NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

ST/ECLA/CONF.18/L.1
19 de junio de 1964

ESPAÑOL

3

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

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

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

LA PARTICIPACION POPULAR Y LOS PRINCIPIOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Documento preparado por la División de Asuntos Sociales de la Comisión Económica para América Latina

INDICE

Introducción

El presente documento está destinado a servir de punto de partida de las deliberaciones del Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social que se efectuará en Santiago del 22 de Junio al 1 de Julio de 1964. El objetivo fundamental de este seminario es realizar una primera confrontación de alto nivel entre planificadores y promotores del desarrollo social en torno al tema de la participación consciente y organizada de la población en los diferentes esfuerzos que los países latinoamericanos están haciendo, o se proponen llevar a cabo, para acelerar el desarrollo económico y social.

Por el tema acordado y por la forma como ha sido concebido, este seminario tiene una doble finalidad. Por una parte, ha de permitir el intercambio de ideas de dos grupos de técnicos que, a pesar de trabajar en el terreno común de la problemática del desarrollo latinoamericano, parecen trabajar prácticamente distanciados: los planificadores nacionales (economistas, estadísticos y demás técnicos que laboran a nivel nacional con una cierta unidad de criterios) y los especialistas en asuntos sociales (sociólogos, antropólogos, trabajadores sociales, oficiales de desarrollo de la comunidad, viviendistas, educadores, higienistas, etc., que actúan generalmente distanciados entre sí). Por otra parte, permitirá analizar con el criterio de especialistas económicos y sociales simultáneamente, y a la luz de la realidad latinoamericana y de las necesidades del desarrollo de estos países, las posibilidades de aplicación en escala nacional de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad. Este análisis, desde el punto de vista de los intereses y las actitudes de estos dos grupos, ha de traducirse indudablemente en resultados de beneficio general. En primer lugar, ha de permitir el mutuo conocimiento de los principios y técnicas de la planificación y de la acción social, con el consiguiente establecimiento de nuevos vínculos y la recíproca modificación de actitudes profesionales. En segundo lugar, puede permitir las innovaciones y adaptaciones que el desarrollo de la comunidad pueda necesitar para cumplir su importante misión como medio de acelerar el desarrollo económico y social.

/La naturaleza

La naturaleza y los alcances del tema propuesto probablemente harán girar las deliberaciones en torno a dos conceptos que, aun cuando están íntimamente ligados, poseen una profundidad y unas implicaciones suficientemente definidas como para ser abordados particularmente. Uno de ellos es el contenido y los alcances de la participación popular, en general, en la aceleración del desarrollo; y el otro es la definición de unos principios y unos métodos que hagan posible esta participación en forma deliberada, consciente y organizada, como parecen exigirla las necesidades del desarrollo. El primero de estos subtemas casi forzosamente deberá referirse a los planes generales de desarrollo porque constituyen el instrumento básico acordado por los países latinoamericanos para promover el progreso económico y social. 1/ El segundo estará relacionado con los principios y métodos del desarrollo de la comunidad, debido al manifiesto y creciente interés de los gobiernos latinoamericanos en la utilización de éstos, en vista de los resultados positivos ya logrados no sólo en Asia y Africa sino también en este hemisferio, y en cumplimiento de resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas apoyadas por todos los gobiernos de la región. 2/

Por las anteriores consideraciones, el presente documento contiene deliberadamente tres secciones principales. La primera ha sido destinada a promover la discusión sobre la importancia y el contenido de la participación popular en los planes y programas de desarrollo. La segunda está consagrada a presentar una visión resumida de la evolución, la naturaleza y el contenido de los principios y métodos del desarrollo de la

---

1/ Resolución 1710 (XVI) (Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Programa de Cooperación Económica Internacional (I)), de la Asamblea General, y Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Propuestas para un Programa de Acción, publicación de las Naciones Unidas, (Nº de venta 62.II.B.2, pág. 17.) Nueva York, 1962. Véase también: OEA, Declaración de Punta del Este.

2/ Véase: resoluciones 1915 (XVIII) (Acción comunal) y resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas; también resoluciones 190-D (XIII) 585 (XX) y 975-E (XXXVI) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

/comunidad y

comunidad y un análisis crítico de su estado y sus tendencias en América Latina. Y la última pretende iniciar una discusión general de las perspectivas del desarrollo de la comunidad en la región y algunas de las repercusiones de carácter conceptual, tecnológico y político-administrativo que pudiera tener su adopción en América Latina como instrumento para acelerar el desarrollo económico y social.

El título mismo del documento - La Participación Popular y los Principios del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social - pretende sintetizar la intención y las aspiraciones que han inspirado la convocatoria de este seminario. Por una parte, propone el examen de estos principios y métodos en función de los planes y programas de desarrollo, compartiendo la esperanza del Secretario General de las Naciones Unidas de que "acaso constituyan la respuesta a un obstáculo importante y hasta ahora insalvable para el desarrollo: la falta de apoyo popular."[3/] Por otra parte, a pesar de señalar ciertas deficiencias de estos programas en algunos países de la región, destaca el hecho de que el desarrollo de la comunidad contiene algunos de los elementos claves para la aceleración del desarrollo. Estos son: a) el sistema de trabajo para el desarrollo a base de la asociación entre la población y el gobierno, que constituye una buena solución al problema de la co-responsabilidad y de la canalización de los recursos y energías populares; b) la posibilidad de hacer surgir en la población actitudes, motivaciones e imágenes favorables al desarrollo económico y social; c) la posibilidad de que sea realmente un instrumento adecuado para autogenerar el desarrollo en el plano local [4/]; y d) la perspectiva de que se constituya en sistema de comunicación entre las altas esferas de gobierno y planificación y la población que produce, consume, ahorra y obtiene un

---

3/ Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Propuestas para un programa de acción, publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 62.II.B.2. op.cit.pág. 45.

4/ Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1963 (Nº de venta 64.IV.2.) pág. 15, párr.33.

/nivel de

nivel de vida y de condición social. Y, por último, llama la atención de los participantes sobre algunas consecuencias que entraña tal participación y tal utilización de estos principios y métodos, para dejar bien claro que no se trata simplemente de importar y trasplantar una filosofía y un sistema de trabajo, como parece ser la tendencia en algunos países de la región, sino también de crear, previa o simultáneamente, las instituciones, los instrumentos y la atmósfera propicia para que éstos germinen y se consoliden en el medio latinoamericano.

/I. LA

I. LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

1. La participación popular como recurso del desarrollo

1. En el activo proceso de búsqueda de recursos y nuevos caminos que faciliten la aceleración del desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, un nuevo factor ha venido concentrando el interés de los teóricos y prácticos de la problemática del desarrollo: se trata de la posibilidad de contar con la participación consciente y organizada de la población en los planes y proyectos de desarrollo. En efecto, al lado de recursos generalmente reconocidos, como los económicos y financieros, los tecnológicos, la estabilidad interna, la planificación, el perfeccionamiento de la administración pública, las reformas agraria y tributaria, la cooperación internacional y muchos otros, los gobiernos y los planificadores comienzan a destacar el valor decisivo de la contribución popular organizada.[5/]

2. Es altamente significativo comprobar que esta exaltación del papel de la población a la categoría de recurso fundamental en la aceleración del desarrollo, está produciéndose por la vía de la convicción e inspirándose en criterios eninentemente técnicos y prácticos. Ella ha surgido en la medida en que algunos países latinoamericanos han ido poniendo en marcha o preparando sus planes generales de desarrollo económico y social. Aparece justamente en el momento cuando las técnicas de planificación y de administración pública parecen haber alcanzado importantes progresos. Al analizar esta circunstancia, se tiene la impresión de que no se trata simplemente de un nuevo lema político, sino del reconocimiento objetivo de que es la comunidad nacional, en pleno y organizadamente, la que puede comunicar realidad a los planes y programas formulados racionalmente para eliminar las causas del sub-desarrollo. Simultáneamente, ello parece significar también un acto de fe en los pueblos latinoamericanos.

5/ Véase: CEPAL, Progresos en Materia de Planificación en América Latina. (E/CN.12/677), abril de 1963, págs.30 y siguientes; Véase: Depto. Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Presidencia de la República de Colombia, Plan General de Desarrollo Económico y Social 1962-70. Bogotá, 1961, págs. 422 y siguientes.

/3. Parece

3. Parece existir suficiente conciencia de que la aceleración del desarrollo económico y la auperación de las precarias condiciones de vida de la mayor parte de los países latinoamericanos, constituye un proceso complejo que depende fundamentalmente de sus limitaciones en materia de recursos económicos, financieros y tecnológicos y de prácticas avanzadas de administración y planificación. Igualmente, parece haber consenso sobre la necesidad de varios cambios estructurales, y sobre los efectos retardatarios de la actual tendencia de deterioro de la relación de intercambio en los países de la región y de las limitaciones de los mecanismos del comercio internacional.[6/] Estos factores son de capital importancia y merecen, por tanto, máxima preocupación y adecuado tratamiento. Sin embargo, hay otro también fundamental que, aun cuando en cierto modo podría considerarse como el resultado de los bajos niveles de desarrollo, se constituye generalmente en uno de los mayores frenos para todo progreso. Se trata del papel activo o pasivo, positivo o negativo, que la población en su conjunto puede desempeñar en la formulación y ejecución de los esfuerzos programados para acelerar el desarrollo.[7/]

4. A la lista convencionalmente reconocida de los determinantes del ritmo de desarrollo de los países ha de añadirse este factor intangible, que representa la voluntad y la capacidad individuales y colectivas de la población para participar <u>activa</u> y <u>positivamente</u> en los propósitos de aceleración del desarrollo económico y social. Y, como consecuencia de esta identificación y de este reconocimiento, se trataría también de la búsqueda de instrumentos conceptuales, metodológicos y operativos que permitan definir el contenido y los alcances de esa participación popular, y también programarla y aplicarla en el medio latinoamericano.

6/ Véase: <u>América Latina y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo</u>. (ST/ECLA/CONF.13/L.2), diciembre 27 de 1963.

7/ Véase: <u>Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano</u> (E/CN.12/680), abril de 1963, y <u>Decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo</u>. Propuestas para un programa de acción, publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 62.II.B.2.).

