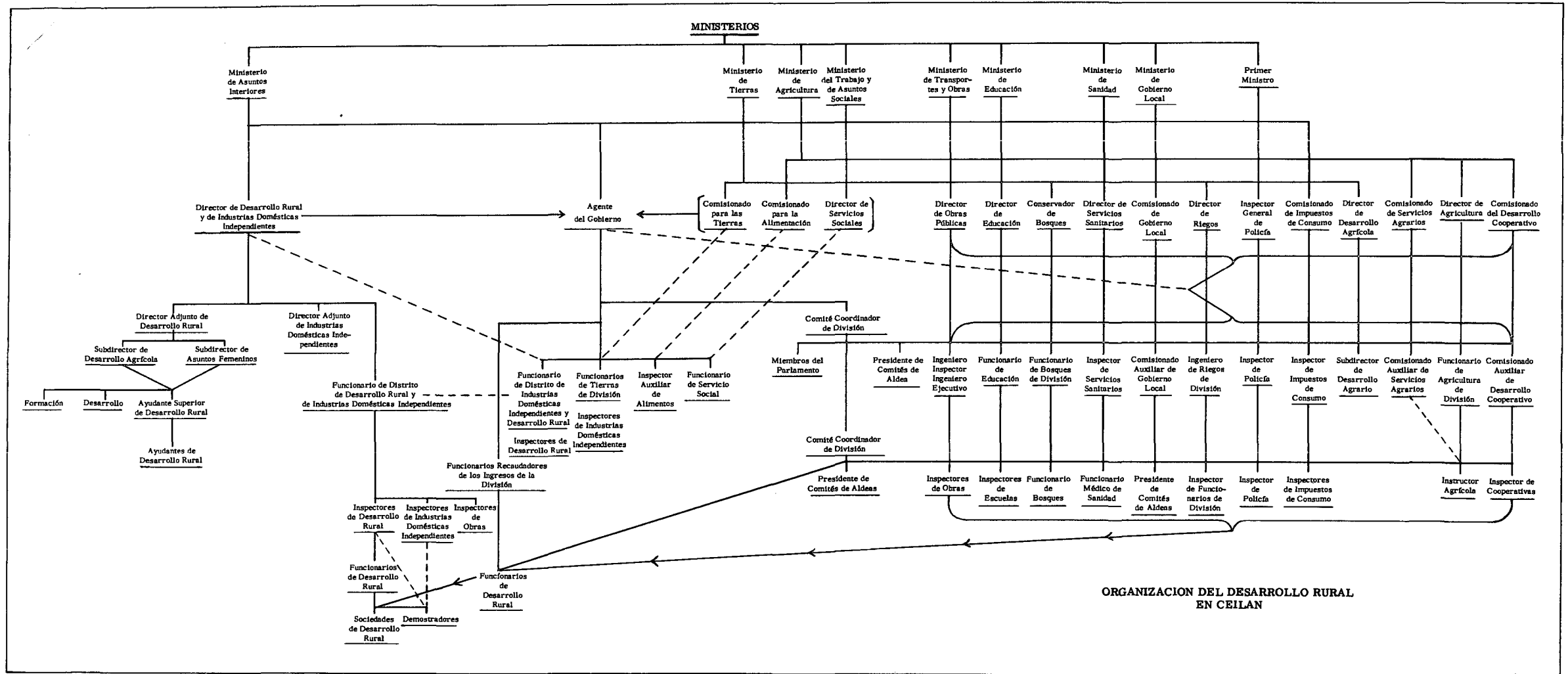
6. La estructura administrativa está correlacionada con los distritos administrativos de los que hay 21, y con las divisiones subadministrativas, que son 110. El Departamento de Desarrollo Rural tiene representantes tanto en el centro del distrito administrativo como en la sede de la subdivisión administrativa. Las zonas de gobierno local coinciden con los distritos administrativos y con las subdivisiones administrativas, aunque, por supuesto, no puede existir más de una autoridad local en cada división o subdivisión administrativa.

#### Organización

7. A continuación figura un gráfico de organización en el que se indica el lugar del Departamento de Desarrollo Rural y de Industrias Domésticas Independientes en la estructura del Gobierno. También se indican en él los diversos organismos coordinadores de distrito y de división, así como las relaciones de éstos con los servicios técnicos, tanto en el centro como sobre el terreno. Se dan asimismo en el gráfico los detalles de la organización interna de los organismos de la comunidad. La estructura administrativa básica de Ceilán está constituida por 15 ministerios. Cada uno de éstos tiene a su cargo una serie de funciones que son desempeñadas por sus departamentos, algunos de los cuales están centralizados totalmente en Colombo, como el de Comercio e Intercambio, etc. Otros departamentos tienen ramificaciones locales. Históricamente, el eje de la administración era el agente del Gobierno que trabajaba bajo la dirección del Ministerio de Asuntos Internos. En un principio, un agente del Gobierno tenía a su cargo todas las funciones, entre ellas las de policía, sanidad, etc., sobre el terreno. Al hacerse necesaria la especialización, algunas funciones dejaron de estar bajo la vigilancia directa del agente del Gobierno, y los departamentos que desempeñan esa labor tienen ahora organizaciones locales que dependen directamente de las oficinas directivas de Colombo. Las zonas administrativas que dichas organizaciones locales comprenden suelen estar en el distrito, aunque algunos departamentos como los de Obras Públicas, Riegos y Cooperativas tienen sus propias zonas de administración. Respecto de otros departamentos, el agente del Gobierno actúa como un "agente" de la oficina directiva en Colombo. Incluso en estos casos los departamentos interesados proporcionan al agente del Gobierno el personal especializado que requiere. La división del funcionario recaudador de ingresos de la misma es una subdivisión de un distrito, y la labor del funcionario recaudador de ingresos de la división (FRID) depende del agente del Gobierno. También aquí se presenta una situación análoga, por lo que respecta al trabajo, a la del nivel de distrito.

8. La coordinación del trabajo se ha organizado estableciendo comités coordinadores en el nivel del funcionario recaudador de ingresos de la división y en el nivel de distrito (agente del Gobierno). Pero esta medida es reciente, ya que se la adoptó hace apenas cuatro años. Al

/principio, cuando





principio, cuando se organizó en 1948 el movimiento de desarrollo rural, se constituyeron comités consultivos en el nivel del funcionario recaudador de ingresos de la división y en el del agente del Gobierno. El comité consultivo de división comprendía a los presidentes de los comités de aldea, representantes de sociedades de desarrollo rural y funcionarios del Gobierno que trabajaban en la zona. El presidente era el funcionario recaudador de ingresos de la división. El Comité consultivo de distrito estaba presidido por el agente del Gobierno y comprendía a jefes locales de departamentos del Gobierno y a personas que no fueran funcionarios y a las que se escogía por sus conocimientos especializados o su experiencia en tareas de desarrollo rural. En 1954 las funciones de estos dos comités quedaron combinadas en las del comité coordinador de división y del comité coordinador de distrito.

9. La composición y las funciones del comité coordinador de distrito son las siguientes:

- a) el agente del gobierno de un distrito administrativo actúa como funcionario coordinador en todas las actividades gubernamentales patrocinadas por todos los ministerios en su distrito. Existe para cada distrito administrativo un comité coordinador llamado Comité Coordinador de distrito, que está integrado por:
  - i) representantes de los departamentos que actúan en el distrito, con exclusión de lo judicial, designados por el agente del gobierno en consulta con los jefes de los departamentos interesados;
  - ii) funcionarios recaudadores de ingresos de la división;
  - iii) no más de dos presidentes de comités de aldea del distrito, designados por el agente del gobierno, en consulta con el Comisionado de Gobierno Local. Prestan sus servicios durante un período determinado.

Se invita a los miembros del parlamento del distrito administrativo y a los senadores residentes en las zonas rurales del distrito administrativo a que sean miembros del comité. El agente del gobierno actúa como presidente del comité, que se reúne por lo menos una vez por trimestre.

- b) las funciones del comité consisten en coordinar las actividades gubernamentales en el distrito administrativo y facilitan la ejecución del programa del Gobierno en el distrito. A dicho efecto:
  - i) para cada año financiero, se reúne a principios de octubre y examina el programa de trabajo con arreglo a los recursos financieros asignados en el proyecto de presupuesto; cada representante departamental explica el programa de trabajo previsto, cómo espera realizarlo y qué asistencia necesita de otros departamentos;

/ii) formula

- ii) formula propuestas que representen un programa coordinado para el desarrollo del distrito administrativo en el siguiente ejercicio financiero;
- iii) transmite las propuestas que puedan afectar a las materias y funciones asignadas a los ministerios (a excepción del Ministerio de Asuntos Internos), por conducto de los representantes de los departamentos de los ministerios interesados, a sus sedes respectivas;
- iv) trata de eliminar demoras y dificultades en la ejecución del programa de los departamentos; y
- v) examina de cuando en cuando el progreso de las actividades del gobierno en el distrito administrativo.

