

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL  
DESARROLLO REGIONAL

Documento de referencia N° 5

Organizado por las Naciones Unidas, a través  
de la Comisión Económica para América Latina,  
el Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social y la Oficina de  
Cooperación Técnica

Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969

EL PAPEL DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LA INTEGRACION  
REGIONAL LATINOAMERICANA

por

Joaquín Adúriz

Universidad Católica de Chile  
Centro Interdisciplinario de Desarrollo Urbano y Regional

## INTRODUCCION.

La búsqueda de una integración regional latinoamericana supone el reconocimiento de una identidad de intereses y una complementariedad natural entre sus diversas unidades nacionales. Tendencialmente se dirigirá, en consecuencia, a la organización de un sistema, que, respetando las soberanías nacionales, constituyera alguna forma de Estados Unidos de América Latina.

En ese contexto, el "desarrollo de la comunidad" adquiere un sentido nuevo.

En los últimos años se ha enfatizado cada vez con más insistencia la importancia de los aspectos macro-sociales de ese desarrollo. En oposición al carácter localista de las primeras concepciones, se subraya que el desarrollo de la comunidad es sólo la dimensión local de una solución global, que debe a su vez abarcar las parcialidades sub-regionales. O, dicho en otras palabras, la solución de los problemas de una unidad poblacional cualquiera—aldea, comuna, provincia o región—está vinculada inevitablemente a modificaciones de una situación estructural total, y, por lo tanto, exige enfrentar un remodelamiento del conjunto de instituciones que conforman la organización de la sociedad en que la comunidad está insertada como parte de un todo. Si la situación estructural total permanece idéntica, los programas locales de desarrollo de la comunidad terminan por "reforzar el paternalismo centralizado de las instituciones gubernamentales y se fragmentan en gran variedad de iniciativas aisladas a medida que los organismos hacen frente a los muchos factores variables y situaciones locales heterogéneas" y contribuyen, por la carencia de metas globales claras, a que los programas no se relacionen complementariamente ni se creen mecanismos eficaces para la coordinación de su acción conjunta. Incluso pueden generar conflictos de intereses contrapuestos que dificulten crecientemente la posibilidad misma de convergencia solidaria en un proyecto global, el día que se intenta proponerlo 1/

La integración latinoamericana amplía la situación estructural global a considerar: rebalsando las unidades nacionales, debería abarcar la totalidad del área integrada.

Esto implica que :

- los programas de desarrollo de la comunidad se organicen en armonía con el proyecto colectivo a materializarse en la integración;
- que el proyecto colectivo, que guía la integración en su proceso y en su meta, se planifique teniendo en cuenta su incidencia en el desarrollo de las comunidades.

## PROGRAMAS LATINOAMERICANOS DE INTEGRACION Y DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.

Los esfuerzos latinoamericanos de integración se efectúan actualmente en tres planos fundamentales.

- desgravación progresiva y coordinación de inversiones en los países de ALALC y el Mercado Común Centroamericano;
- constitución de grupos sub-regionales ( Grupo Andino y Cuenca del Plata );
- integraciones fronterizas.

En los tres planos se trata de trabajos o estudios en curso de negociación, con finalidades de tipo económico, principalmente comerciales y, en cierto grado, de fomento y coordinación de inversiones.

Los mayores logros obtenidos son los de ALALC y el Mercado Común Centroamericano.

La preocupación principal de ALALC ha sido la desgravación progresiva de un número cada vez mayor de productos, con miras a llegar, al cabo de un cierto lapso, a la unión aduanera. Además de esta línea de acción-casi exclusivamente de política comercial - , intenta lograr la complementación de ciertas industrias

modernas, tales como las mecánicas y, en general, la automotriz.

El Mercado Común Centroamericano, además de la implantación de desgravaciones y de una política aduanera común, ha progresado más en la coordinación de las inversiones. En tal sentido, ha buscado dar una escala adecuada a algunas plantas industriales modernas cuyo dimensionamiento sobrepasa el mercado de cada país en particular. Así se instalaron plantas químicas, mecánicas, de neumáticos, de alimentos, etc., capaces de abastecer a los cinco países socios y se determinó de común acuerdo la localización de cada industria.