/2. <u>Necesidad</u>

2. Necesidad y conveniencia de la participación popular.

5. La experiencia latinoamericana parece estar indicando que pueden existir decisiones gubernamentales bien inspiradas, planes y programas técnicamente elaborados e incluso posibilidades de recursos internos y externos de financiamiento y asistencia técnica; sin embargo, todo eso puede ser independiente de que la población y los grupos dirigentes deseen y estén dispuestos a ello, y cuenten con los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad individual y colectiva hacia este fin. Igualmente, sin desconocer el gran valor del apoyo y las decisiones de orden legal y político de los gobiernos y de los cuerpos legislativos, hay indicios de que la promulgación de leyes y decretos y la adopción de decisiones políticas no parecen bastar para asegurar la plena ejecución y la continuidad de los esfuerzos programados.

6. Desde el punto de vista de las implicaciones socio-culturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo,[8/] se llega también a la conclusión de que evidentemente éstos necesitan interpretar la realidad social, que la población los comprenda, los haga suyos y que ella misma los ponga en práctica. La precisión en las proyecciones, el rigor técnico y científico en el diagnóstico y la objetividad propias de las técnicas de planificación, aunque indispensables, no parecen resultar suficientes para garantizar el logro de metas concretas e importantes, si ellas y el deseo y la capacidad de alcanzar éstas no constituyen auténticos propósitos nacionales y si la población no se organiza funcionalmente para ello.[9/]

8/ Véase José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina. (E/CN.12/646), febrero de 1963.

9/ Véase: Depto. Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, División de Programación del Desarrollo Social, Aspectos Sociales del Plan General de Desarrollo de Colombia, Bogotá, 1962.

/7. En

7. En el terreno de los principios y desde el punto de vista funcional, es la población - a través de todos sus estratos y sectores y mediante sus múltiples y complejas relaciones - la que ha de concebir, ejecutar y aprovechar los planes generales de desarrollo; sobre todo si éstos entrañan transformaciones estructurales y si, como debe ser, tienen por objetivo eliminar las causas del subdesarrollo y no simplemente mitigar algunas de sus manifestaciones.

8. En primer lugar, un plan general de desarrollo - si es que tiene alguna significación - entraña cambios importantes en los niveles de productividad y en las estructuras de la producción, la ocupación, el ingreso y en la de los bienes y servicios; supone modificaciones sustanciales en los recursos productivos, en el capital, en la distribución de la población y en muchos otros aspectos fundamentales de la vida de un país. Igualmente acarrea modificaciones en el conjunto de las relaciones sociales y políticas y en las instituciones. Todo este proceso de reestructuración económica y social exige, al mismo tiempo, un vigoroso y complejo proceso de cambios socio-culturales y de activa participación popular. En segundo lugar, dentro del marco general de estos planes la población cumple, a través de su compleja organización, el múltiple papel de autora o empresaria, de consumidora y de beneficiaria. En su condición de autora debe concebir y apoyar conscientemente las metas; en su condición de ejecutora debe producir más y mejor, consumir y actuar en forma programada y aportar los recursos humanos en general, desde la élite administrativa hasta las masas de obreros y campesinos, pasando por los "mandos medios" y el contingente de técnicos y administradores. En su condición de beneficiaria, debe ampliar selectivamente y consolidar el consumo de bienes y servicios y elevar sus niveles de vida y de condición social. En tercer lugar y hablando en términos de las hipótesis de trabajo que sirven de base a varios métodos de planificación económica, si la "demanda final" y su composición deben ser iguales a la "oferta global", se supone que la población debe ser habilitada y organizada como "compradora real" y "consumidora total" de todos los bienes y servicios generados en el proceso de expansión de la producción que llevan aparejado los planes. Se supone asimismo que han de cumplirse unas metas globales y sectoriales de

/capitalización, lo

capitalización, lo cual supone la existencia de una conciencia más o menos clara sobre las prioridades y conveniencias del Plan. En cuarto lugar, dada la limitación de los recursos económicos y financieros de los países latinoamericanos, es de suponer que la población deberá realizar aportes adicionales en contribuciones, concesiones y mano de obra voluntaria. Y, en la práctica, no puede esperarse que todo esto surja espontáneamente de las condiciones de marginamiento y de inercia, en que se encuentran amplios sectores, sino más bien de una vinculación deliberada, consciente y sistemática de la población a los propósitos de aceleración del desarrollo.

9. Evidentemente, los anteriores razonamientos en pro de una participación popular de esta naturaleza no deben ser interpretados en forma absoluta ni pueden tener un contenido rígidamente cuantitativo. No cabe pensar que la población sea sometida mecánicamente a las decisiones de índole racionalista típicas de los planes de desarrollo. Tampoco se alude a una participación rigurosamente organizada y sincronizada. Por razones de convicción y de objetividad no sería deseable ni práctico esperar tal desempeño por parte de la población latinoamericana. Se piensa únicamente en la posibilidad de una cooperación consciente en el sentido y en el ritmo de los esfuerzos que entraña el plan; sólo se aspira a hacer participar en forma más deliberada y más consciente a la población para obviar buena parte de las resistencias que opone generalmente a toda alteración de su ritmo de vida, sus formas de producción y sus pautas de consumo; no se pretende más que vincular operativa y emocionalmente a la vida nacional y a los esfuerzos de aceleración del desarrollo a todos aquellos sectores que por diversas razones han permanecido al margen. Igualmente, resulta obvio que no se puede contar con esta participación, ni considerarla indispensable, en todos los aspectos del complejo proceso de formulación y ejecución de los planes y programas, sino en aquellos de mayor trascendencia para el desarrollo y de mayor interés popular.

10. Desde los puntos de vista teórico y práctico, salta a la vista que debe existir un sistema de comunicación de doble sentido entre los organismos y técnicos de planificación (que elaboran combinaciones racionales

/de acción

de acción y preparan proyectos de inversión y desarrollo) y la población que debe ejecutar tales proyectos y beneficiarse de ellos. Debido a la naturaleza misma de sus responsabilidades, los planificadores trabajan con dimensiones y objetivos macrométricos y en un plano eminentemente teórico y abstracto. En cambio, la población, a través de una compleja gama de sectores, comunidades y órganos de acción, produce, consume y realiza una serie de relaciones de orden económico, político, social y cultural, que tienen repercusiones directas en el curso de la aceleración del desarrollo; es decir que, en última instancia, tiene en sus manos cumplir o no cumplir las prescripciones y las metas formuladas por los planificadores. Sin embargo, no parece existir en América Latina un adecuado y práctico sistema funcional de comunicación entre estos dos frentes básicos de ejecución del desarrollo planificado. Por lo general, la labor de planificación termina con la promulgación legal del plan y su publicación en textos de alta especialización técnica que sólo los iniciados pueden interpretar. En el mejor de los casos, el plan es citado continuamente en los mensajes presidenciales y en discusiones de "mesa redonda" de alto nivel. Mientras tanto, la población y sus comunidades y núcleos de acción se quedan sin saber en qué consiste, cual debe ser su contribución práctica y cómo deben organizarse para participar activamente en él. En estas condiciones no es de extrañar que los planes generales de desarrollo - cualquiera que sea el grado de los cambios que persigan - se queden en el papel, en tanto que cada región del país, cada sector de la producción, cada distrito y cada comunidad siguen produciendo, consumiendo y actuando en la forma tradicional, como si el plan no hubiera sido adoptado o no tuviera ningún significado para nadie. Tampoco es difícil de comprender que, al no existir una vigencia práctica, ni una efectiva conciencia sobre la importancia, la conveniencia y la urgencia de ejecutar los planes, ni un sólido respaldo popular en el terreno político, su continuidad quede sometida a las contingencias de la inestabilidad política. Ni debe sorprender el hecho de que, en el mejor de los casos, los planes sean observados únicamente por el sector público y, en algunas ocasiones, sólo en forma parcial.

/11. Naturalmente

11. Naturalmente no es nueva esta preocupación por la influencia de la participación popular de manera deliberada y consciente en los programas de desarrollo; ha sido expresada en diversas épocas y en diversas formas, sobre todo en el terreno ideológico y político. Particularmente en el campo de la planificación del desarrollo se conocen varias versiones, como la del "factor residual",[10] la del "índice de empatía",[11] la de la "comunicación social"[12] y las que reducen esta participación popular al problema del incremento de la productividad y a la efectividad en el consumo.

3. Contenido y alcance de la participación popular.

12. Hay la impresión de que no existen en América Latina grandes limitaciones para el reconocimiento de la necesidad y la conveniencia de la participación popular en los programas de desarrollo. Por el contrario, la gran mayoría de los documentos de gobierno y de los dirigentes políticos más destacados incluyen frecuentes y renovados pronunciamientos en demanda y en apoyo de ella.[13] Y esta tendencia se encuentra claramente consignada en diversos documentos y declaraciones de carácter continental.[14] La dificultad surge cuando se trata de precisar su contenido y alcance y cuando se trata de llevarla a la práctica. En efecto, podría intentarse una tipología de las diferentes interpretaciones que encuentra en los diferentes países y aun dentro de los diferentes sectores políticos de cada unos de ellos.

10/ Véase: Auckust, Cálculo del Factor Residual.

11/ Véase: Daniel Lerner, The Passing of Traditional Society, The Free Press, Glencoe, Ill., 1958.

12/ Véase Karl W. Deutsch, Nationalism and Social Communication, The Massachusetts Institute of Technology, 1953.

13/ Son ampliamente conocidos numerosos discursos presidenciales en este sentido.

14/ Véase, por ejemplo, Organización de los Estados Americanos. Declaración de Punta del Este, Washington, 1961.