10. La composición y las funciones del comité coordinador de la división son las siguientes:

- a) el agente del gobierno de cada distrito administrativo ordena que se establezca en cada división del FRID un comité coordinador, que ha de llamarse comité coordinador de la división, integrado por:
  - i) el funcionario recaudador de ingresos de la división, como presidente;
  - ii) representantes de los diversos departamentos que actúan en la división, con exclusión de la rama judicial, designados por los representantes de los departamentos en el comité coordinador del distrito administrativo;
  - iii) presidentes de los comités de aldea;
  - iv) no más de cuatro representantes de las sociedades locales de desarrollo rural que presten servicios por un período determinado;
- b) las funciones del comité coordinador de la división son análogas a las del comité coordinador del distrito administrativo, salvo que sus actividades y el sector de operaciones se contraen a la división y sus propuestas se transmiten al agente del gobierno del distrito administrativo para que el comité coordinador del distrito las examine;
- c) los comités coordinadores de la división se reúnen por lo menos una vez al trimestre.

/Trabajadores de



Trabajadores de aldea

11. En la estructura de la administración del Gobierno en Ceilán, el jefe de aldea está encargado de la unidad administrativa menos elevada. El jefe de aldea es un funcionario retribuido designado por el Gobierno. Es el funcionario al que se dirigen la mayor parte de los departamentos del Gobierno para obtener información y servicios relacionados con las zonas rurales. Sin embargo, el jefe de aldea no es un trabajador con finalidades múltiples en el sentido de que está encargado en modo alguno del desarrollo. En su origen el jefe de aldea era un funcionario encargado de recaudar los ingresos públicos; ahora se le dedica a funciones tales como la fiscalización de alimentos, la labor del censo, las tareas de la policía, la recaudación de ingresos, etc. Pero el carácter de sus funciones y las modalidades de su nombramiento le confiere una posición directiva en la aldea y goza de cierta influencia. Los programas de desarrollo, sin embargo, no son preparados por él. El funcionario de categoría más baja para la labor de desarrollo es el funcionario de desarrollo rural, aunque los departamentos especializados tienen funcionarios que prestan servicios especiales como inspectores del desarrollo rural y funcionarios encargados de la producción de alimentos.

12. La forma adoptada en la práctica en Ceilán para el desarrollo rural ha consistido en encargar a la comunidad, por medio de la sociedad de desarrollo rural, en gran parte, de obras de desarrollo y en proporcionar a la comunidad, por el mismo medio, los servicios de los funcionarios especializados de diversos departamentos locales. Los departamentos especializados financian los planes. Sin embargo, el Departamento de Desarrollo Rural, tiene sus propios fondos que se agregan a las funciones de los otros departamentos locales cuando la sociedad de desarrollo rural está dispuesta a hacer una labor sobre una base de ayuda propia. Por ejemplo, el Departamento de Educación está encargado de la construcción de las escuelas, pero puede construirse una escuela con fondos de desarrollo rural mediante acuerdo del Departamento de Educación y sobre la base de los principios de ayuda propia. Por lo general, se da asistencia sobre estos principios hasta un máximo del 50 por ciento del valor en que se ha estimado el trabajo.

13. Representan una nueva orientación las concesiones obtenidas para que las sociedades de desarrollo rural realicen trabajos por contrata. Se tropieza con algunas dificultades para racionalizar el principio de la ayuda propia con el principio de contrata, pero en tanto que el principio de contrata se basa en un plan general de desarrollo, el principio de ayuda propia permite a una aldea adelantarse a la planificación general ofreciéndose a hacer cualquier trabajo sobre la base de ayuda propia. Por ejemplo, si la construcción de un edificio escolar determinado ocupa el número 90 en la lista de prioridad del Departamento de Educación y, conforme al principio de contrata, habría tenido que esperar su turno hasta que se hubiese terminado el proyecto número 89, es posible que una sociedad de desarrollo rural obtenga un número de orden más favorable en la lista de prioridades realizando la labor con el

/consentimiento del

consentimiento del Departamento de Educación y con cargo a asignaciones de desarrollo rural conforme a los principios de ayuda propia. Esto ha constituido un incentivo muy considerable para que las sociedades realicen obras y avancen progresivamente hacia su propio desarrollo.

14. Al formular el plan se ha examinado y tenido en cuenta la cuestión de las zonas más atrasadas que quizás no puedan contribuir sobre la base de los principios de ayuda propia. En general, la planificación nacional de programas de desarrollo daría una gran prioridad en sus propios planes a una zona insuficientemente desarrollada. Esto se ha duplicado en los programas de asistencia para desarrollo rural, y en lo que respecta a dichas zonas existe la facultad de dar asistencia hasta el 75 por ciento del valor del trabajo cuando se calcula que son escasas las posibilidades de ayuda propia. Sin embargo, la preparación de programas se hace por lo general atendiendo a los planes de los departamentos especializados interesados.

#### Organos especiales

15. Todas las sociedades de desarrollo rural constituyen órganos especiales en el sentido de que no han sido creadas en virtud de ninguna ley. Sin embargo, están reconocidas por el Gobierno. Cuando comenzó a aplicarse el plan, como las sociedades de desarrollo rural dependían de la administración provincial y no del gobierno local, se produjo un malestar considerable en las relaciones entre las sociedades de desarrollo rural y las instituciones de gobierno local, por entender éstas que las sociedades de desarrollo rural invadían funciones relacionadas con las instituciones de gobierno local. Dicho malestar ha desaparecido en gran parte debido a dos razones:

en primer lugar, la dirección de las sociedades de desarrollo rural y de las instituciones de gobierno local vino a coincidir en las mismas personas;

en segundo lugar, se convino que una sociedad de desarrollo rural no desempeñaría la función de una institución de gobierno local sin la aprobación escrita de ésta. Por ejemplo, en caso de construirse una carretera en una zona - y ésta es una función de gobierno local - habrá de obtenerse el consentimiento de la institución de gobierno local antes de procederse a tal construcción.

Otra novedad fue que en todas las cuestiones relativas al gobierno local se hizo necesario obtener de las instituciones de gobierno local la seguridad de que se encargarían de los proyectos y de su mantenimiento hasta que se pudiera dar cualquier asistencia o aprobación a dicha obra.

#### Gobierno local

16. Históricamente, el gobierno local no representaba nada nuevo para Ceilán, ya que su estructura se ajustaba a la de la administración del

/pais. Al

país. Al parecer, los sistemas de gobierno local del antiguo Ceilán eran de un tipo patriarcal en el cual los asuntos de cada aldea estaban dirigidos y controlados por sus jefes naturales, cuyas decisiones eran aceptadas y cumplidas por la comunidad. Parece estar claramente establecido que en el antiguo Ceilán los consejos de aldea examinaban a fondo los asuntos de interés común, y que las decisiones de la mayoría eran aceptadas y ejecutadas por la comunidad sin disenso. En la actualidad, las instituciones de gobierno local existen en toda la superficie de la isla, excepto la zona de la Junta de Gal Oya. Hay siete consejos municipales, 36 consejos urbanos, 38 consejos de ciudad y 403 comités de aldea. El movimiento de desarrollo rural se manifiesta más especialmente en las zonas correspondientes a los comités de aldea. Las funciones y facultades más importantes de un comité de aldea son las siguientes:

- a) la facultad de establecer o mantener cualquier servicio público que se precise para el bienestar, la comodidad o la conveniencia del público, en los límites de los recursos del comité y con sujeción a aquellas prohibiciones o restricciones sobre el establecimiento o mantenimiento de un servicio que pueda imponer cualquier otra ley; y la facultad de imponer, con la sanción del Ministro, una contribución a la zona que se beneficia con este servicio. En virtud de dicha disposición, los comités de aldea han establecido o mantenido servicios de conservación, de recogida de basuras, letrinas públicas, servicios de conducción de agua, planes para la electricidad, mercados de aldea, dispensarios médicos, demolición de barrios insalubres y planes para la vivienda, centros de comunidad, salas de lectura, terrenos de juego, centros de protección a la madre y el niño, etc.;
- b) la facultad de emprender la construcción de las nuevas obras de aldea que puedan ser necesarias y la alteración, mejora o mantenimiento de las obras de aldea existentes;
- c) la facultad de establecer un servicio de barcos transbordadores y de cobrar un peaje, y, para la protección de los barcos transbordadores, de prohibir o limitar la actividad de los de propiedad privada;
- d) la facultad de gastar fondos comunales para realizar experimentos agrícolas, y de marcar animales domésticos, etc.;
- e) la facultad de aplicar una parte del fondo comunal para aliviar la miseria pública, debida al hambre, las enfermedades epidémicas y cualesquiera otros casos análogos;
- f) la facultad de imponer tasas e impuestos;
- g) la facultad de obtener préstamos para trabajos de desarrollo;
- h) la facultad de dictar y aplicar los reglamentos, que un comité está facultado para hacer;

/i) en

i) en general, la facultad de hacer todo lo necesario para desempeñar eficazmente las funciones de un comité de aldea en virtud de esta ordenanza.

17. Se verá que las autoridades rurales locales disponen de muchas posibilidades por las cuales los que son elegidos para un cargo pueden ejercer un interés activo. En los programas de desarrollo de la comunidad, el gobierno local desempeña una función importante. Dichas instituciones tienen una representación directa en los dos comités coordinadores y pueden exponer ampliamente su opinión sobre las materias que les competen en su zona. Se ha aludido a esta cuestión anteriormente.