Los dos grupos sub-regionales- el Andino y el de la Cuenca del Plata- se hallan actualmente en formación.

En el Grupo Andino se intenta acelerar la unión aduanera y promover la coordinación de las inversiones sobre todo mediante la constitución de una Corporación Andina de Fomento.

En el Grupo de la Cuenca del Plata la principal acción se centra en las obras de infraestructura.

Las integraciones fronterizas están todavía en el período de estudios y tenderán a favorecer a las poblaciones contiguas de dos países, tratando de volcar hacia el desarrollo local las ventajas del intercambio que, de otro modo, aprovecharía el contrabando.

En todos los casos, parece haber existido hasta ahora total desconexión entre los esfuerzos de integración y el desarrollo de la comunidad. Esto es resultado de dos omisiones básicas en la planificación del proceso de integración:

- ausencia de toda consideración de una acción social y cultural paralela y armónica con los factores económicos en juego (particularmente de los problemas conexos con su incidencia en el mercado ocupacional.)
- y olvido de los sectores económicos tradicionales e intermedios.

En cuanto a lo primero, las preocupaciones de la integración se han polarizado casi exclusivamente en el aspecto comercial de la desgravación del intercambio y la coordinación de las inversiones. Pero ello se hace sin tomar en cuenta los cambios sociales y culturales que tales medidas pueden inducir en las poblaciones afectadas al modificar el medio económico. Incluso, no se consideran de modo adecuado los problemas de empleo emergentes de

desgreavaciones resultantes del propio proceso de integración - lo cual es tanto más llamativo cuanto que el problema de ocupación amenaza convertirse en uno de los más graves de América Latina. Tampoco se prevén los desequilibrios que la integración puede producir en los países en que la calificación para el trabajo es menos favorable. Y en otro ámbito, los intentos de coordinación de la seguridad social tampoco han trascendido la esfera de la información recíproca.

En cuanto a lo segundo, el objetivo predominante y casi único de la integración ha sido el sector moderno de la economía. La integración, tal como se la orienta actualmente, trata de modernizar, de mejorar el intercambio y de lograr ventajas económicas de escala, lo cual implica aumentar la productividad e implantar tecnologías que ahorren mano de obra. Es una integración para las plantas industriales más modernas - a menudo extranjeras - pero con un porcentaje muy pequeño de población ocupada.

Tal proceso de integración se desarrolla así con prescindencia - y casi se podría decir en oposición - al desarrollo de la comunidad. Este, en efecto, se dirige a promover socialmente y a modernizar culturalmente a esa mayoría de latinoamericanos que trabaja en condiciones de productividad mediana o baja dentro de los sectores intermedios y tradicionales, o ya en vías de incorporación al sector moderno, pero que aún son marginales.

Hasta el presente, no parece haberse previsto ni planificado ningún contacto entre estas dos realidades contrapuestas: proceso de integración y desarrollo de la comunidad.

Ni el proyecto colectivo que guía la integración se planifica teniendo en cuenta su incidencia en el desarrollo de la comunidad, ni los programas de desarrollo de la comunidad se organizan en armonía con el proyecto colectivo a materializarse en la integración.

Tal vez la razón de este divorcio radique en una confianza optimista en que el "desarrollo económico" es, sin más "desarrollo total", y que, consiguientemente, al crecimiento económico corresponde automáticamente el desarrollo social.

Sin, embargo, es cada vez más claro que el crecimiento económico

de por sí no es sinónimo de desarrollo social.2/

#### DEFINICION DE DESARROLLO SOCIAL.

Desarrollo social no es idéntico a desarrollo económico, ni simple consecuencia del proceso de crecimiento económico.

Hay condiciones sociales necesarias para que se puede producir la expansión de un sistema y ampliar su eficacia productiva. Hay consecuencias inevitables en el grupo en cuyo seno se produce el proceso de crecimiento 3/. Pero esas condiciones necesarias y esas consecuencias inevitables no constituyen por sí solas un " desarrollo social".