/13. Una

13. Una de las interpretaciones más generalizadas es que esta participación popular encuentra su plena realización en la práctica de la democracia política, o sea mediante el voto y la acción partidista en la conformación y orientación del gobierno y sus decisiones. Otras versiones la hacen girar en torno a la participación de la población en el libre juego del mercado del trabajo y de bienes y servicios. Otras la conciben a través del corporativismo u organización de los gremios. Otras reducen esta participación popular a la organización de cooperativas. Otra versión la plantea a través de la acción organizada de las pequeñas comunidades. Por otra parte, también se plantea el problema del alcance de esta participación y se debate si debe limitarse únicamente a la ejecución de los planes, o si debe llegar hasta su formulación misma. Y, adicionalmente, se ha planteado el problema de las implicaciones ideológicas y políticas de esta participación.[15/]

14. Dejando de lado el contenido eminentemente ideológico que entraña el concepto de participación popular y limitando el tema por ahora al campo de las necesidades del desarrollo, se persiguen esencialmente dos objetivos concretos y prácticos inherentes a la naturaleza misma de los programas de desarrollo. Uno de ellos es obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y de la colectividad en los diferentes esfuerzos programados, en busca de un cumplimiento real de las principales metas fijadas. El otro es reducir, a través de un tratamiento adecuado, las resistencias habituales que cada individuo y cada comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio.

15. Dentro del primer objetivo se considera que la población produce, consume, invierte y aprovecha las oportunidades de mejoramiento del nivel de vida en forma diversa: en unos casos con alto rendimiento y en la misma dirección de las exigencias del desarrollo general del país, y en otros en sentido contrario. Salta a la vista que en los países subdesarrollados predominan los sectores de la población que ignoran las técnicas adecuadas de producción, que no pueden o no saben ahorrar, que

15/ Véase: CEPAL, El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra, (E/CN.12/660), mayo de 1963.

/tiene acentuada

tiene acentuada propensión hacia los consumos superfluos y suntuarios, que no pueden y no saben cómo incorporarse mejor al proceso de creación de riqueza y que no saben cómo sacar mejor partido de los bienes y servicios a que tienen acceso. Los planes de desarrollo persiguen dar un tratamiento adecuado a estos problemas y una dirección correcta al proceso de desarrollo. Pero, como ya se indicó, por lo común la población no está bastante informada de estos objetivos, no está motivada, no sabe cómo vincularse a ellos y generalmente no existen instrumentos funcionales que se lo permitan. Se trataría entonces, en lo posible, de estimular y aprovechar sistemáticamente la cooperación de la población mediante una vinculación más consciente, más deliberada y más organizada, tanto en la ejecución como en la formulación de los planes. Debiera ser consciente porque es necesario que la población esté convencida de la conveniencia y la urgencia de acelerar el desarrollo y elevar sus niveles de vida; debiera ser deliberada para que sea entusiasta y espontánea; y debiera ser organizada para que pueda realizarse más fácilmente y con mayor rendimiento. Naturalmente, la satisfacción de estos requisitos puede resultar más fácil si existe participación popular en la adopción de decisiones.

16. Dentro del segundo objetivo se perseguiría obviar en la mejor forma posible las resistencias que los individuos y las colectividades puedan ofrecer a los cambios y, concretamente, a las transformaciones en materia de producción, consumo, nivel de vida, etc. que se prevén en los planes. Estas resistencias pueden tener diversos orígenes y muchas de ellas bien podrían ser inherentes al proceso de desarrollo de cada país en particular; pero no sería absurdo pensar que han de ser menores en la medida en que la población se encuentre deliberada y conscientemente comprometida con los objetivos del plan. En términos generales, una buena parte de estas resistencias tienen origen socio-cultural y son inherentes a todo proceso de cambio. Otras obedecen a la falta de información sobre el contenido y los propósitos de los planes por parte de la población. Otras parecen derivarse de la falta de un interés directo que ligue a la población con éstos, interés que - como en el caso anterior - sólo puede emanar de una vinculación real con sus propósitos y una participación activa en su formulación. Otras naturalmente, pueden obedecer

/a la

a la defensa de intereses particulares de individuos, grupos o sectores de la población que acaso vean en los planes una amenaza potencial para aquéllos. Otras se originan en las posiciones partidistas de indiferencia o de oposición que cada sector de la opinión pública tiene frente al gobierno y sus decisiones.

17. La colaboración activa y la disminución de las resistencias que se pretenden no se pueden esperar como fruto de la iniciativa espontánea de la población. Existen numerosas circunstancias de carácter histórico, cultural y político que pueden pesar negativamente en su aparición. En la mayoría de los países no parece haber una tradición que sirva de base a este tipo de colaboración y que, por el contrario, amplios sectores de la población han permanecido generalmente al margen de las tareas de gobierno y de la promoción del desarrollo.[16/] En tales condiciones, sería necesario crear la atmósfera de confianza suficiente y establecer nuevos factores de interés para todos estos sectores marginados, como base de tal participación popular.

18. Hay diversos motivos para pensar que, en términos generales, la participación popular consciente y deliberada, en la forma en que se propone, debe ser el fruto de una nueva dinámica social en torno a la aceleración del desarrollo de todo el país y no simplemente un fenómeno susceptible de ser localizado en pequeñas comunidades o sectores. Debe ser resultado de una nueva concepción de las responsabilidades del gobierno y de la problemática del desarrollo. Debe surgir del entusiasmo y de la fe populares en unos propósitos de superación de las actuales condiciones de subdesarrollo e inspirarse en el interés directo de amplios sectores de la población. Ello supone que éstos participen activamente de alguna manera en las decisiones y tengan oportunidad

---

16/ Véase: El Desarrollo Social de América Latina en la Post-guerra, op.cit.; J.F. Kennedy, Discurso de promulgación de la Alianza para el Progreso, 13 de marzo de 1961; A.D. Hirschman, Journeys Toward Progress, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1963; Progresos en materia de reforma agraria, Tercer Informe, (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 63.IV.2), Nueva York, 1962.

/para convencerse

para convencerse de la bondad, la conveniencia y la urgencia de los programas de desarrollo. Con tal objeto, los programas deben formularse en términos de interés directo para la población y en lenguaje que pueda ser fácilmente interpretado por ella y atraer su entusiasmo y su cooperación, y, en consecuencia, debe haber mecanismos apropiados que estimulen y hagan posible esa participación en la práctica.

4. Los campos concretos de participación popular

19. En términos generales, la aportación concreta que se considera necesaria para que los planes de desarrollo tengan mejor cumplimiento podría ser planteada en tres grandes campos: en el de las decisiones, o formulación de los planes; en el del cumplimiento de las metas económicas y de elevación del nivel de vida; y en el de la estrategia que estos esfuerzos deben seguir para adquirir vigencia y consolidarse. En el primero, como ya se dijo, sería muy conveniente contar con un instrumento práctico de canalización de las iniciativas y aspiraciones de la población, las modalidades del cual dependerán, evidentemente, de las características de cada país y de cada una de las situaciones locales. Cualesquiera que sean sus características, debería basarse en el conocimiento práctico del poder de iniciativa y de decisión de los grandes sectores de la población expresado en sus organismos auténticamente representativos. En las actuales condiciones resultaría un tanto utópico esperar una aportación demasiado concreta para la formulación de los planes, pero muy bien se puede pensar en la posibilidad de disponer de los mecanismos apropiados para que ella vaya siendo posible en forma progresiva. Ha de ser un proceso que se inicie con el diálogo sistemático entre planificadores y sectores representativos de la colectividad, y ha de irse consolidando en la medida en que esta última comparta las responsabilidades de gobierno y se solidarice conscientemente con las decisiones que los técnicos adopten a base de la iniciativa popular.[17/] En este caso, como en todos los

---

17/ En la India, por ejemplo, este tipo de participación popular se cumple mediante la discusión previa de los programas entre los técnicos y los representantes de las comunidades locales. En Puerto Rico sucede lo mismo mediante las conocidas "vistas públicas".

/relativos a

relativos a la participación popular, buena parte del problema radica principalmente en la eficacia práctica de los instrumentos escogidos y en la autenticidad de la representación popular que sirve de base al diálogo y a la adopción de decisiones. Naturalmente, a ello debería agregarse la posibilidad de una nueva actitud de modestia intelectual y profesional y de mayor comprensión de la problemática social, por parte de los planificadores y técnicos, que les permita compartir algunas de sus responsabilidades con la comunidad.

20. La aportación a la ejecución de los programas es más susceptible de definición y cuantificación. Como bien se sabe, los planes generales de desarrollo no sólo constituyen un conjunto de líneas de acción y de propósitos generales sino también una gama de metas determinadas de producción, productividad, consumo, capitalización, elevación del nivel de vida, y de muchos otros aspectos fundamentales de la vida del país. Para el cumplimiento de cada una de ellas se requeriría una aportación concreta de uno o varios sectores, comunidades o grupos, según el caso, aportación susceptible de ser dispuesta y organizada racionalmente. En el campo de la producción, los grupos podrían ser vinculados mediante el conocimiento de las metas establecidas y de una organización flexible y adecuada para cumplirlas en cada uno de los sectores de desarrollo más importantes. Por ejemplo, en el sector agropecuario debería informarse a la población de las metas de producción y de productividad para los diferentes cultivos, interesarla o motivarla para su cumplimiento, y organizarla para tal fin. Las comunidades afectadas y los órganos representativos de estos sectores deberían estar enterados del volumen y la calidad de los productos que el país se propone producir y del incremento anual de la producción establecido en el plan. Asimismo deberían compenetrarse de la conveniencia y urgencia de cumplir estas metas y del significado de su esfuerzo dentro del conjunto del desarrollo del país. Y, lógicamente, tal vinculación de la población debería ser uno de los primeros objetivos prácticos del programa del sector agropecuario.

/21. Esta

21. Esta modalidad de participación puede hacerse indispensable para garantizar el éxito de la política económica general en muchos países latinoamericanos, no sólo como una finalidad en sí misma sino también como parte de la estrategia de los planes y programas. Por ejemplo, varios de esos países necesitan diversificar sus cultivos y en algunos casos sus planes están estructurados sobre esta base. Sin embargo, muchos agricultores continúan practicando el único cultivo a que están acostumbrados, por no haber sido informados ni orientados adecuadamente ni disponer tampoco de los medios apropiados para modificar su producción.[18/] Algunos de los países cafeteros constituyen un buen ejemplo de esta situación. Otro tanto sucede en los demás sectores. Por falta de una adecuada información; o porque el plan no ha conquistado bastante la adhesión de los productores; o porque éstos no se sienten ligados a los propósitos del plan; o, en algunos casos, en defensa de intereses contrarios a los de este último; el hecho es que los sectores más dinámicos de muchos países tienden a comportarse en forma anárquica y a intensificar sus esfuerzos en frentes de mucha competencia o de poco interés para la economía del país.