#### Zonas tribales

18. No hay verdaderas zonas tribales, pero existen algunos grupos a los que se designa como "comunidades atrasadas". Se trata principalmente del grupo aborigen llamado "veddahs" y de los grupos socialmente desfavorecidos llamados "rodiyas" y "kinnarayas". En el Departamento de Desarrollo Rural se estableció un consejo especial llamado Consejo de Desarrollo de las Comunidades Atrasadas para la rehabilitación de éstas. Se asignaron fondos separadamente para dicho efecto, y el problema principal consistía en hacer pasar a estos grupos de su existencia nómada a una vida sedentaria. Después se crearon servicios de educación, higiene y riegos, comunicaciones, industrias domésticas independientes y organizaciones de la comunidad. Los dos grupos a) "veddahs" y b) "rodiyas" y "kinnarayas" tuvieron que ser tratados separadamente. El primer grupo, los "veddahs", aunque eran nómadas por naturaleza no tenían complejos ni rígidas costumbres sociales. Sin embargo, con los "rodiyas" y los "kinnarayas", el problema era más social que económico. Se hizo participar en esta labor a organizaciones voluntarias, en particular las escuelas, para hacer un enfoque más nuevo y más vivo de las cuestiones de asentamiento y desarrollo.

#### Evaluación

19. El Departamento de Desarrollo Rural y de Industrias Domésticas Independientes evalúa anualmente la labor realizada en determinadas esferas. En 1956 se trató de evaluar totalmente el movimiento de desarrollo, y el Programa de Intercambio de Personas del Gobierno de los Estados Unidos proporcionó un equipo de expertos integrado por un sociólogo y un estadígrafo de economía, para evaluar el movimiento de desarrollo rural en Ceilán. Los informes todavía no están terminados. Al propio tiempo, se está dando capacitación a un funcionario especial que debe coordinar la labor de evaluación y se ha previsto establecer, cuando éste vuelva después de recibir su formación, un proceso de evaluación continua.

APENDICE IV

EL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN GHANA<sup>a/</sup>

Carácter del programa

1. El desarrollo de la comunidad en Ghana (conocido localmente con frecuencia como "Educación para las Masas") está a cargo del Departamento de Bienestar Social y de Desarrollo de la Comunidad, que depende en la actualidad del Ministro de Cooperativas Laborales y de Bienestar Social. Se planea la supresión de este Ministerio en una reorganización general, y que el Departamento pase a depender del Ministerio de Sanidad y Bienestar a partir de julio de 1959. En Ghana el desarrollo de la comunidad consta, en principio, de tres elementos principales:

- a) se basa en las necesidades existentes;
- b) se basa en la ayuda propia; y
- c) dedica gran atención a las costumbres tradicionales y sociales.

2. En la práctica, la sección de Desarrollo de la Comunidad del Departamento actúa en cuatro campos especiales:

- a) Alfabetización de adultos (se han concedido 129 000 certificados de alfabetización entre abril de 1952 y diciembre de 1957);
- b) trabajo entre las mujeres, en materia de economía doméstica (24 232 mujeres asistían a clase a fin de 1957);
- c) asistencia a proyectos de construcción rural con ayuda propia (estimaron 1 210 proyectos durante el año 1957);
- d) trabajo de divulgación para otros departamentos del gobierno con inclusión de campañas de higiene y agricultura.

3. En todos los casos se vela por que la población y sus dirigentes participen activamente en el programa. Un aspecto muy importante de éste consiste en descubrir y formar a dirigentes locales, cosa que se hace en todos los proyectos emprendidos por el Departamento. El Gobierno de Ghana trata de mejorar la forma de vivir de la población de las zonas rurales, y el Departamento tiene una función importante al respecto. Esto significa, pues, que el Departamento está en contacto con casi todos los aspectos de las relaciones del Gobierno con las zonas rurales de Ghana.

---

a/ Monografía de P. du Sautoy presentada al Seminario de las Naciones Unidas

4. Al considerar la canalización de los recursos nacionales de desarrollo por conducto de la organización de desarrollo de la comunidad, debe trazarse una distinción clara entre "desarrollo" y "desarrollo de la comunidad" en su sentido técnico, que no significa necesariamente lo mismo que el desarrollo de las comunidades. Por ejemplo, si el Gobierno establece y administra un sistema de alumbrado eléctrico en una aldea, sin que participen activamente los aldeanos, habrá un desarrollo, pero no un desarrollo de la comunidad. Así, los recursos nacionales de desarrollo sólo se canalizan por conducto de la organización de desarrollo de la comunidad cuando se siguen manteniendo los principios de desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, si hay que construir un edificio o una carretera, los fondos para los materiales de construcción se canalizan por conducto del desarrollo de la comunidad si la población de la zona interesada conviene en facilitar mano de obra comunal y en ayudar a la construcción.

5. El departamento de desarrollo de la comunidad y los trabajadores de aldea participan en campañas de divulgación (a saber, trabajos especiales para fomentar determinadas actividades) de los departamentos técnicos. Las campañas se van efectuando de a una (por ejemplo contra las plagas y enfermedades de los cocos) y no se permite que entorpezcan la labor normal del Departamento. El concepto de campaña surgió naturalmente de la asignación de trabajadores para labores de alfabetización, ayuda a las mujeres y trabajo de construcción con ayuda propia. Dichos trabajadores se granjearon la confianza de los aldeanos y adquirieron un profundo conocimiento de la comunidad local. No sólo recurrieron a ellos los aldeanos para obtener ayuda en otros campos, sino que gradualmente otros organismos del gobierno comprendieron que dichos trabajadores representaban un enlace valioso con los aldeanos para la difusión inicial de nuevas ideas y la eliminación de los prejuicios. Antes de planear una campaña se celebran debates, en el plano central, para lograr el mejor asesoramiento técnico posible en la materia que es objeto de la campaña y cerciorarse de que el departamento técnico tiene capacidad y está preparado para proporcionar todos los servicios de ejecución que se requieran. Por lo general, los funcionarios de enlace de la campaña son designados por el departamento de desarrollo de la comunidad y el departamento técnico interesado.

6. En la realización de campañas para otros departamentos, el Departamento de Bienestar Social y de Desarrollo de la Comunidad ha adoptado las reglas siguientes:

a) La campaña debe ser de carácter permanente y de tipo educativo. Los Departamentos de Información y Radiodifusión se encargan de la publicidad ordinaria del Gobierno.

b) Las campañas sólo se emprenderán a petición del departamento especialista interesado y a condición de que dicho departamento esté dispuesto a proporcionar los elementos técnicos que resulten necesarios como consecuencia de la campaña.

/c) El

- c) El departamento especialista enseña a los trabajadores de aldea los aspectos técnicos de la capacitación especial para la campaña.

Todas estas campañas reciben una base social y se adaptan a la mentalidad del aldeano. Dicho en otros términos, se trata de hacer que éste tome conciencia de una necesidad que existe, y de que adopte la idea como si fuera suya. Se definen cuidadosamente los límites de la enseñanza a cargo del trabajador de aldea, así como el momento en que le relevarán los trabajadores ordinarios del departamento especialista interesado una vez que haya conseguido suscitar el interés de los aldeanos. Los trabajadores de aldea pueden ser considerados como las "tropas educativas de choque" del Gobierno, utilizándose tanto su conocimiento de los aldeanos como la confianza que consiguen inspirarles en el curso de un período determinado.

7. En la actualidad, los fondos extraordinarios para campañas especiales de divulgación son proporcionados por el departamento especialista que pide la campaña. Además, el Departamento no proporciona fondos para materiales destinados a proyectos de construcción con ayuda propia. La población tiene que dirigirse a otras fuentes como por ejemplo el gobierno local. Sin embargo, en el segundo plan quinquenal de desarrollo general del Gobierno de Ghana, que se inició en julio de 1959, se examina el modo de proporcionar fondos al Departamento para pagar los materiales destinados a proyectos que deben realizarse con ayuda propia a fin de complementar los recursos existentes.