Por desarrollo social se entiende un proceso de transformación orientado hasta la creación de un nuevo ordenamiento social dentro del marco específico de una sociedad históricamente determinada. Esto quiere decir que ninguna definición de desarrollo social puede aspirar a ser ni universal ni eternamente válida. Su validez, por el contrario, está siempre sujeta a consideraciones de tiempo y de lugar, es decir, a consideraciones de contexto histórico. Por otra parte, implícita en la idea de proceso está la noción de interminabilidad, de permanente redefinición conceptual y normativa. Más aún, por estar el concepto de desarrollo social, tal como aquí se le entiende, siempre referido a situaciones históricas específicas, la conceptualización misma de esa especificidad tiene que mantenerse al nivel de las re-interpretaciones constantes. De este modo, el proceso en cuanto tal no concluye nunca, participa de la raíz de durabilidad de la vida social. Lo que cambia son las interpretaciones siempre re-elaboradas, es decir, las mudanzas de conceptualización impuestas por una siempre cambiante realidad y, también, por la conquista de objetivos parciales. En otras palabras, las metas y el contenido específico del desarrollo social de un grupo humano determinado cambiarán de acuerdo al acontecer real y concreto de su historia. Pero la naturaleza misma del fenómeno como proceso en constante elaboración, ésta, ha de continuar por siempre. En consecuencia, mientras haya historia, es decir, mientras haya futuro, el proceso no podrá detenerse.

Ahora bien, si el desarrollo social se concibe como un proceso de transformación, él necesariamente hace referencia a modificaciones

radicales en la base estructural de una sociedad determinada, vale decir, en el conjunto de relaciones sociales concretas que tipifican el carácter y el contenido real de esa sociedad. No sólo implica, por tanto, ruptura de las barreras internas al esfuerzo de creación de un nuevo y distinto ordenamiento social, sino también- y fundamentalmente- ruptura de los vínculos de dependencia que subordinan, en gran medida, las sociedades subdesarrolladas a las decisiones de centros foráneos de poder.

En consecuencia, si el desarrollo social es un proceso de transformación orientado hacia la creación de un nuevo ordenamiento social, sus objetivos serán inalcanzables sin una alteración sustantiva de las estructuras de poder político, económico y social hoy imperantes en las sociedades subdesarrolladas y, al mismo tiempo con un tipo de relación internacional que se traduce en el creciente aumento de las posibilidades reales de decidir autónomamente el destino de una sociedad sin la interferencia de otra.

Por tanto, la perspectiva que aquí se emplea para encarar la problemática del desarrollo social supone que los objetivos centrales del proceso de transformación que tal desarrollo implica no pueden lograrse al margen del quehacer político de la colectividad socialmente organizada. No basta, en consecuencia, resolver problemas aislados. No es suficiente, tampoco, crear áreas de bienestar social mediante la cancelación de indeseables condiciones sociales circunscritas. Es indispensable, por el contrario, movilizar los recursos colectivos de la sociedad hacia formas de acción deliberada que conscientemente persigan objetivos políticos concretos al doble nivel antes aludido. 4/ De este modo, la acción para el desarrollo social deviene, necesariamente, acción política y el enfoque sociológico del proceso mismo que se encarna y manifiesta en esa acción colectiva, incorpora a su perspectiva de análisis la totalidad de las relaciones estructurales concretas que definen la fisonomía de la sociedad real 5/.

El enfoque propuesto no invalida el propósito de emular a las sociedades altamente " desarrolladas " en sus logros de mejores niveles de vida para sectores crecientes de su población. Este es el límite a la gravitación de condiciones valorativas. Aceptar la deseabilidad de mejores niveles de educación, de salud, de vivienda, de nutrición, de eficiencia productiva del sistema económico, no supone necesariamente aceptabilidad del ordenamiento social dentro del cual tales niveles han sido alcanzados. Precisamente, el elemento de direccionalidad del proceso de desarrollo social hace referencia no al logro de genéricos niveles



de bienestar sino al sentido de tales logros en términos del tipo de sociedad que los conquista. Aquí se alude al carácter del ambiente social que normativamente se postula como desarrollo para el nuevo tipo de sociedad hacia el cual se orienta el proceso transformador del desarrollo social.