22. Cosa similar sucede en el campo del consumo de bienes y servicios. Como bien se sabe, la propensión al consumo y el comportamiento del mercado en general no se rigen precisamente por normas de racionalidad ni se mueven en el sentido de las prioridades de los países subdesarrollados. Los planes de desarrollo, por definición, tratan de modificar esta situación e introducir en la mecánica del mercado conceptos de prioridad, de ahorro y de orientación del consumo. Sin embargo, se observa fácilmente en América Latina que, mientras los programas de gobierno de muchos países hablan de austeridad, de eliminación del consumo superfluo y de intensificación de las inversiones, amplios sectores de la población parecen actuar en sentido contrario, en evidente contradicción con sus

---

18/ Evidentemente existen causas ajenas al problema de la participación popular, como los sistemas administrativos propios de la actividad agropecuaria, la formación profesional y otros. Véase: CEPAL, Problemas y Perspectivas de la Agricultura Latinoamericana (E/CN.12/686), marzo de 1963 y FAO: Estudio de la educación agrícola en América Latina, Alvaro Chaparro, Roma, 1959.

/propios intereses

propios intereses. En muchos de estos casos, tal situación obedece a la falta de una adecuada y enérgica política económica que estimule, y también oriente compulsivamente, los cambios necesarios. Pero debe tenerse presente que, en muchos casos, las simples normas coercitivas o los frecuentes llamamientos de los gobiernos no son suficientes. Entre las diversas causas de esta situación está el hecho de que la población no ha sido orientada y motivada convenientemente, ni organizada para que pueda cumplir estas metas de racionalización del consumo y la capitalización. No es ilusorio pensar que las grandes masas de consumidores responderán a una orientación sistemática realizada a través de conductos apropiados si tienen plena conciencia de la bondad y del plan de desarrollo y de la urgencia de cumplirlo.[19/]

23. Otro tanto podría decirse respecto al nivel de vida, en el cual las inversiones públicas y los recursos de la propia comunidad no están dando el rendimiento que debieran, por falta de una activa participación popular. En efecto, el mejoramiento de la salud, la educación, los servicios sanitarios, la vivienda, y demás componentes de este nivel, requieren fundamentalmente dos campos de acción. Uno de ellos es el de la inversión para el suministro adecuado y oportuno de bienes y servicios; el otro es el esfuerzo de la comunidad para sacar mayor partido de la ayuda del gobierno y contribuir ella también a la solución de los problemas. Como bien se sabe, ningún país latinoamericano estaría en la actualidad en condiciones de financiar la solución del cuantioso déficit acumulado en materia de servicios de salud, de vivienda, acueductos, alcantarillados, escuelas, guarderías infantiles, parques, etc.[20/]

19/ No se alude a las técnicas comerciales corrientes de activación y canalización del mercado mediante propaganda, las cuales, por el automatismo y el mecanismo que les sirven de base y los intereses que defienden, no pueden considerarse como instrumentos positivos para incrementar una participación popular como la propuesta.

20/ Véase: Naciones Unidas, Informe sobre la situación social del mundo, (publicación de las Naciones Unidas, Nº de Venta 61.IV.4), Nueva York; Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Propuestas para un programa de acción, op.cit.; y Problemas y tendencias sociales en América Latina, (E/CN.12/645, mayo de 1963).

/Por otra

Por otra parte, un riguroso orden de prioridades en el tratamiento de los problemas básicos del desarrollo obliga a acentuar los esfuerzos de inversión fundamentalmente en los aspectos básicos generadores de desarrollo. Ello significa que la población tiene que contribuir cada vez con mayor esfuerzo y en mejor actitud de sacar el máximo partido de los beneficios que reciba. Hay aspectos como la salud y la educación, por ejemplo, en donde la sola acción del gobierno no es suficiente, y en los cuales sólo una actitud positiva y una conciencia clara por parte de la población y una organización adecuada podrían encauzar sus esfuerzos en sentido positivo.[21/]

24. En el plano político-administrativo, igualmente, la participación popular constituye uno de los puntos de apoyo más firmes para la ejecución de los planes de desarrollo. En efecto, la ejecución del plan de inversión pública y el cumplimiento de toda la política de desarrollo requiere un activo sistema de comunicación entre las altas esferas del gobierno y de la planificación y la población que ha de cumplirlas. Al nivel de ésta es donde los programas y proyectos adquieren realidad, y precisamente hasta allí deben llegar las comunicaciones y la coordinación que un esfuerzo integral y simultáneo como el de la ejecución de un plan general requiere.[22/] La experiencia latinoamericana permite comprobar que los conductos burocráticos tradicionales son necesarios pero no

---

21/ Véase: Naciones Unidas, Report of the Ad-Hoc Group of Experts on Housing and Urban Development (publicación de las Naciones Unidas Nº de venta 63.IV.1), págs.46 y siguientes; Informe de la Conferencia Internacional sobre Educación y Desarrollo, CEPAL, Santiago, marzo de 1962; CENDES, Censo de Salud Pública, Universidad Central, Caracas 1962; Final Acts of the International Health Conference, publicación de las Naciones Unidas (E/115), Nueva York 1946.

22/ Véase P. Muñoz Amato, Introducción a la Administración Pública, Fondo de Cultura de México, México, 1954, págs.115 y sigueintes; A. Baykov, Historia de la Economía Soviética, Fondo de Cultura Económica, México 1948, pág.469; Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, publicación de las Naciones Unidas, (Nº de venta 64.IV.2.) Nueva York 1963, cap.I, pág.13.

/suficientes, especialmente

suficientes, especialmente cuando se trata de una movilización nacional como la que exigen los planes generales. Como consecuencia de la naturaleza intersectorial de los programas de desarrollo, la coordinación y la participación consciente y entusiasta de la población resulta mucho más decisiva. Para asegurar una acción eficaz y lograr una verdadera generación del desarrollo económico y social en el plano local, es necesario estimular y fortalecer la iniciativa y el gobierno locales; y esto no puede ser fruto simplemente de medidas burocráticas y administrativas, sino fundamentalmente del poder de iniciativa y de colaboración de las comunidades y demás órganos locales de expresión de la población. Si se analizan parte de los principales problemas de la planificación en América Latina, se comprueba que algunos radican en la dificultad de contar espontáneamente con este poder de iniciativa y esa acción eficaz en la esfera local.[23/] En realidad los planes generales constituyen grandes líneas de acción y de orientación y la fijación de metas por cumplir. Interpretar éstas, poner en marcha los esfuerzos encaminados hacia ellas y lograrlas plenamente, es una responsabilidad típica de naturaleza intermedia y local que debe expresarse en planes de acción y en actividades e iniciativas regionales y locales.

25. Debe reconocerse que esta iniciativa regional y local no puede surgir fácilmente en forma espontánea, porque la tradición más generalizada en estos países ha sido de anulación de la misma y de centralismo absorbente.[24/] Pero algunas experiencias de alcance local y regional

---

23/ Véase: CEPAL, Progresos en materia de planificación en América Latina. op.cit.; CEPAL, Nota de la Secretaría sobre problemas de programación del desarrollo social. (E/CN.12/661) abril de 1963; Naciones Unidas, Hand Book of Public Administration, (publicación de las Naciones Unidas, N°. de venta 1961, II.H.2).

24/ Véase F. Albi, Derecho municipal comparado del mundo hispánico Ediciones Aguilar, Madrid, 1955.

/logradas a

logradas a lo largo de todo el continente indican que sólo basta estimularla y organizarla para que vuelva a hacerse presente. Muy probablemente, el gobierno venezolano ha podido en buena parte extender la reforma agraria a más de 86 000 familias en sólo cuatro años porque ha invocado y estimulado sistemáticamente la iniciativa de las comunidades y organizaciones campesinas para que ellas mismas la pongan en marcha.[25/] En Colombia ha sido posible la construcción de más de 10 000 viviendas, más de 2 000 escuelas y más de 300 acueductos y alcantarillados rurales y urbanos apelando a las comunidades y estimulándolas para que ellas mismas se encarguen de las obras con la asistencia técnica y financiera del Gobierno.[26/] En Cuba se puso término al analfabetismo y se han adelantado otras obras poniéndolas directamente en manos de las organizaciones populares. En el Perú, sólo en el Departamento del Cuzco las comunidades han venido construyendo aulas, dentro del programa de "cooperación popular", con un promedio de una por día. En la gran mayoría de los países de la región, se han construido millares de viviendas por los sistemas de "ayuda mutua" y "esfuerzo propio" en los cuales la comunidad ha aportado alrededor del 30 por ciento de los costos; y países del Asia como India, China, Pakistán y muchos otros están tratando de superar la barrera milenaria de marginamiento de grandes sectores de su población, precisamente a base de la iniciativa local.[27/]

25/ Véase: CORDIPLAN, Informe sobre el programa nacional de desarrollo de la comunidad, Caracas, diciembre de 1962; y Naciones Unidas, Report of a Community Development Mission to Venezuela, TAO/VEN/15.

26/ Véanse: informes del Ministerio de Educación sobre el Programa Cuatrienal de Construcciones Escolares; del Instituto de Crédito Territorial y del Instituto de Fomento Municipal. Véase también Plan General de Desarrollo Económico y Social, op.cit., Bogotá, 1961.

27/ Véase: Gobierno de la India, Informe de la Comisión de Planificación sobre la Evaluación y Perspectivas del Segundo Plan Quinquenal, Nueva Delhi, mayo de 1958; Naciones Unidas, Informe de una Misión para Evaluar el Desarrollo de la Comunidad en la India, (TAO/IND/34), versión española, Santiago, 1964; Gobierno de Tailandia: Summary of National Community Development Programme, Bangkok; USAID, Five Community Development Stories out of West Africa, Departamento de Estado, Serie B, Vol. 1, Washington, 1962.