#### Alcance del programa

8. El Departamento tiene un total de 1 021 empleados a sueldo de todas clases y 203 empleados remunerados sobre una base diaria. En el ejercicio financiero 1958/59, el presupuesto recurrente anual del Departamento se eleva a 510 020 libras esterlinas. Además, la Junta de Comercialización del Cacao da 117 730 libras por año para mantener 10 unidades técnicas locales que proporcionan máquinas y técnicos para proyectos de construcción realizados con ayuda propia. Las unidades tienen 56 empleados a sueldo y 282 empleados con paga diaria. Hay un total de 16 personas adscritas al Departamento en cumplimiento de diversos planes de ayuda técnica. El Departamento tiene ahora un funcionario encargado de cada región del país con personal auxiliar y unidades técnicas locales en cada región. Las regiones de desarrollo de la comunidad coinciden con las regiones administrativas, y se trata, cuando se dispone de personal suficiente, de hacer que las zonas de personal y las zonas de gobierno local coincidan para facilitar la coordinación y la cooperación. Del total del personal (que comprende la sección de bienestar urbano del Departamento) 410 son auxiliares para la educación de las masas (trabajadores de aldea "polivalentes"). Un auxiliar de educación para las masas puede tener que trabajar (utilizando dirigentes voluntarios siempre que sea posible) en hasta 15 aldeas. El personal, en teoría, es suficiente para atender a todas las regiones, pero resulta bastante escaso en algunas zonas, en particular en el norte, donde se carece de personal fijo para grandes sectores de la región. Se

/utilizan con

utilizan con frecuencia equipos móviles para cubrir más territorio con el personal destinado a finalidades concretas. Se planea, si se dispone de fondos, aumentar el personal al nivel de aldea durante el segundo plan de desarrollo del Gobierno de Ghana. La selección de zonas destinadas al trabajo intensivo se basa en la necesidad y también en el entusiasmo de la población. La decisión definitiva depende, por supuesto, del Ministro. Una característica del enfoque que se hace en Ghana es la de dejar a un lado la comunidad inicialmente apática y trabajar con la comunidad entusiasta, para demostrar el efecto del esfuerzo de ayuda propia. Esto con frecuencia estimula a la comunidad apática a buscar ayuda o a comenzar a hacer las cosas por iniciativa propia.

### Organización

9. Más abajo figura un gráfico en el que se indica el lugar que ocupa la organización de desarrollo de la comunidad en el gobierno central y en la sede y la organización local del Departamento de Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad.

10. No hay un sistema especial para la coordinación interdepartamental de las actividades de desarrollo de la comunidad. El Director de Bienestar Social y Desarrollo de la Comunidad ocupa un puesto en varios comités centrales permanentes y comités especiales y organismos establecidos por ley que se ocupan de materias de posible interés para el Departamento. Pero la coordinación interdepartamental de un día para otro se realiza en gran parte por medio de contactos oficiosos del departamento de desarrollo de la comunidad con funcionarios de enlace designados por los departamentos técnicos, sea para contactos generales de un día a otro, sea para una campaña conjunta determinada. En las regiones, el principal funcionario de desarrollo de la comunidad se mantiene en estrecha consulta con el comisionado regional y otros jefes regionales de departamentos, de un modo oficioso. También es un miembro ex officio de los comités de desarrollo del consejo de distrito, y el único funcionario del gobierno así designado.

11. Los fondos destinados al desarrollo nacional se canalizan por conducto de la Comisión de Desarrollo y los fondos recurrentes por conducto del Ministerio de Hacienda, con destino en ambos casos al Ministerio de Trabajo, Cooperativas y Bienestar Social, que los asigna al Departamento. El personal se selecciona de conformidad con las reglas establecidas por la secretaría del Gobierno y la Comisión de Servicios Públicos.

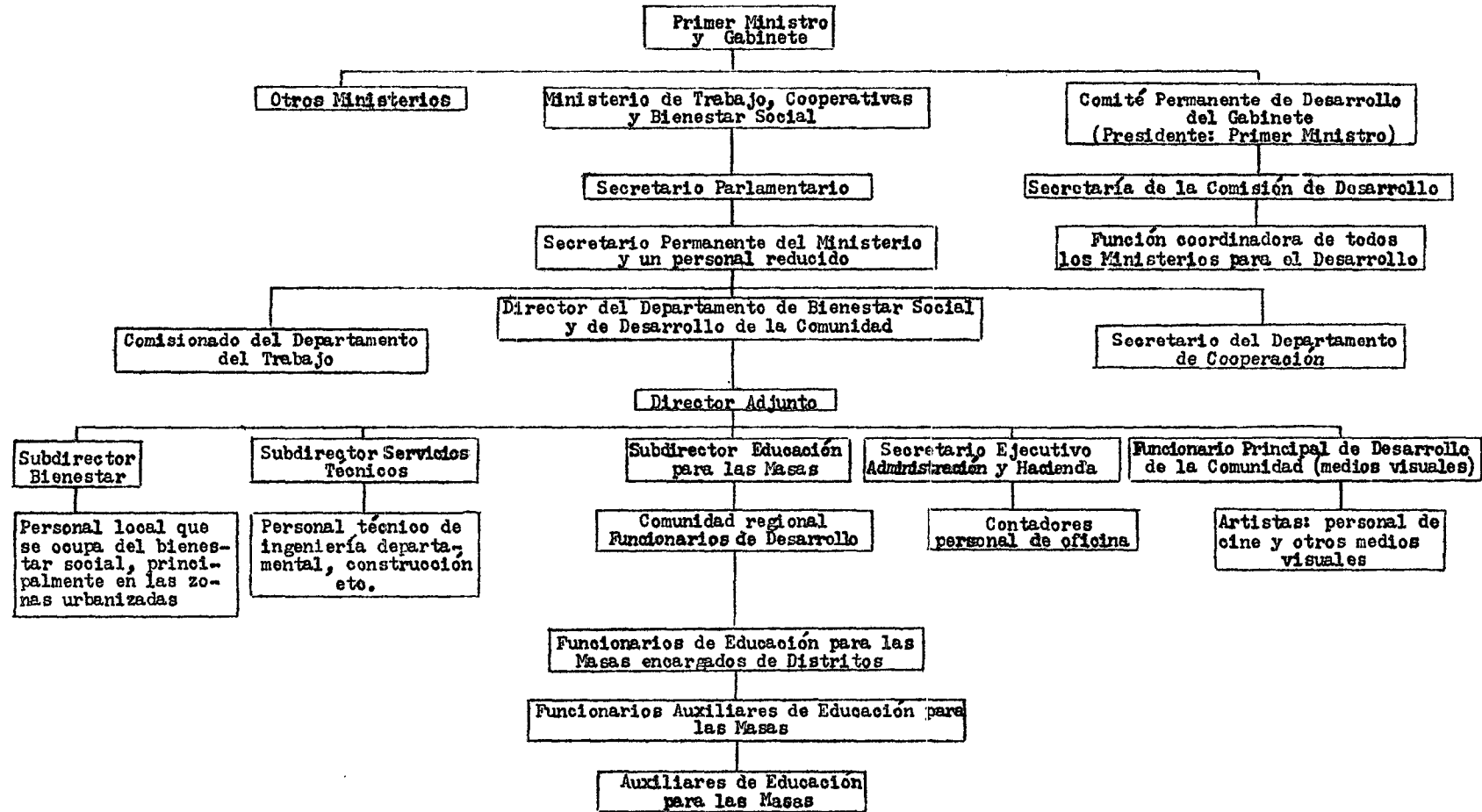
12. El concepto de un "equipo de distrito" que trabaje bajo las órdenes del funcionario administrativo superior del distrito no se ha aplicado nunca en Ghana. El nombramiento de comisionados políticos regionales con categoría de Ministro ha significado una coordinación regional más íntima de los servicios técnicos, pero dichos servicios siguen siendo responsables ante su propio Ministro. Así, no hay una estructura muy oficial para asegurar la cooperación con otros servicios y con el gobierno local, pero como dicha cooperación es básica para el desarrollo de la comunidad, existe bastante enlace en todos los planos con una base oficiosa ad hoc. El

/trabajador de



ORGANIZACION DEL DEPARTAMENTO DE BIENESTAR SOCIAL Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD,

GOBIERNO DE GHANA





trabajador de aldea señala las necesidades de su zona a la atención de otros servicios técnicos con tacto y por conducto de las vías normales del gobierno. No se realizan campañas de divulgación a menos que otros servicios las pidan de un modo concreto y no se inicia ningún proyecto de construcción con ayuda propia hasta que no haya sido debidamente preparado de modo que se garantice que todos los interesados en el proyecto y en su mantenimiento recurrente futuro están de acuerdo. En cuanto a la divulgación, el papel del Departamento se limita a la enseñanza inicial de las masas para suscitar el interés en una nueva idea y la convicción de ella antes de que los "elementos técnicos" de otros servicios se encarguen de la labor. Como en Ghana los jefes de los distritos administrativos se concentran ahora más en cuestiones de gobierno local que en la coordinación de la actividad del gobierno central, la necesidad de mantener estrechos lazos con ellos no se deja sentir tanto como antes.