Por último, de todo lo anterior se desprende que la noción de desarrollo social alude a la creciente capacidad de las sociedades para posibilitar una participación cada vez mayor de sus integrantes en los procesos de interacción social, política, cultural y económica de los que surjan las decisiones que afectan a la totalidad del grupo organizado. Esto implica creciente accesibilidad a los mecanismos de poder que gravitan sobre la naturaleza misma de la sociedad en todas sus dimensiones. Participación y accesibilidad definen y limitan el sentido y el carácter del elemento de libertad individual que el desarrollo social debe incluir si de veras representa un proceso transformador orientado hacia el establecimiento de un orden social que, en el más real de los sentidos, constituya una sociedad de hombres libres. Por tanto, " desarrollo social " entraña la noción de un disfrute cada vez mayor de los bienes y ventajas materiales e inmateriales que una determinada sociedad produce.

En resumen, " desarrollo social es el proceso a través del cual una comunidad global de hombres concretos, actuando con libertad, buscan construir libremente su propia historia " ( Pablo de Tarso )

Esta "actuación en libertad " supone un desarrollo económico y tecnológico que permita a la comunidad el dominio del mundo físico que la "desaliena " de su subordinación a la naturaleza. En este sentido, la integración económica latinoamericana parece una condición necesaria.

Pero, además, supone también la creciente capacidad de los integrantes de las sociedades de la región de intervenir en los procesos de decisión que afectan a la totalidad del grupo organizado. En este sentido, el desarrollo de la comunidad, estructurado en el contexto de la integración de la región, es el factor decisivo que convertirá un crecimiento económico en un desarrollo social integral.

## DESEQUILIBRIOS SURGIDOS DE LOS CAMBIOS TECNOLÓGICOS Y DE LAS ACCIONES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LAS POBLACIONES URBANAS Y RURALES.

Las consecuencias de la desconexión entre crecimiento económico y desarrollo social que se insinúa en los intentos incipientes de integración latinoamericana, pueden preverse con bastante aproximación por los desequilibrios surgidos de los cambios tecnológicos y las acciones de crecimiento económico que han tenido lugar a escala nacional. En efecto, un resultado esperable de tales intentos de integración es una potenciación de ambos aspectos en las áreas integradas.

Entre los desequilibrios observados, se pueden señalar:

1. Un acelerado proceso de urbanización, que, en América Latina en su conjunto, es superior al promedio de las demás regiones del mundo. Tal proceso tiende a hacerse cada vez más acentuado en ciudades de más de 100.000 habitantes.

Esta urbanización acelerada es el resultado de una fuerte y sostenida migración interna, que reduce constantemente el porcentaje de la población rural. Y ese éxodo rural parece explicarse por un proceso de "socialización anticipatoria" de las masas rurales y semi-rurales, cuyo grupo referencial es la clase media urbana visualizada a través de la "imagen" de su consumo - el consumo resultante de los avances tecnológicos y las ventajas del crecimiento económico concentrado en las ciudades.

Esta urbanización acelerada, que no esté compensada por una paralela aceleración de la industrialización y, consiguientemente, por una apertura equivalente del mercado de trabajo urbano, tiene como consecuencia el aumento de reivindicaciones populares en relación al consumo, antes de que exista un crecimiento económico autónomo y basado en el mercado interno. Así la "modernización" de la economía se efectúa a través del consumo y en última instancia, por consiguiente, introduce un elemento de alteración en el sistema productivo que puede provocar una desviación respecto a las "etapas" de la industrialización característica de los países avanzados. Como las inversiones, cuando se piensa en un desarrollo autónomo, dependen en gran medida del ahorro interno, la misma presión moder

nizadora del consumo puede constituir un freno al desarrollo, en cuanto favorece las importaciones de bienes de consumo así como las de bienes de capital relacionados con la producción de aquéllos, e induce a invertir en sectores que no son básicos para la economía. " 6/

2. Un envejecimiento de la población rural, resultante de la selectividad de la migración polarizada entre los 15 y los 30 años de edad. Así, la población rural queda progresivamente desprovista de sus elementos más dinámicos y capaces.

Un proceso de integración, sin adecuada programación social, agravaría los dos anteriormente señalados y tendería a pronunciar el efecto de "marginación" de las mayorías populares, haciendo que el sistema económico se escindiera definitivamente en un sector moderno de gran productividad, escasa mano de obra y altísimos ingresos, y un sector intermedio y tradicional de poca productividad en que estaría colocada la gran mayoría de la población.