/26. Por

26. Por otra parte, en tanto que existen resistencias organizadas a ciertos cambios como las reformas agraria, tributaria y administrativa,[28] no parecen existir esfuerzos organizados y coherentes por parte de la población para contrarrestar aquéllas y para orientar a las comunidades en la defensa de sus intereses auténticos.[29] Un tratamiento adecuado de tal desequilibrio probablemente podría constituir una nueva posibilidad en los esfuerzos destinados a disminuir los efectos de esas resistencias; y, naturalmente, una participación popular como la propuesta podría constituir el elemento fundamental.

5. Efectividad de los actuales instrumentos de la participación popular

27. Considerados cada uno en particular,[30] hay la impresión de que los diversos conductos e instrumentos de la participación popular vigentes en América Latina, no pueden, por sí solos y en forma exclusiva, facilitar

---

28/ Véase: Informe sobre la situación social en el mundo, op.cit. cap. "Obstáculos sociales al desarrollo económico", págs. 31 y 32; Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina, op.cit.; Programas y tendencias sociales en América Latina, op.cit.

29/ Véase J. Chonchol, El Desarrollo de América Latina y la reforma agraria, Editorial del Pacífico, Santiago, 1964, págs. 94 y 95.

30/ Como ya se dijo, existen en América Latina diversas concepciones de la naturaleza y alcance de la participación popular y ello significa, por lo tanto, una concepción del instrumento de ejecución de cada una de ellas. Así, la acción de los partidos políticos en el Gobierno sería el instrumento o conducto a través del cual ella se realiza, para quienes opinan que la participación popular se ejerce a través del voto. Las sociedades de capital y los sindicatos de trabajadores lo serían para quienes sostienen que debe ser ejercida en el plano del capital y de la producción. Las asociaciones cívicas lo serían para otros que piensan que debe ser ejercida en un plano eminentemente cívico y suprapartidista. Las comunidades y los pequeños grupos locales lo serían para muchos de los que se inspiran en el movimiento internacional del desarrollo de la comunidad. Y así, sucesivamente, podrían idearse tantos instrumentos cuantas versiones haya del concepto mismo de la participación popular.

/el cumplimiento

el cumplimiento de la compleja tarea que incumbe a la población en el proceso de aceleración planificada del desarrollo económico y social. Esta afirmación no significa desconocer las posibilidades que algunos de ellos ofrecen. La reserva se inspira en la consideración del grado de desarrollo alcanzado por tales instrumentos, del papel generalmente negativo que algunos de ellos han desempeñado o desempeñan dentro del proceso de desarrollo económico y social de estos países y, sobre todo, de las limitaciones intrínsecas de cada uno en particular. Al analizar detenidamente este aspecto del problema se experimenta la sensación de que, en términos generales, los partidos políticos no parecen haber tomado conciencia del importante papel que pueden y deben desempeñar en la transformación de las actuales condiciones de subdesarrollo, y más bien parecen seguir concentrando sus esfuerzos en la disputa tradicional por el control de las posiciones burocráticas y las ventajas que de ellas puedan sacarse.[31/] Al mismo tiempo, se observa que los diferentes gremios del capital, con las excepciones de rigor, muestran generalmente interés en sus respectivas esferas de acción y en torno a sus intereses gremiales, y parecen no inspirarse en una concepción del conjunto del desarrollo del país. Son visibles en algunos países los antagonismos entre los grupos productores de manufacturas y los de importadores y comerciantes; o entre los grupos de cultivadores y ganaderos, etc.[32/] Simultáneamente, las asociaciones cívicas propiamente dichas no tienen, al parecer, un peso apreciable en la opinión pública latinoamericana, como sucede en los Estados Unidos o en algunos países europeos, y generalmente se concretan a promover actividades aisladas de interés profesional, deportivo o religioso. Por otra parte, y con algunas excepciones, hay la impresión de que las "comunidades"[33/]

31/ Véase VI Congreso Latinoamericano de Sociología, Partidos Políticos y Sociología Electoral, Memoria, Tomo I, págs. 222 a 455, Asociación Venezolana de Sociología, Caracas, abril de 1961.

32/ Véase: CEPAL, La América Latina en la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo. (E/CN.12/693), Santiago, 1964.

33/ Se emplea aquí esta expresión en su sentido sociológico.

/actúan aisladamente

actúan aisladamente en un plano muy localizado y generalmente en torno a "necesidades sentidas" de trascendencia relativa en el conjunto de la problemática del desarrollo.[34/] En el mejor de los casos, la comunidad tiene un radio de acción bastante limitado por su tamaño y por su naturaleza eminentemente localizada. Otro tanto sucede con los municipios, cuya influencia y posibilidades parecen haber ido decreciendo paulatinamente en América Latina a lo largo de todo el período republicano, hasta quedar convertidos en su mayor parte en organismos con poca capacidad de acción, casi despojados de sus rentas propias, y sometidos al creciente centralismo administrativo que impera en la mayoría de los países.[35/]

28. Las anteriores consideraciones inducen a pensar que el problema de los instrumentos de la participación popular en relación con la aceleración del desarrollo ofrece aún series dificultades, que exigen un examen objetivo e inmediato. Por otra parte, como ya se señaló, hay interesantes indicios de que la población latinoamericana puede vincularse activa y eficazmente a los esfuerzos programados en el campo del desarrollo. El problema radica ahora en establecer nuevas bases para promover y encauzar la participación popular y para utilizar algunos de los conductos e instrumentos existentes, en función de las necesidades del desarrollo en cada país en particular.

29. En la búsqueda de estas bases y en la formulación de soluciones para dicha promoción y encauzamiento de la participación popular, el movimiento internacional del desarrollo de la comunidad ofrece amplias perspectivas que han de examinarse a la luz de la realidad latinoamericana y de las necesidades del desarrollo de los países de la región. En efecto, las experiencias logradas en muchos países de Asia y Africa y algunos de América Latina, así como la naturaleza y alcance de sus

---

34/ En la segunda parte, "Los principios y prácticas del desarrollo de la comunidad y su contribución potencial a los Planes de Desarrollo", se desarrollará ampliamente este tema.

35/ Véase: F. Albi, Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico, op. cit.

/principios y

principios y métodos, hacen pensar que se trata de una posibilidad de gran interés. Las Naciones Unidas están convencidas de la utilidad y de la trascendencia del desarrollo de la comunidad [36/] y confían en que estos programas "acaso constituyan la respuesta a un obstáculo importante y hasta ahora insalvable para el desarrollo: la falta de apoyo popular".[37/] Al mismo tiempo, la Asamblea General ha declarado recientemente que "la acción comunal es un instrumento valioso y eficaz para lograr el desarrollo económico y social" y ha invitado "a los Estados miembros a utilizar y aprovechar la referida acción comunal al máximo posible en favor del desarrollo económico y social, especialmente en los sectores donde existe población marginalmente ocupada y en coordinación con la reforma agraria".[38/] Sobre estas bases se intentará, a continuación describir analíticamente el contenido, el alcance, las experiencias y las perspectivas del desarrollo de la comunidad en América Latina como instrumento de promoción y encauzamiento de la participación popular en la aceleración del desarrollo.

36/ Véanse: resoluciones 190D (XII), 585(XX) y 975E(XXXVI) del Consejo Económico y Social y la resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

37/ Naciones Unidas: El Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Propuestas para un Programa de Acción, op.cit., pág. 45.

38/ Véase la resolución 1915 (XVIII) (acción comunal) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1963).

/II. LOS

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

1. Definición y evolución

30. En la búsqueda de un tratamiento adecuado para el factor clave de la participación popular en la aceleración del desarrollo, y ante la necesidad de contar con sistemas y métodos que puedan promover en la población actitudes, capacidades e imágenes favorables al progreso económico y social, se han formulado varios principios y doctrinas y se han ensayado diversas soluciones. Particularmente dentro del marco de las Naciones Unidas y con el apoyo de la mayoría de los Estados Miembros, se han estado aplicando y perfeccionando durante más de quince años los principios y actividades conocidos internacionalmente con el nombre de "desarrollo de la comunidad". Siguiendo la definición adoptada, se trata de "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 a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional".[39/] En otras palabras, se trata de las actividades basadas en la asociación de una comunidad local con el gobierno en busca de la superación de sus condiciones de subdesarrollo.

31. A pesar del sentido de esfuerzo adicional a los del gobierno que parece encerrar la versión española de la definición adoptada por las Naciones Unidas,[40/] es evidente que a ambos términos del binomio comunidad-gobierno corresponde un papel de especial importancia. Aun más, en este caso como en todos los relacionados con la problemática del desarrollo, es en la población misma, en última instancia, en donde parecen estar

---

39/ Desarrollo de la Comunidad y Servicios Conexos (separata de los Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social en su 24° período de sesiones), Nueva York, 1960, párrafo 1.

40/ Se hace alusión al sentido de "adición" de los esfuerzos de la población a los del gobierno que parece tener la definición. Implícitamente se sugiere en ella que es al gobierno a quien corresponde la iniciativa, a la cual se "suman" los esfuerzos de la población.

/radicados los

radicados los elementos básicos del progreso: en la iniciativa de la comunidad y en su capacidad para buscar, asimilar, autogenerar y consolidar el progreso econó ico y social. Sobre esta base doctrinaria en la India, el desarrollo de la comunidad adquirió fisonomía definida bajo la inspiración de Mahatma Gandhi y de Rajendra Prasad, para convertirse después en programa nacional de gobierno en 1952.[41] Precisamente en este sentido parece haber sido difundido por Inglaterra para tratar de superar el marginamiento secular de la población de algunas de sus colonias africanas en el momento de la independencia. Con este contenido el Gobierno filipino lo incorporó a la vida nacional para la reconstrucción del país después de la segunda guerra mundial. Otro tanto puede decirse de América Latina. Sobre esta misma base, a partir de 1952 el desarrollo de la comunidad fue incluido en las labores de Gobierno en Puerto Rico y fue integrado oficialmente en el "Form Development Programme" a partir de 1955 en Jamaica. En Venezuela fue introducido "para terminar con esa concepción paternalista del Gobierno y del Estado que tenía el pueblo, que todo lo esperaba de la acción pública".[42] En esta dirección fue promulgada por el Congreso de Colombia la ley 19 de 1958, que introdujo en ese país la "acción comunal".[43] Dentro de esta concepción el Gobierno de Chile y las Naciones Unidas firmaron en junio de 1962 el "Convenio sobre Trabajos de Desarrollo de la Comunidad en Puente Alto" [44] y acordaron iniciar el proyecto experimental en el departamento de Arica.