13. El desarrollo de la comunidad se inició en Ghana en 1948 sobre la base de grupos móviles que utilizaban personal de otros servicios. Después se dió formación a personal especial encargado del desarrollo de la comunidad y se constituyeron los servicios adecuados con el personal residente encargado de zonas. El empleo de grupos móviles se introdujo de nuevo más tarde para obtener un efecto adicional y ampliar el alcance de la actividad a fin de complementar el personal fijo. Se considera conveniente combinar estos dos criterios para dar ritmo regular al trabajo. La tendencia del servicio en los últimos años ha consistido en constituir y consolidar un cuadro departamental de personal capacitado y de fines múltiples sobre una base de amplitud nacional. Puede verse una descripción completa del desarrollo de la historia de la comunidad en Ghana en el libro Community Development in Ghana, por Peter du Sutoy, Londres, Oxford University Press, 1958

#### Trabajadores de aldea

14. La estructura del desarrollo de la comunidad en Ghana se basa en la utilización de trabajadores de aldea retribuidos (auxiliares en la educación de masas) que se mantienen en íntimo contacto con los aldeanos de su zona. Su labor consiste en estimular el entusiasmo entre los dirigentes voluntarios de aldea y coordinar y fiscalizar sus esfuerzos. Estos trabajadores reciben formación en el servicio y son "polivalentes". Están encargados de proyectos de alfabetización y (después de una formación especial en cada caso) de campañas de divulgación. Los auxiliares femeninos de educación para las masas vigilan el trabajo de las mujeres y también el trabajo de enseñanza de alfabetización (unos 3 000 en 1957). Reciben un certificado especial y una insignia al terminar la campaña del año. Las clases para mujeres han alcanzado en algunas zonas la fase en que puede ya encargarse de ellas a dirigentes voluntarios. Por supuesto, todo proyecto de construcción tiene sus dirigentes de aldea para organizar el trabajo comunal. Como regla general, se seleccionan los dirigentes entre personas de influencia en la aldea; el criterio para seleccionarlos puede diferir según la labor que se realice. En consecuencia, no se mantienen estadísticas de dirigentes fuera de lo relativo a la alfabetización.

/Se conceden

Se conceden certificados y emblemas especiales a los dirigentes voluntarios que más se distinguen, y que resultan recompensados con la publicidad y el prestigio que así adquieren. Naturalmente, en principio, no se emprende nunca ningún programa a menos que se cuente de antemano con personal técnico adecuado para las medidas de ejecución subsiguientes.

#### Organismos especiales

15. Se están realizando experimentos con comités de aldea para desarrollo de la comunidad y con el empleo de éstos para la constitución de asociaciones de desarrollo de la comunidad en algunas zonas. Se evita el formalismo excesivo, ya que los aldeanos están en todo caso normalmente acostumbrados a trabajar juntos en la aldea y tienen sus propios métodos para reunirse y debatir asuntos. Antes los comités locales ad hoc de desarrollo asignaban fondos del gobierno para proyectos con ayuda propia en el plano de distrito, pero se les ha sustituido por los consejos de distrito del gobierno local. Se está examinando la posibilidad de crear comités de asignación de fondos para el desarrollo de la comunidad regional (sobre una base de asesoramiento para proyectos seleccionados de asistencia) con objeto de dotar de fondos al Segundo Plan de Desarrollo mencionado en el anterior párrafo 5. Sin embargo, se evitan en general los organismos ad hoc cuando existe una dependencia administrativa adecuada que puede ocuparse del programa.

#### Gobierno local

16. El desarrollo de la comunidad se considera en Ghana como un servicio del Gobierno central que logra un nivel igual de dirección y formación en todo el país. Sin embargo, indirectamente contribuye de un modo considerable a estimular una conciencia de dirigentes que es valiosa para el gobierno local. Por lo que respecta a otros contactos, hay cursos para consejeros y hasta se ha organizado una campaña de divulgación, para el Ministerio de Gobierno Local, sobre la necesidad de pagar impuestos al gobierno local. Cuando ello es posible, se trata de hacer coincidir las zonas de gobierno local. Cuando ello es posible, se trata de hacer coincidir las zonas de gobierno local y las de desarrollo de la comunidad y de conseguir que las autoridades locales intervengan en todos los proyectos. También se hace lo necesario para examinar con dichas autoridades los proyectos en fase de "elaboración", y se les considera generalmente como una fuente adecuada de fondos para los materiales necesarios que los proyectos requieren. El desarrollo de la comunidad es particularmente eficaz, en general, en el plano de la aldea, y es aquí donde se hace intervenir a la autoridad local en apoyo de los aldeanos mediante subvenciones y otros procedimientos. Sin embargo, las consideraciones políticas y de otra naturaleza suelen ser más importantes cuando intervienen las autoridades locales que cuando el trabajador de desarrollo de la comunidad trata directamente con la población. Con todo, es indudable que para que el desarrollo de la comunidad tenga éxito se le debe mantener en íntimo contacto con el gobierno local, aunque no tenga que ser necesariamente una actividad de éste. Por de contado, no debe ser

/una actividad

una actividad de esta naturaleza a menos que la zona del gobierno local sea amplia y disponga de una autoridad fuerte y eficiente. El Ministerio del Gobierno Local está considerando actualmente la estructura general del gobierno local, tomando como base un reciente estudio.

### Areas tribales

17. Las costumbres sociales y tradicionales son de la mayor importancia en el desarrollo de la comunidad y la enseñanza (incluso la alfabetización) se imparte casi siempre en idiomas locales. De ahí que los factores étnicos y lingüísticos deban tenerse siempre presentes al planear proyectos y campañas. Sin embargo, las tentativas realizadas en los primeros tiempos para basar las unidades de desarrollo de la comunidad solamente en agrupaciones lingüísticas y tribales, con preferencia a las administraciones administrativas normales (que generalmente, pero no siempre, siguen consideraciones lingüísticas y étnicas), resultaron tan poco convenientes desde el punto de vista administrativo que en la actualidad se siguen las divisiones administrativas regionales y de distrito.

### Evaluación

18. La mejor evaluación de un programa es "un cliente satisfecho". En general, el Departamento ha encontrado amplio apoyo público y se le han hecho peticiones para que amplíe sus servicios. En tales circunstancias, apenas si se necesita una evaluación externa; se la necesitaría si hubiese una amplia insatisfacción pública. Aun así, la evaluación interna es continua. La evaluación mediante investigación y estudios se realiza de un modo especial respecto de un problema particular. Hay un registro estadístico trimestral de los resultados obtenidos, que se evalúa en la sede, y para evaluar las economías realizadas en los proyectos con ayuda propia, cada proyecto (desde principios de 1959) tiene un "precio teórico" que indica cuál es su costo si el proyecto se realiza por contrato o si no entra en juego la ayuda propia. Todas las regiones son inspeccionadas periódicamente por funcionarios superiores de la sede que redactan "notas de viaje" con las observaciones que han podido hacer, y cada año se celebra una conferencia de formación de personal en colaboración con el Instituto de Educación de la Universidad de Ghana, para todo el personal superior y el personal técnico adscrito de ayuda, que evalúa los progresos sobre temas especiales tales como los medios visuales y el desarrollo de la comunidad urbana, etc.

APENDICE V

EL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA DE MEXICO Y OTROS  
PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD a/

1. Hay en México varios programas de desarrollo de la comunidad que corresponden todos al tipo de proyecto. En este documento se describe sobre todo el programa del Instituto Nacional Indigenista, y al fin del mismo se presenta un breve esquema de los programas conexos.
2. De los 30 000 000 de habitantes de México, se clasifica como indios aproximadamente al 10 por ciento. Para definir a una persona como indio se sigue un criterio esencialmente cultural; así, un indio que habla español, que abandona su vestido tribal para adoptar una undumentaria moderna y que abraza la forma de vivir mejicana deja de ser considerado indio. Hay en la actualidad en el país unos 50 grupos indios cuya composición numérica va de menos de 100 a 650 000 personas. En algunos de los Estados de México no hay indios, mientras que en otros su proporción sobre la población total pasa del 60 por ciento. Los grupos numerosos que habitan un territorio continuo son los menos.
3. El grado de aculturación varía: uno de los grupos más pequeños vive en la selva, dividido en pequeños agrupamientos, en tanto que otros que viven en la proximidad de las ciudades pasarán pronto a formar parte del amplio grupo nacional. La mayor parte de los indios viven en asentamientos rurales concentrados o diseminados, muchos de los cuales son indios ciento por ciento, mientras que otros viven en aldeas, localidades e incluso ciudades en íntimo contacto con la población no india. La unidad social y cultural india es más la comunidad que el grupo lingüístico. La comunidad puede ser bien una simple localidad o aldea o una unidad que consiste de un asentamiento principal más sus aldeas y caseríos satélites. La unidad administrativa y política básica es el municipio, que puede estar constituido por una sola aldea o localidad principal y otros varios asentamientos.
4. La "incorporación" o integración de los indios al sistema de vida nacional ha sido una preocupación fundamental del Gobierno de México. Para realizar la integración es preciso terminar con el aislamiento físico y mental del indio, mejorar su economía y sus técnicas prácticas, así como su salud, y cambiar su orientación de una escala local a una escala nacional sin que se pierdan algunos valores culturales o de comunidad. Este proceso implica asimismo la participación voluntaria de la comunidad junto con los esfuerzos de los organismos del Gobierno.
5. Las actividades encaminadas a fomentar la integración de los indios forman parte de las funciones y programas ordinarios del Gobierno. Sin embargo, en distintos momentos se han establecido organismos especiales

---

a/ Monografía de Julio de la Fuente presentada al Seminario de las Naciones Unidas.

/para acelerar

para acelerar este proceso , pese a la oposición de quienes consideran que dar trato especial a los indios es practicar una forma de discriminación racial. Entre dichos organismos merecen mencionarse los siguientes: el Departamento de Asuntos Indígenas, que ahora se llama la Dirección General de Asuntos Indígenas (véase su descripción al fin de este documento), el Instituto para la Difusión de la Alfabetización en Idiomas Indígenas (que ya no existe), el Proyecto del Valle del Mezquital y el Instituto Nacional Indigenista.