Los estudios de G.C. Homans han mostrado que la injusticia social es percibida por un individuo en virtud de la reacción que experimenta al descubrir una disparidad entre su situación, tal como él la vive en la sociedad, y lo que él cree que debería ser esa situación. Así, la "socialización anticipatoria" expresada en reivindicaciones en términos de consumo por los grupos populares, primero en las aglomeraciones urbanas y luego por derrame en los grupos rurales, tiende a convertirse en una creciente sensación de injusticia social al aumentarse la distancia entre el consumo que le es accesible y el que es accesible a su "grupo de referencia". 7/

FORMAS DE ESTABLECER MECANISMOS PERMANENTES HACIA LA "INTEGRACION SOCIAL", PARALELAMENTE A LOS PROCESOS DE "INTEGRACION ECONOMICA" EN AMERICA LATINA.

Si se admite que el desarrollo de la comunidad es la dimensión local de una situación global el primer requisito para establecer relaciones entre "integración social" e "integración económica", es planificar desde el principio la integración econó

mica, teniendo en cuenta su incidencia en el desarrollo de las comunidades, y, correlativamente, reorganizando los programas de desarrollo de la comunidad en vistas a su inclusión en la futura integración. Los planes de desarrollo local deberían ser armonizados en proyectos de desarrollo regional global, coherentes con las estrategias y directrices derivadas de los planes nacionales, incluidos a su vez en el marco de las metas perseguidas por la integración multinacional.

Se trataría de establecer una relación dialéctica de los planes de integración con las realidades locales, mediante proyectos nacionales y regionales coherentes, que compatibilizase los objetivos de todos los niveles.

La comunidad local no sería, así, nueva área de operación de una planificación vertical, sino el punto de partida de esa misma planificación como su fuente inicial de información y actuaría también como instrumento de participación de la población local en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo integrado.  
8/

El acceso a la compatibilización de objetivos entre todos estos niveles y a partir de las comunidades locales supone, como señala L.B. Moore, la " regionalización " de las poblaciones integradas, o, en otras palabras, " la identificación de zonas en que los programas de desarrollo tendrán la máxima similitud de contenido ".  
9/

Esta " regionalización " abarcaría verosímilmente, dentro de una misma unidad, zonas pertenecientes a diferentes países. Así como se dan complementariedades económicas de país a país, se dan también identidades de intereses y necesidades en zonas contiguas.

Esta " regionalización " daría el modelo natural del mecanismo que pusiera en comunicación la " integración social " con " la integración económica ", supuesto que la planificación de la integración económica se abriera a la consideración de su incidencia social.

EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD COMO MEDIO EFICAZ PARA LA "UNIDAD LATINOAMERICANA " Y LA " SOLIDARIDAD DE LOS PUEBLOS " DE AMERICA.

La puesta en marcha de políticas de desarrollo de la comunidad a base de " regionalizaciones " que abarcaran zonas de diferentes países, y en función de una planificación integrada de desarrollo económico, tendería a crear la conciencia de unidad y solidaridad latinoamericana.

En un grupo humano, unidad y solidaridad son características que nacen de la relación experimentada entre las necesidades del individuo y los objetivos colectivos. Si un individuo piensa que su grupo no es capaz de dar respuesta a sus necesidades tenderá a rechazar la asociación. Si , por el contrario, experimenta que su grupo le da esa respuesta, sus necesidades se irán trabando con los elementos de ese grupo y la identificación terminará siendo definitiva.

Sobre esta identificación con el grupo surgen las ideologías y creencias colectivas, que, finalmente, llevan al convencimiento de que la colectividad trasciende a sus miembros, es algo " super individual " que justifica el sacrificio y el esfuerzo que la solidaridad con los otros miembros puede exigirle. 10/

## CONCLUSION.

Los actuales programas de integración no toman en consideración el desarrollo de la comunidad. Por otro lado el desarrollo de la comunidad en muchos casos está orientado por intereses locales, con escasa conexión con estrategias derivadas de planes nacionales.