41/ Véase: M.K. Gnadhi, Constructive Programme. Its Meaning and Place. Nueva Delhi, 1941; R. Prasad, Constructive Programme. Some Suggestions. Narajivan Publishing House, Amedabad, 1942; Naciones Unidas, Informe de una Misión para evaluar el desarrollo de la comunidad en la India, (TAO/IND/31), versión en español, CEPAL, Santiago, 1964.

42/ Rómulo Betancourt, Presidente de Venezuela, Discurso pronunciado en el Teatro Nacional de Caracas el 15 de enero de 1964 con motivo del Día del Maestro.

43/ Véase: Ley 19 del 25 de noviembre de 1958 del Congreso de Colombia, Artículo 22, Anales del Congreso, Bogotá, 1958.

44/ Véase: "Convenio sobre Trabajos de desarrollo de la comunidad" celebrado entre las Direcciones de Agricultura, Educación Primaria y Normal y Servicio Nacional de Salud del Gobierno de Chile, y las Naciones Unidas.

/Con estos

Con estos mismos propósitos el Gobierno del Perú instauró el programa nacional de "Cooperación Popular" y la respectiva Comisión Ejecutiva Interministerial en agosto de 1963.[45/] Y en adhesión a estos principios votaron todos los países latinoamericanos en favor de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre "Acción comunal" en noviembre de 1963.[46/]

32. Desde el punto de vista de su contenido, sus características y su alcance, el desarrollo de la comunidad constituye esencialmente un sistema de trabajo destinado a facilitar la conjugación de los recursos de la población y del gobierno y a obtener un mayor rendimiento de éstos. Y como su finalidad fundamental es la de contribuir a "mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional" puede ser considerado lógicamente como un medio en la aceleración del desarrollo. En su carácter de sistema se apoya en unos principios y axiomas sociológicos (no siempre bien definidos en los diferentes países y proyectos); y, en su condición de medio, va vinculado a la solución de problemas concretos de la respectiva comunidad, relacionados con los servicios públicos, comunales y asistenciales y algunos aspectos de la producción.

33. Si se analizan detenidamente los antecedentes y las diversas versiones del desarrollo de la comunidad tanto en Asia y en Africa, como en América Latina, se obtiene la impresión de que no se trata de una doctrina y unos métodos definidos y exclusivos. Sin embargo, aún cuando cada programa aparece con objetivos determinados, presenta un relieve típico en algunos aspectos y pretende contar con sus métodos propios, todos los programas giran en torno a una base común: la fe en la capacidad y en los potenciales individuales y colectivos y el convencimiento de que éstos pueden ser liberados, acrecentados y encauzados conscientemente hacia el progreso

---

45/ Véase: Gobierno del Perú: Decreto Supremo N° 37-F del 17 de Agosto de 1963; Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, Cooperación Popular, Lima, 1963.

46/ Véase: resolución 1915 (XVIII) sobre Acción Comunal de la Asamblea General de las Naciones Unidas; informe de la Tercera Comisión de la Asamblea General (A/5606) sobre el informe del Consejo Económico y Social; Resoluciones 190 D (XIII), 585 (XX) y 975 E (XXXVI) del Consejo Económico y Social, y resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General.

/económico y

económico y social. En lo que se refiere al relieve de los programas, el desarrollo de la comunidad comenzó a aplicarse en el tercer decenio del presente siglo como "medidas de reconstrucción rural" en la India, como "medidas de desarrollo rural" en Ceylan y de "educación popular" en Birmania, y más tarde como "reconstrucción nacional" en las Filipinas y China (Taiwán).[47/] En América Latina, quizá uno de los antecedentes más interesantes son las "misiones culturales" en México en el decenio de 1920, pero sólo durante el quinto decenio se extendió a casi todos los países con flexibilidad semejante. Mientras en Colombia el factor básico de estos programas es la participación de la población, o "acción comunal", [48/] en la construcción de obras de infraestructura social, en Venezuela, lo es la participación popular en los programas de desarrollo y en la reforma agraria.[49/] En Ecuador, Perú y Bolivia estas actividades se han desarrollado hasta 1962 bajo la versión de "integración del indígena", que patrocina y fomenta la Organización Internacional del Trabajo con la colaboración de otros organismos especializados de las Naciones Unidas.[50/] En Brasil, como país-continente que es, parecen encontrarse todas las modalidades.[51/] En Paraguay parecen orientarse hacia la contribución económica de la población mediante las "ofrendas" organizadas constantemente

---

47/ Véase: Naciones Unidas, Evaluación de las Actividades de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el Campo del Desarrollo de la Comunidad Rural. Informe del Secretario General (E/CN.5/373), párrafos 104 y 107; y John P. Lewis: Quiet Crisis in India, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1962.

48/ Véase: División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, El Programa Nacional de Desarrollo de Comunidad de Colombia, presentado a la Reunión de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desarrollo de la Comunidad, Bogotá, 1962; J. Martínez Espinosa, Consultor de CEPAL, Estado y Tendencias del Desarrollo de la Comunidad en Colombia, 1964, Fundación Universidad de América, La Acción Comunal como Programa de Gobierno, Bogotá, 1960.

49/ Véase: Report of a Mission on Community Development to Venezuela (TAO/VEN/15); El Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad de Venezuela (CORDIPLAN, 1963).

50/ Véase: OIT, El Programa Andino, Ginebra, 1961; J. Rens: "El Programa Andino", Revista Internacional del Trabajo, Vol.LXIV, No.6, diciembre de 1961, Ginebra.

51/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Brasil, (estudio de Naciones Unidas en preparación).

/para la

para la solución de algún problema de interés relacionado con los servicios comunales.[52] Y en Chile parecen estar dirigidos a lograr mediante proyectos experimentales, una acción coordinada entre los servicios de salud, educación y agricultura.[53]

34. Sin embargo, todos estos programas - especialmente los que directa o indirectamente han recibido asistencia técnica de las Naciones Unidas[54] - se basan total o parcialmente en conceptos o procedimientos constantes, o denominadores comunes de carácter sociológico y político, en torno a los cuales se podría intentar la identificación de una base doctrinal.[55]

35. Uno de ellos, como ya se indicó, es la utilización del principio sociológico de que los individuos y las comunidades disponen de capacidad y potencial naturales para progresar y superarse. Por lo general, estos se encuentran latentes en grandes sectores de la población de los países subdesarrollados y en muchos individuos y colectividades marginados de los países más avanzados. Identificar estas energías, acrecentarlas y ponerlas constructivamente en movimiento constituye el campo fundamental de acción del desarrollo de la comunidad. Como es lógico, toda acción debe adecuarse suficientemente a las características propias de cada comunidad y a los objetivos establecidos en forma previa.

36. Otro, que es complementario del anterior, establece que estas energías pueden ser más fácilmente liberadas y encauzadas cuando los individuos y la colectividad toman conciencia de esta capacidad y se sienten dueños de su propio destino. Por consiguiente, los esfuerzos del desarrollo de la comunidad deben dirigirse fundamentalmente a la creación de esta conciencia y de la necesaria atmósfera de confianza y seguridad en sí mismo. Esto significa, por lo tanto, la superación de los conceptos tradicionales de caridad y de paternalismo, predominantes en muchas esferas de la acción

---

52/ Véase: Community Development in Paraguay (estudio en preparación por Caroline F. Ware, consultora de Naciones Unidas).

53/ Véase: Informe Final sobre Desarrollo de la Comunidad en Chile, preparado por un experto de Asistencia Técnica, Santiago, enero de 1964.

54/ Véase: Orígenes, Fines y Medios del Desarrollo de la Comunidad (Documento de Trabajo No. 3 del Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social, en preparación por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

55/ Véase: La Acción Comunal como Programa de Gobierno, op.cit., Cap. II, pág. 31.

/social. Así

social. Así se procura identificar y fortalecer los valores individuales y colectivos, y no desestimarlos o suplantarlos.

37. Otro de ellos supone que, en general, existe una relación directa y recíproca entre el conjunto de actitudes, motivaciones e imágenes de una comunidad y su grado de desarrollo general. Esta situación a veces se traduce en un círculo vicioso que frustra la mayor parte de los esfuerzos encaminados a acelerar el desarrollo. Tal círculo debe ser roto en los países subdesarrollados mediante un tratamiento adecuado de ese conjunto de manifestaciones individuales y colectivas. Para que una comunidad participe activa y conscientemente en cualquier programa de desarrollo será necesario convertir en positivas sus actitudes y motivaciones, y hacer más propicias sus imágenes y convicciones sobre el universo físico, económico y social. Ello supone la modificación metódica de la inercia social de toda la comunidad y el desencadenamiento de reacciones sucesivas de carácter positivo.[56/]

38. Otro de ellos utiliza el principio sociológico de que los cambios sociales que se operan en los individuos y en las comunidades constituyen un proceso complejo y articulado, y no una serie de fenómenos aislados y esporádicos. En razón de ello, la liberación y el acrecentamiento de las energías y capacidades de una comunidad han de constituir un proceso que debe ser programado y organizado técnicamente. Por consiguiente, el desarrollo de la comunidad debe forzosamente apelar a todos los recursos de las ciencias sociales y de la técnología, y planificar su acción dentro del amplio contexto del desarrollo general.[57/] Esta concepción hace del trabajo con la comunidad una actividad mixta de varias disciplinas, y lo vincula con los demás esfuerzos que se realicen para acelerar el desarrollo económico y social de todo el país.

39. Uno más es el concepto de asociación de la población y el gobierno como sistema de trabajo en la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo. El carácter de "asociación" implica que la población actúa libre, deliberada y conscientemente dentro de esta "sociedad" destinada

---

56/ Véase: Eric Carlson, Fomento de Comunidades, ESAPAC, San José de Costa Rica, 1957, pág. 12.

57/ Véase: Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.