6. El Instituto Nacional Indigenista fue creado por decreto presidencial en 1948. El decreto prevé que el Instituto esté integrado por un Director y un Consejo, además del personal técnico y administrativo necesario. Aunque está relacionado con el Instituto Indigenista Interamericano, es una institución autónoma del Gobierno Federal. En resumen, las funciones del Instituto son: a) estudiar los problemas indígenas y las medidas necesarias para resolverlos; b) ejecutar aquellas medidas que apruebe el Presidente, con inclusión de la coordinación y la dirección de la labor de los organismos del Gobierno interesados; c) efectuar, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas, programas para mejorar las comunidades indias que le confie el Presidente; y d) asesorar a las organizaciones públicas y privadas en cuestiones de su competencia.

7. La investigación que realiza la organización encargada de la ejecución se ajusta a una práctica relativamente antigua del país. Antes y después de iniciarse un proyecto se hace una investigación sobre los problemas de los indígenas. La efectúan miembros de personal complementados por especialistas a los que se recurre según las necesidades. Así, la investigación se restringe a las necesidades inmediatas y no suele entorpecer la realización de otras funciones de los trabajadores encargados de la investigación, lo que se considera el modo más lógico de que el administrador obtenga los datos que necesita a fin de lograr un apoyo ulterior de las autoridades superiores y de imprimir a la labor una orientación particular.

8. El régimen del Instituto difiere del de las secretarías, aunque el Director, que es el representante legal de este organismo y la persona responsable de la ejecución de las políticas, es designado - como los secretarios - por el Presidente de la República. El Director es también Presidente del Consejo del Instituto. El Consejo está integrado por representantes de las Secretarías de Educación Pública, (el representante de esta Secretaría es por ley el Director General de Asuntos Indígenas), Salubridad Pública, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Obras Públicas y Gobernación; y también por representantes del Departamento Agrario, el Banco Ejido (del Gobierno), la Universidad Nacional Autónoma, el Instituto de Antropología, el Instituto Nacional Politécnico, y los grupos indígenas. (El último puesto mencionado no ha sido llenado todavía.) El Consejo es un organismo superior directivo y sirve como instrumento para la coordinación y para la aprobación de los programas y presupuestos. El Director, al que antiguamente asistía un subdirector, está ayudado por una comisión de asesores técnicos que son

/especialistas en

especialistas en cada una de las principales esferas de acción: antropología aplicada, sanidad, educación, desarrollo económico, agricultura y ganadería, construcción de carreteras, construcción de edificios y publicaciones.

9. Las Secretarías de Educación, Salubridad Pública, Agricultura y Ganadería, y Tesorería subvencionan el Instituto. Dichas Secretarías, así como los otros organismos e instituciones mencionados más arriba, contribuyen a los programas por otros medios. El presupuesto para el año actual se eleva a unos 8 000 000 de pesos (640.000 dólares al tipo de cambio de 12.50 pesos por un dólar de los EE.UU.). Además, se obtienen de los organismos financieros del Gobierno, para utilizarlos en formas especiales de desarrollo económico de las comunidades, préstamos tales como créditos para la agricultura, la explotación de los recursos forestales, etc. La Comisión de Papaloapan (véase descripción al fin de este trabajo), que coopera con el Instituto en un programa de reasentamiento, también contribuye al presupuesto de uno de los centros de acción del Instituto.

10. El personal del Instituto trabaja en cumplimiento de contratos renovables a corto plazo y el Instituto ha preferido contratar su propio personal en vez de utilizar el de otros organismos, debido sobre todo a las ventajas de contar con personal íntegramente consagrado a su labor. Este sistema facilita asimismo la selección de personal muy calificado y evita las dificultades administrativas con que se ha tropezado en el proyecto Nayarit, en el que miembros del personal de la misma categoría procedentes de departamentos distintos, recibían sueldos diferentes. Sin embargo, el personal del centro de Papaloapan incluye a personas retribuidas por la Comisión de Papaloapan.

11. Prácticamente todo el esfuerzo del Instituto se canaliza en proyectos regionales, por conducto de centros indígenas coordinadores de los que hay cinco en la actualidad. Estos centros son establecidos por acuerdos del Presidente de la República. Estos acuerdos determinan cuáles serán los objetivos y qué secretarías y demás órganos del Gobierno han de participar en los consejos del centro, en el desarrollo de los programas, etc. Como su nombre lo sugiere, se supone que los centros coordinan, en cada zona, los recursos económicos y técnicos de los organismos federales que funcionan en la misma. El Instituto planea mantener los cinco centros coordinadores que ahora funcionan y establecer tres más por año en los seis próximos años.

12. La verdadera estructura de los centros es hasta cierto punto análoga a la del propio Instituto. De preferencia, cada centro está dirigido por un antropólogo asistido por un grupo de técnicos en el que figuran otros antropólogos y especialistas en los diversos campos de actividad a que se dedica el proyecto: doctores en medicina que han recibido formación en sanidad, ingenieros agrónomos, etc. Otro grupo de especialistas, en un nivel algo más bajo, está constituido por especialistas en agronomía práctica, enfermeras y miembros de otras profesiones. Constituyen un tercer nivel los llamados promotores, que son indígenas

/bilingües, oriundos



bilingües, oriundos de la región, que han recibido una formación en los centros para realizar la labor de introducir en las comunidades indígenas nuevas ideas, técnicas y procedimientos de organización. Así, la labor de los promotores constituye un cimiento importante e indispensable en que se funda la totalidad de la labor del centro. Mientras que todo el personal está en contacto directo con los aldeanos, la mayor parte de los promotores, así como algunos especialistas técnicos, viven en las comunidades. Los promotores de educación actúan como maestros rurales, pero también desempeñan una labor general que ayuda a otras secciones - alertando y estimulando a las comunidades fomentando la adopción de prácticas perfeccionadas (por ejemplo el injerto de árboles frutales) y ayudando al personal técnico en otros campos. Los promotores de higiene, economía o agricultura sólo desempeñan su propia labor especializada.

13. Los centros funcionan en cuatro zonas bi-étnicas ampliamente separadas en las que los indios constituyen la mayoría de la población. Se hablan en dichas zonas cuatro idiomas indígenas, cada uno de los cuales posee diversos dialectos. Debido a limitaciones presupuestarias, las zonas en que se realiza una actividad son más reducidas que las que corresponden a los grupos indios de que se trata, pero dichas zonas se amplían al aumentarse el presupuesto. La dimensión de las zonas de actividad oscila entre 1.000 y 15.000 kilómetros cuadrados. (La zona de uno de los centros es algo mayor que la de todos los otros centros sumados.) El número de municipios que hay en dichas zonas oscila entre tres y 100. Las localidades (asentamientos) por municipio oscilan entre uno y 100 aproximadamente, mientras que el número de habitantes por zona, indios y no indios, va de 20.000 a 110.000. En todo y por todo, unas 400 000 personas - de las cuales son indios el 70 por ciento - obtienen beneficios de los programas multifuncionales del Centro. En cuanto el enfoque del Centro tiene un alcance regional, la población no india también obtiene beneficios directos de los programas, es decir, de las carreteras, el abastecimiento de agua y las clínicas que se crean. Las escuelas, la enseñanza de nuevas técnicas agrícolas y otras actividades de los centros, se dedican en mayor medida a los indios, aunque no de un modo exclusivo. Esta atención dual es una característica importante de una concepción "Regional" en contraste con una concepción estrecha de trabajo "indianista".

14. Los principales establecimientos de los centros (es decir, oficinas y clínicas centrales, campos experimentales, casas para empleados, etc.) están emplazados en dos pequeñas ciudades (sólo una de éstas cerca de una capital), una pequeña localidad y dos aldeas. Las instalaciones al nivel de la comunidad (escuelas, puestos médicos, etc.) están en aldeas y caseríos. Por supuesto, los organismos del Estado de las secretarías funcionales se encuentran en las capitales de los Estados. Sin embargo, algunos de dichos organismos son mantenidos conjuntamente por el Gobierno Federal y el Gobierno del Estado, como ocurre con los servicios coordinados de salubridad y bienestar social. Como los Estados mantienen departamentos análogos a los federales, esto origina en algunos casos una duplicación evidente e incluso a los federales, esto origina en algunos casos una duplicación evidente e incluso una triplicación de

/los organismos.

los organismos. No obstante, las instalaciones al nivel de la comunidad que se encuentran más comunmente (y que con gran frecuencia son las únicas) son las escuelas rurales, ya sean federales, del Estado o combinadas. En consecuencia, es función del Instituto complementar los servicios regulares.

15. El gobierno del municipio consiste de un órgano de elección popular (ayuntamiento) presidido por un alcalde. (En realidad, el sistema de elección se ve modificado por la costumbre local indígena y otros factores.) No hay ninguna autoridad entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado. El ayuntamiento es libre de administrar su presupuesto como estime conveniente, ya que los recursos presupuestarios provienen de los impuestos que aprueba el poder legislativo del Estado. Sin embargo, los recursos económicos de los municipios suelen ser muy limitados y su principal contribución al programa se presta en forma de mano de obra.