Sin embargo, un desarrollo integral postula que ambas líneas de acción se armonicen entre sí.

Los mecanismos de esta armonización sólo pueden ser teóricamente diseñados a partir de experiencias comparables, aunque a escala menor.

La planificación de la integración debería abrirse a la consideración de sus incidencias sociales, sobre todo a su incidencia en el mercado de trabajo. La planificación del desarrollo de la comunidad debería regionalizarse a la misma escala en que se prepara la integración económica.

La puesta en marcha de programas de desarrollo de la comunidad " regionalizados " multinacionalmente generaría la experiencia que garantizaría la conciencia de unidad y solidaridad latinoamericana que la integración económica requiere para ser aceptada y apoyada colectivamente.

## NOTAS Y REFERENCIAS.

1. Belden Paulsen señala: " Un efectivo programa de desarrollo no podría soslayar la necesidad de cambiar estructuras de la sociedad en el área donde actúe " y agrega : " El miedo a la responsabilidad política que implica el cambiar las estructuras es la razón principal por la que han tenido sólo impactos marginales los programas de desarrollo en las comunidades". Introducción al Desarrollo de la Comunidad . Documento Nº 47, ICIRA, Santiago de Chile. Véase Pablo de Tarsa, Aspectos del Desarrollo de la Comunidad en Chile, (versión preliminar ), documento mimeografiado de la Primera Reunión Nacional de Instituciones Públicas y Privadas sobre Desarrollo de la Comunidad, Santiago de Chile, 23 al 27 de Septiembre de 1968,

También Lawrence B. Moore, La coordinación de acciones intersectoriales : experiencias Latinoamericanas en programas de desarrollo local integral , documento mimeografiado de la misma Reunión.

2. Véase Carlos Delgado, Documento Anexo sobre la noción de " desarrollo social ". Al mismo autor se debe en este documento el acápito referente a la definición de desarrollo social. También , Alain Touraine, La Industrialización y los movimientos sociales , en Estructura, Estratificación y Movilidad Social ( Antony Leeds, editor ) ; Pan American Union, Washington, 1967.
3. Véase O. Lerner, The passing of Traditional Society. Glencoe, II. ; Free Press, 1958.  
También, Margaret Mead, New Lives for old. Mentor Book, New York 1961.  
Walter Galenson, Labor and Economic Development. John Willey and Sons, 1959.
4. El concepto de movilización debe ser entendido como distinto del de " integración". El primero " se refiere a las situaciones donde la participación de las masas supone la ruptura de la pasividad que las caracteriza en la modalidad tradicional de dominación, y la adquisición de una cierta capacidad de comportamiento deliberativo, con nuevos niveles de aspiraciones acerca de las posibilidades de acción política ". Y el segundo alude a las situaciones donde la participación " se ciñe a las vías institucionalizadas en el cuadro del régimen político dominante ". La diferenciación entre ambos conceptos

se origina en Gino Germani, pero su formulación explícita , aquí entrecomillada, se encuentra en Cardoso , Sociología del Desarrollo , p.116.

- 5, Las implicaciones políticas del desarrollo se desprenden , por ejemplo, de sostener que " el desarrollo económico es un proceso social total " y que " cuando se trata de cambios totales, es decir, del pase de un sistema a otro distinto " , aquello que con mayor evidencia salta a la vista es una alteración en la estructura de poder ". Ver Medina Echavarría, Consideraciones Sociológicas , pp.9 y 91 , respectivamente.
6. Véase, Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, Dependencia y Desarrollo en America Latina, documento mimeografiado ILFES, Santiago, 1967.
7. G.C. Homans, Social Behavior : Its Elementary Forms. Harcourt Brace, New York, 1961.  
También, A. H. Maslow , Motivation and Personality . Harper, New York , 1954.
8. Véase Pablo de Tarso, o.c.
9. Véase L.B. Moore, o.c.
- 10 Véase E. Durkheim, De la División du Travail Social Alcan, Paris , 1893.  
H.Kelman ( Ed ) , International Behavior : A Sociopsychological Analysis. Holt, Rinehart, and Winston, New York, 1965.  
O. Klineberg, The Human Dimension in International Relations. Holt, Rinehart, and Winston, 1964.