/a impulsar

a impulsar el desarrollo; que cada uno de sus dos integrantes realiza un aporte definido; y que un interés común sirve de base a la unidad de acción característica de tales esfuerzos. Se espera que las comunidades aporten sus recursos y potenciales y, concretamente, una actitud de progreso, un espíritu de permanente colaboración, su trabajo voluntario, y contribuciones específicas adicionales de acuerdo con la naturaleza de los respectivos programas. El gobierno, por su parte, deberá aportar vocación y actitud de servir a la comunidad y servicios técnicos. La aportación de la comunidad va desde el asentimiento a los planes y proyectos de desarrollo hasta la participación directa en la construcción de caminos, escuelas, acueductos, alcantarillados, obras de riego, parques, etc. Y en los aportes del gobierno entran todos aquellos inherentes a la responsabilidad directa del sector público, como son los servicios de agricultura, nutrición, educación, sanidad, alfabetización, economía doméstica, formación profesional, formación de cooperativas y servicios sociales, así como la formación de promotores, la investigación y la experimentación relacionadas con la administración, la programación y la promoción de los servicios técnicos que requiere el desarrollo de la comunidad.[58/]

40. Otro principio es la posibilidad de que la comunidad local constituya un marco apropiado para la liberación y el desarrollo de los recursos y potenciales individuales y colectivos descritos anteriormente. La "comunidad de intereses" y de condiciones de desarrollo así como las relaciones "cara a cara" que caracterizan a la comunidad local y su marco territorial, hacen de ésta una unidad de acción apropiada para la promoción del desarrollo a base de la liberación y la orientación de las energías de la población.[59/] Se considera que uno de los problemas más complejos de la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de un país es la inercia total resultante del marginamiento, y las dificultades de las altas esferas de gobierno y de promoción del desarrollo para llegar hasta dicho nivel y

---

58/ Véase: Desarrollo de la Comunidad y Servicios Conexos, op.cit., cap. II, párrafos 18 y siguientes.

59/ El Grupo especial de Expertos reunidos en febrero de 1963 en Nueva York formuló recomendaciones para la ampliación de este concepto. Véase: Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional (E/CN.5/379/Rev.1) párrafo 14.

/actuar eficazmente

actuar eficazmente en él. Mediante las prácticas del desarrollo de la comunidad, las comunidades y su unidad territorial adquieren mobilidad y una dinámica ascendente que les permite incorporarse con mayor facilidad al ritmo de crecimiento general del país. Esta característica especial de la comunidad local está íntimamente ligada al concepto de gobierno local; por ello el desarrollo de la comunidad lo incluye como uno de los factores básicos de la promoción y administración del progreso en el plano local. 60/

41. Con estos y otros conceptos y procedimientos como base doctrinal, los programas de desarrollo de la comunidad fueron extendiéndose por todo el mundo, como principio de afirmación de fe en la capacidad de los pueblos mismos, y como sistema de trabajo en sociedad entre el gobierno y la población, a través de numerosos programas de desarrollo rural iniciados por los países de Asia y Africa casi inmediatamente después de su independencia. Así, millares de aldeas de India, Pakistán, Filipinas, Indonesia, Ceilán, Birmania, Irán, Camboya, Tailandia, y otros países, fueron movilizadas en torno a los "principios del desarrollo de la comunidad". Y comenzó a desarrollarse un proceso de transformación de actitudes, motivaciones e imágenes, en tanto que numerosas viviendas, escuelas, caminos, canales de riego, puentes, acueductos, alcantarillados y hasta instalaciones hidráulicas fueron construidas por esta asociación comunidad-gobierno.

42. Como consecuencia de los primeros éxitos, estos principios y prácticas del desarrollo de la comunidad fueron trasladados en 1948 al campo de las preocupaciones y actividades de las Naciones Unidas. 61/ Desde entonces su evolución ha sido estimulada y apoyada por la

---

60/ Véase: Desarrollo de la Comunidad y Gobierno Local; y Aspectos del Desarrollo de la Comunidad que tienen que ver con la Administración Pública. (Publicaciones de las Naciones Unidas.)

61/ Véase: las resoluciones ya citadas del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General.

/Organización mediante

Organización mediante su asistencia técnica y financiera a muchos países, con actividades que en 1962 incluían a 51 expertos y abarcaban a 31 Estados Miembros. A esto se ha sumado un intenso programa de divulgación internacional.[62/] En América Latina, al concluir el decenio en 1960 prácticamente todos los países habían ensayado actividades de desarrollo de la comunidad en numerosos proyectos experimentales. Por su parte las Naciones Unidas, que en 1951 habían recibido la solicitud de asistencia técnica de un país, han llegado a la actualidad a proporcionar asesores y otras formas de asistencia técnica a 12 países de la región.[63/] En los últimos 15 años se han efectuado numerosos seminarios, reuniones de trabajo y conferencias internacionales y regionales sobre desarrollo de la comunidad, y tres centros regionales para la capacitación profesional en este campo se encuentran en funcionamiento en tres continentes.[64/] Dentro de este proceso ha sido igualmente importante la contribución de la UNESCO con sus programas de "educación fundamental".

62/ Véase: Evaluación de las Actividades de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el Campo del Desarrollo de la Comunidad Rural, op.cit.

63/ Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

64/ CREFAL en México, otro de la República Arabe Unida y otro en Tailandia.

/2. Tendencias

2. Tendencias del desarrollo de la comunidad en América Latina

43. Por vías diferentes, todos los países latinoamericanos han ensayado la aplicación de los principios del desarrollo de la comunidad. Como ya se señaló anteriormente, existe en la gran mayoría de las comunidades rurales latinoamericanas una acentuada tradición de ayuda mutua y cooperación en el trabajo y en la solución de algunos problemas de interés común.[65/] Hasta cierto punto ello ha facilitado la iniciación de actividades experimentales, dondequiera que alguien ha intentado aplicar los principios y métodos del movimiento. Por otra parte, a partir de 1950, las Naciones Unidas comenzaron a difundir estos principios por todo el mundo y a prestar directa e indirectamente asistencia técnica a los países que lo solicitaran. A esa amplia difusión y al suministro de asesores técnicos se sumó la concesión de becas a numerosos profesionales latinoamericanos para realizar visitas de observación a los programas desarrollados en Asia, Africa y el Medio Oriente, y una serie de "reuniones de trabajo", seminarios internacionales y regionales y cursos de capacitación en el CREFAL.[66/] La OEA inició sus actividades en este campo con una serie de seminarios regionales en 1950 y 1951 y ha continuado promoviendo el intercambio de la divulgación de los principios en la región mediante su programa de publicaciones [67/] y de capacitación de personal.[68/]

65/ Ella parece encontrarse claramente reflejada en el convite de los países de la zona del Caribe, en la minga o minea de los indios andinos, en el mutirao del Brasil y en otras prácticas más generalizadas a lo largo del continente como la fajina, la mano prestada, la ayuda y otras.

66/ Se trata del Centro Regional de Educación Fundamental y Desarrollo de la Comunidad para América Latina que, bajo la dirección de la UNESCO y con la colaboración de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, funciona desde hace 10 años en Pátzcuaro (Michoacán), México.

67/ Véase Colección de Estudio: Organización y Desarrollo de la Comunidad publicada conjuntamente por la OEA, las Naciones Unidas y la UNESCO, 2 vols., Washington D.C., 1954.

68/ Proyecto 208: Entrenamiento para el Desarrollo de la Comunidad en Comunidades Indígenas, Bolivia y México.

44. Con el apoyo y la orientación internacionales y, en la mayoría de las veces, con la iniciativa de los trabajadores sociales, el desarrollo de la comunidad se extendió a casi todos los países de la región. Las Naciones Unidas han tenido o tienen asesores en diez países[69/] y otros tantos están tramitando sus solicitudes.[70/] Al mismo tiempo, han destacado asesores regionales en la Comisión Económica para América Latina, en la región del Caribe y en el Programa Indígeno Andino. Cuatro países - Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela - han exaltado estas actividades a la dignidad de programas nacionales de gobierno, aunque con diferencias en la concepción y en el desarrollo de éstos, así como en los diversos métodos y técnicas de trabajo.

45. Venezuela, de acuerdo con una Misión de Evaluación de las Naciones Unidas realizadas a fines de 1963, ofrece experiencias positivas de amplitud nacional y parece constituir el medio latinoamericano en el cual el desarrollo de la comunidad ha venido encontrando más acogida, tanto en los sectores público y privado como en la población misma.[71/] Cuenta con un programa nacional, patrocinado por la Presidencia de la República, y otros desarrollados por organismos estatales y por el sector privado.[72/] El Programa Nacional se inició en 1960 en forma experimental y como parte de las actividades de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y desde el comienzo ha estado ligado a los propósitos y metas del Plan General de Desarrollo y de la

---

69/ Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú, Panamá y Venezuela.

70/ Paraguay, Uruguay, Trinidad y Tabago y Guayana.

71/ Véase Report from a Community Development Evaluation Mission to Venezuela, op.cit.

72/ Véase Desarrollo de la Comunidad en Venezuela, (estudio de la División de Asuntos Sociales de la CEPAL, en preparación).

/reforma agraria

reforma agraria. Desde entonces ha venido ampliando su radio de acción y ejerciendo un papel cada vez más importante en la vida del país, especialmente en las zonas rurales; al mismo tiempo está cumpliendo progresivamente la labor de encauzamiento y coordinación de los servicios y esfuerzos estatales en el plano local. A fines de 1963 se había extendido ya a 16 estados y se estimaba que afectaba directamente a 692 667 personas integrantes de 771 comunidades,[73/] Para estimular y financiar las actividades del desarrollo de la comunidad, el Gobierno creó en 1962 la Fundación para el Fomento Municipal y el Desarrollo de la Comunidad que funciona como un sistema nacional de encauzamiento de los recursos financieros externos y que actualmente está desarrollando una importante labor de promoción y de asistencia.[74/] El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social ejecuta programas por medio de sus divisiones de Desarrollo de la Comunidad, Servicio Social y Malariología en diversos lugares del país; otros programas tienen un radio de acción más localizado y concreto. El "Movimiento Pro-Desarrollo de la Comunidad" [75/] creado en septiembre de 1962 con jurisdicción sobre el Distrito Federal concentra sus esfuerzos en obras urbanas de carácter comunal, campañas de limpieza, actividades culturales y deportivas y, particularmente, de promoción y organización comunal en los programas de erradicación de tugurios que efectúa el Comité de Remodelación de Barrios. El Banco Obrero desarrolla actividades en el campo de la educación y la readaptación de la población que ocupa las viviendas construidas por la entidad, particularmente en los "super-bloques". Es especialmente notable el éxito alcanzado en los

---

73/ Véase CORDIPLAN, VIII Desarrollo de la Comunidad. Informe sobre el Programa de Desarrollo de la Comunidad en Venezuela, Presentado en las Segundas Reuniones Anuales del CIES, octubre 1963, Caracas, pág. 86

74/ Véase: Fundación para el Fomento Municipal y el Desarrollo de la Comunidad: Informe, Caracas 1963.