16. El gráfico adjunto demuestra la verdadera organización de los centros. Difiere considerablemente de la organización prevista por ley en que no hay ni consejo del centro ni, en general, personal procedente de otros órganos del gobierno. Las razones prácticas, la geografía y, como antes se ha dicho, el deseo de evitar dificultades administrativas justifican la forma actual de organización, menos complicada.

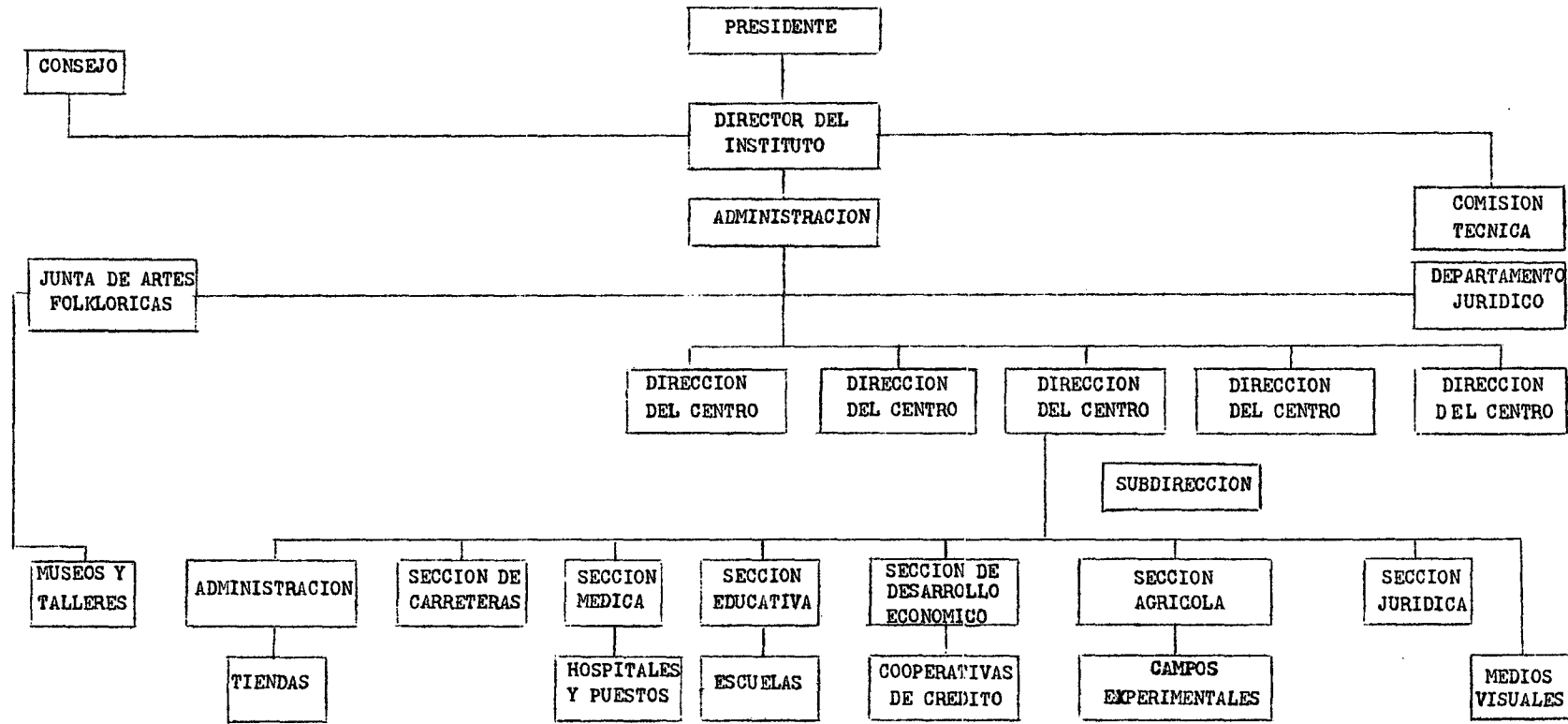
17. El consejo del Instituto es el órgano principal para la coordinación de la actividad federal. En el nivel del Estado, el centro se encarga oficialmente de buscar la cooperación del gobierno del Estado. El centro establece asimismo relaciones directas con las autoridades municipales o submunicipales para obtener su participación. En todos los niveles, las relaciones personales suelen facilitar la cooperación. Aunque se produce una verdadera duplicación en la jurisdicción de los organismos, solamente en algunos casos o aspectos hay una verdadera duplicación de los servicios, ya que los servicios normales son escasos en las comunidades. Los nuevos servicios complementan los existentes y los diversos organismos que desarrollan actividades multifuncionales tienden a concentrarse en zonas distintas, como se observa en la adjunta descripción de otros programas de desarrollo de la comunidad en México.

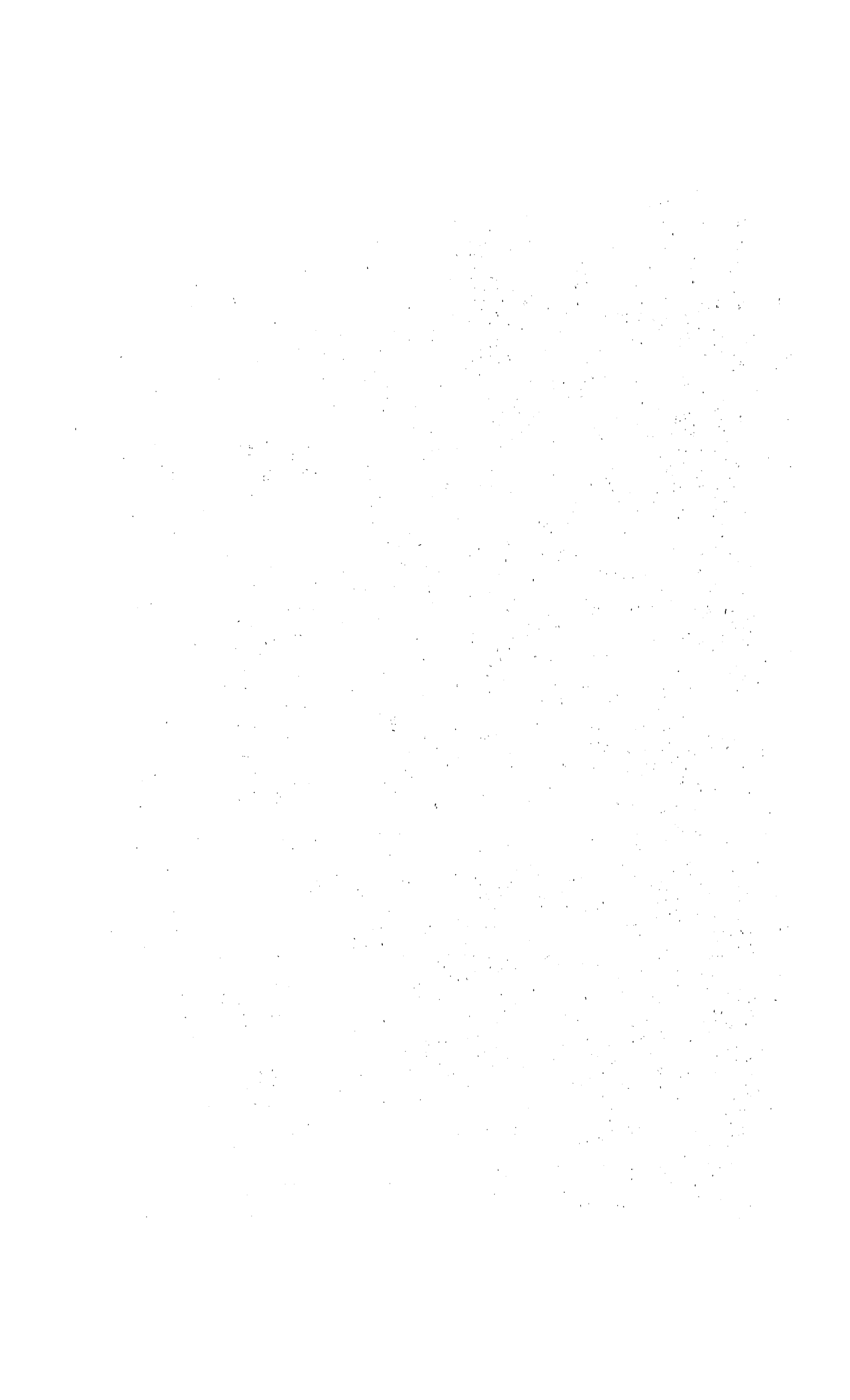
18. Por ejemplo, aunque los servicios coordinados de salubridad y saneamiento, así como los servicios de salubridad y saneamiento del centro están representados en una zona determinada, los primeros se limitan a las zonas urbanas, mientras que los últimos sirven a las comunidades indias y mixtas. La interrelación entre los mismos se establece frecuentemente según la siguiente orientación: el centro planeará programas especiales junto con los servicios coordinados, que son aprobados en definitiva por los órganos más elevados; los servicios coordinados y la secretaría facilitarán ayuda técnica, medicamentos y personal, si es necesario, y el centro contribuirá con más personal y medios y ejecutará el programa. El centro presenta continuamente informes a la secretaría

/y a

INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA  
MEXICO

ORGANIZACION ACTUAL DEL INSTITUTO NACIONAL  
INDIGENISTA DE MEXICO





y a los servicios coordinados. Se han desarrollado relaciones más o menos análogas en otros campos funcionales a fin de lograr una amplia coordinación. En algunas zonas será posible, dentro de algunos años encomendar algunos servicios a los órganos gubernamentales normales. No se ha hecho ningún estudio de las ventajas o inconvenientes de la actual difusión de la responsabilidad en los servicios públicos. Sin embargo, puede decirse que las nuevas organizaciones tienden a ser más eficaces que las burocracias ordinarias. Las pérdidas resultantes de la difusión de la responsabilidad en los servicios técnicos debe determinarse o estudiarse teniendo en cuenta la pérdida resultante del estancamiento, de presupuestos rígidos e insuficientes y de otros factores.

19. Las organizaciones voluntarias o semivoluntarias para el desarrollo de la comunidad en el plano regional y en el de la comunidad consisten en el consejo tribal (un caso); organización del ejido; la junta para el mejoramiento cívico moral y material; el comité de educación, y el grupo de vecindad. La labor comunal se utiliza con frecuencia en las comunidades para ejecutar programas propios que pueden obtener ayuda de órganos gubernamentales antes de que se hayan iniciado o cuando ya están en vías de ejecución. Los centros utilizan las instituciones indígenas en las que el trabajo proporcionado por cada varón adulto se considera localmente como una especie de impuesto por cabeza solicitado por la propia comunidad. La organización del trabajo comunal corre a cargo del gobierno municipal o de un comité local *ad hoc*, siendo el primer caso el más frecuente. El trabajo comunal se utiliza en la construcción de escuelas en los sistemas locales de conducción de agua, el cultivo de terrenos para la enseñanza de métodos agrícolas, la construcción de carreteras, etc. El centro y los organismos de los ministerios funcionales, o estos últimos solamente, **contribuyen** con asesoramiento técnico, algunos materiales y, en casos especiales, dinero. Sin embargo, algunas de estas obras pueden iniciarse y ejecutarse como parte de proyectos de desarrollo.

20. El trabajador de aldea retribuido está representado, en el programa del Instituto, por un promotor indio de educación, que recibe formación en los centros para llevar a cabo tareas multifuncionales y, como antes se ha dicho, por otros promotores formados en salubridad y saneamiento, agricultura o administración de cooperativas. No se ha constituido ningún departamento especial para la evaluación, y los resultados del programa ejecutado se evalúan por medios ordinarios.

#### Otros programas de desarrollo de la comunidad en México

##### La Dirección General de Asuntos Indígenas

21. En 1938 se creó el Departamento de Asuntos Indígenas, un organismo del Gobierno Federal de categoría inferior a la de secretaría. Su jefe fue designado directamente por el presidente. Sus funciones eran:

/a) estudiar

- a) estudiar los problemas indígenas;
- b) proponer al Presidente las medidas y reglamentos que debieran adoptar diversos organismos del Gobierno para que su acción coordinada contribuyera al bienestar de los indios. (Se estimó inadecuado o muy próximo a la discriminación, que un solo organismo tratase de resolver todos los problemas de la población indígena); y
- c) fomentar en los organismos del Gobierno, así como en los gobiernos de los Estados aquellas medidas y resoluciones que contribuyeran al bienestar del indígena.

22. Se ejecutaron algunos programas del Estado y regionales mediante la acción coordinada de varias secretarías y gobiernos de los Estados. Sin embargo, el Departamento tuvo que depender frecuentemente de la buena voluntad de los organismos del Gobierno para lograr algunos resultados. La categoría relativamente inferior del Departamento era probablemente un obstáculo para que obtuviera la cooperación de las secretarías de más alta categoría. Debido a esta razón y a otras, el Departamento pronto se transformó en un organismo de acción más directa al transferírsele los internados indígenas y las misiones culturales de la Secretaría de Educación, así como una oficina para la protección de los indios. El Departamento estableció asimismo una sección de desarrollo económico.

23. En 1947 se disminuyó la categoría del Departamento<sup>b/</sup> que pasó a ser una dirección de la Secretaría de Educación a fin de simplificar en este campo y en otros la estructura del Gobierno. La dirección conservó las funciones y organismos ya mencionados. Las misiones culturales son los únicos organismos para el desarrollo de la comunidad que tiene en actividad. La diferencia entre estas misiones y las que más abajo se citan es que funcionan sólo en comunidades indias.

El proyecto del Valle del Mezquital (Patrimonio Indígena del Valle del Mezquital)

24. El Gobierno del Estado de Hidalgo inició en 1950 este proyecto, encaminado principalmente a mejorar las condiciones de vida de los indios pobres de Otomi y del Valle del Mezquital. Poco después, con el apoyo del Gobierno Federal se le transformó en un proyecto federal. Tiene un consejo presidido por el Gobernador del Estado, y su administrador ejecutivo es designado por el Presidente de la República. Los otros miembros del consejo son representantes de diversos ministerios y departamentos federales. En algunos casos, los representantes son las autoridades locales superiores en juntas mixtas federales y del Estado, como por ejemplo para las obras hidráulicas. Las relaciones del organismo con el Gobierno del Estado son más íntimas que las del Instituto. El proyecto, que no tiene ramificaciones de actividad regional, sigue muy de cerca la orientación del Instituto, que también está

---

b/ Las "direcciones" son las mayores dependencias administrativas de los ministerios.

representado en el Consejo. La población - india y no india - a la que afecta este programa asciende a unas 70 000 personas. El presupuesto anual del proyecto ha llegado a ser en un momento determinado de unos 7 000 000 de pesos.

#### Las misiones culturales

25. Estas organizaciones son las más antiguas, o unas de las más antiguas, en el desarrollo de la comunidad en México<sup>c/</sup>. Las misiones dependen del Departamento de Misiones Culturales que forma parte de la Dirección General de Alfabetización y Educación Extraescolar de la Secretaría de Educación. Las misiones, cuyo número asciende a 94, en la actualidad y de las cuales 16 son móviles o "motorizadas" son multifuncionales y operan en zonas rurales durante dos o tres años, para ir luego a otros lugares. El campo de operaciones de cada una de ellas es más bien reducido. Las misiones, a diferencia de los organismos antes citados, actúan casi exclusivamente como catalizadores y organizadores del esfuerzo con ayuda propia.

#### La Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Social Rural

26. La Comisión Coordinadora fue establecida en 1955 por Decreto Presidencial dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. El funcionario que la preside es el Secretario de Salubridad o su representante. Entre otros miembros de la Comisión figuran el Director y representantes de varias secretarías y del Instituto Nacional de Seguridad Social. El programa es multifuncional, como en el primer caso, pero dedica especial atención a la salud y a los centros de protección a la madre y al niño. La Comisión ha establecido más de 400 organismos principales y secundarios en todo el país, y se expresa que estos organismos prestan sus servicios a unas 3 000 comunidades que comprenden a 4 000 000 de personas. El presupuesto proporcionado por el Ministerio de Salubridad, ascendía en 1950 a más de 8 000 000 de pesos anualmente. Este programa es en cierto modo único por cuanto mantiene centros para la formación de su personal no sólo en salubridad, sino también en agricultura, cultivos frutales, ganadería y otras especialidades.

#### Las Comisiones de Tepalcatepec y del Papaloapan

27. Estas dos comisiones merecen ser mencionadas, siquiera brevemente, porque incluyen actividades de desarrollo de la comunidad en sus programas de desarrollo. Los jefes de ambas son administradores ejecutivos designados por el Presidente. No obstante, la Comisión del Papaloapan depende de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. El Centro del Instituto Nacional Indigenista para el Papaloapan se estableció a fin de ayudar a la Comisión del Papaloapan en el reasentamiento de unas 12 000 personas, indios y no indios, de la cuenca.

---

c/ Para una información detallada sobre las mismas, véase Las Misiones Culturales Mexicanas y su Programa (Monografía sobre Educación Fundamental, 3) UNESCO, París, 1950.

Juntas de mejoramiento moral, cívico y material

28. Estas juntas se crearon en 1953 como organismos establecidos por la ley en cada uno de los Estados y territorios para fomentar el esfuerzo de ayuda propia de la comunidad. La oficina central de promoción y coordinación de estas juntas tiene la categoría de una dirección de la Secretaría de Gobernación. Dichas juntas son del Estado, regionales y municipales. Se pide a las autoridades del Estado y locales que toman la iniciativa en la organización de las juntas, pero éstas deben ser elegidas por las propias comunidades y no debe figurar en ellas ningún miembro del gobierno local. Se supone que las juntas centrales y del Estado proporcionan a las juntas locales orientación, dirección y ayuda técnica, poniéndolas en contacto con los organismos competentes del Gobierno cuando necesitan asistencia. Se expresa que han sido establecidas 5 000 juntas en ciudades, localidades y aldeas de todo el territorio. Las juntas centrales y del Estado no tienen presupuestos especiales ni personal técnico.