75/ Véase: Filosofía, Procedimientos y Alcances del Movimiento Pro-Desarrollo de la Comunidad del Distrito Federal, Caracas, 1963.

barrios "29 de Enero","Alberto Ravell" y "Simón Rodriguez", de Caracas. El desarrollo de la comunidad cuenta con amplia acogida también en el sector privado. El más interesante de estos programas es el del "Instituto Venezolano de Acción Comunitaria" (IVAC) que trabaja también en escala nacional y que concentra sus actividades en la formación de Dirigentes campesinos.

46. En Colombia el desarrollo de la comunidad ha logrado, igualmente, amplia difusión y notables progresos. Con anterioridad ya se habían realizado algunos programas experimentales, algunos de ellos conocidos internacionalmente,[76] pero fue en 1958 cuando el Gobierno y el Congreso decidieron incorporar sus principios y métodos a los propios planes oficiales bajo la denominación de "Acción Comunal". En efecto, la ley 19 de ese mismo año sobre reforma administrativa [77] estableció las correspondientes facultades e institucionalizó la participación de la comunidad en la solución de problemas de interés comunal conjuntamente con el Gobierno. De acuerdo con estas disposiciones legales y con la orientación que ha venido tomando el programa colombiano, éste se dirige hacia la promoción de la participación popular en la construcción de viviendas, escuelas, acueductos, alcantarillados, caminos vecinales, centros de salud, parques y otros servicios.[78] Trabaja prácticamente en todo el país por

---

76/ Véase: O. Fals-Borda y otros, Acción Comunal en una Vereda Colombiana, monografía sociológica, Universidad Nacional, Bogotá, 1959; y CINVA, La Acción Comunal en la Construcción de Escuelas Rurales, Una experiencia en Tabio, Bogotá, 1959.

77/ Véase: Ley 19 del 25 de noviembre de 1958 sobre Reforma Administrativa Congreso de Colombia, Anales del Congreso, 1958, y Decretos 1761 de 1959 y 1634 de 1960 del Presidente de la República de Colombia.

78/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Colombia, (Estudio preliminar) Por J. Martínez, consultor de las Naciones Unidas; e Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad en Colombia, División de Acción Comunal, Ministerio de Gobierno, Bogotá, 1962.

/medio de

medio de una serie de promotores regionales destacados oficialmente en las capitales de departamento y de numerosas "Juntas Comunales" de carácter local creadas por ley. Dichas Juntas ejercen "funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos" (artículo 22 de la ley), y encauzan "la cooperación de los vecinos en cada municipio en todas aquellas actividades que propenden por el desarrollo social y económico de la población" (artículo 23). Para tal efecto, "el gobierno suministrará asistencia técnica, establecerá subvenciones y organizará cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las juntas de Acción Comunal y orientar sus actividades" (artículo 24). Simultáneamente con este programa nacional, algunos departamentos y el Distrito Especial de Bogotá cuentan con actividades propias orientadas en el mismo sentido. Así, por medio de la Acción Comunal se han realizado numerosas obras, especialmente en el campo de los servicios comunales y de asistencia de las incluidas en el Plan General de Desarrollo para ser ejecutadas conjuntamente por la comunidad y el Gobierno.[79/] Al mismo tiempo, algunos organismos estatales descentralizados, como el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto de Fomento Municipal, la Federación Nacional de Cafeteros y otros, utilizan los principios del desarrollo de la comunidad en diversos programas. Por su parte, el sector privado y las iglesias desarrollan diversas actividades de esta clase en muchos lugares del país.

47. En Ecuador las actividades del desarrollo de la comunidad están ligadas al Programa Andino desde hace varios años. Este programa destinado a la población indígena se propone particularmente "elevar su nivel de vida, integrarles en el seno de sus respectivas colectividades, alentar su esperanza en el futuro, brindar a sus países el pleno poderío de un acervo humano hasta la fecha intacto".[80/] Los principios y métodos del

---

79/ Véase Gobierno de Colombia, Plan General de Desarrollo Económico y Social, op.cit.

80/ OIT, El Programa Andino.

/desarrollo de

desarrollo de la comunidad propiamente tales se han introducido como instrumentos de acción, a partir de Abril de 1958, y a cargo de esta tarea está un experto de las Naciones Unidas. Posteriormente, a comienzos de 1963, el Gobierno decidió formular un programa nacional a base de estos principios, que sirviera de instrumento del Plan General de Desarrollo.[81] Tal Plan, que contó con la asistencia técnica de las Naciones Unidas y de la CEPAL y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo,[82] entró en vigencia a comienzo del presente año. Para tal efecto la antigua Misión Andina dirigida por la OIT se ha convertido en "Misión Andina del Ecuador"[83] y se espera que, salvada la etapa inicial de reorganización administrativa, entre inmediatamente en acción. En términos generales, y bajo la versión de "desarrollo rural", el nuevo programa ecuatoriano se propone capacitar y organizar a la población rural para el desarrollo social y económico. Para tal efecto establece un articulado proceso de actividades y esfuerzos en materia de organización y educación para el desarrollo, incremento de la producción y elevación del nivel de vida. Trabajará progresivamente por medio de bases y áreas de acción y siguiendo etapas y fases consecutivas, hasta abarcar a la mayor parte de la población afectada. La base conceptual y metodológica de este programa la constituyen los principios y métodos del desarrollo de la comunidad y su meta fundamental es la de acelerar los cambios sociales mínimos que se

---

81/ Véase Gobierno del Ecuador, Plan General de Desarrollo, Programa de desarrollo rural, Libro IV, Quito 1963; Junta de Planificación y Coordinación Económica, Primer borrador del programa nacional de desarrollo de la comunidad, Quito, 1963.

82/ Véase: Junta de Planificación y Coordinación Económica, Contrato de Préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República del Ecuador, Préstamo N° 55-TF-EC., 1963.

83/ Véase: Gobierno del Ecuador, Decreto N° 193 del 30 de Enero de 1964.

/requieren en

requieren en más del 60 por ciento - más concretamente en la zona rural - para poder acelerar y orientar el desarrollo general en todo el país. El programa ecuatoriano ofrece la característica especial de haber sido planificado y concebido previamente como parte del Plan General de Desarrollo y de contar con una estructura administrativa y un financiamiento asegurados de antemano.

48. En el Perú [84] se han venido produciendo ultimamente hechos muy significativos en el campo del desarrollo de la comunidad. En 1954 el Programa Andino inició diversos trabajos con las comunidades indígenas y, de una manera o de otra, los principios y métodos se aplicaron constantemente. En agosto de 1963, el Gobierno resolvió instaurar un programa nacional a base de la participación popular organizada, bajo la denominación de "cooperación popular" y para tal efecto creó la "Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular". [85] El programa ha sido definido como "un esfuerzo de promoción comunal dirigido a despertar, estimular y organizar en todas las comunidades del Perú las fuerzas constructivas de la población, utilizando su propio espíritu comunitario tradicional y orientándolo democrática y paulatinamente en el sentido del progreso y de la creación original de nuevas formas de convivencia social y de trabajo productivo." [86] Trabaja por medio de centros provinciales denominados Centrales Básicas (se han programado 144), dotados de equipo y herramientas de construcción y de un grupo de técnicos (agrónomo, ingeniero, economista del hogar y un promotor de desarrollo de la comunidad) que actúan como promotores sociales y asesores técnicos, y de centros departamentales - denominados Centrales Mayores y se han programado 27 - dotados de equipo pesado y de un personal técnico mayor

84/ Véase: Caroline F. Ware, Desarrollo de la Comunidad en el Perú, (Estudio preliminar), Santiago, 1964.

85/ Gobierno del Perú, Decreto Supremo Nº 37-F, del 17 de agosto de 1963.

86/ Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, Cooperación Popular, Bases del Programa de Desarrollo Comunal, Lima, 1963.

/que incluye

que incluye, además especialistas en cooperativas, higiene, administración pública, educación de adultos, artesanías, antropología, etc. Tales centros de acción se han creado para prestar asistencia técnica a los 1 500 consejos distritales y comunidades que lo soliciten, a servir de núcleo de promoción del desarrollo económico y social y de encauzamiento de la participación popular. El programa incluye la participación de estudiantes universitarios y voluntarios los cuales deben desplazarse a las zonas rurales del país durante el período de vacaciones para actuar especialmente como asesores en materia de administración en los distritos en los consejos provinciales y en las "juntas provinciales de programación".[87/] El programa ha entrado en plena actividad desde fines de 1963 y el Gobierno se esfuerza por obtener el crédito externo necesario para financiarlo. A base del mismo, se propone ejecutar un gran volumen de obras de infraestructura social y activar el desarrollo económico, especialmente en las zonas rurales. Tal vez las características más interesantes son el entusiasmo y el esfuerzo constantes de estos equipos técnicos, la respuesta siempre positiva de las comunidades rurales, el carácter de movilización nacional en torno al desarrollo general del país, y el impulso oficial que está dándole el Gobierno. A pesar de su juventud y de las limitaciones financieras del programa, muestra ya realizaciones que lo colocan entre las experiencias más importantes de la región en materia de desarrollo de la comunidad. En algunos departamentos como el Cuzco y Puno el programa es muy intenso y numerosas comunidades están construyendo sistemáticamente escuelas, caminos, canales de riego, centros artesanales, etc. En el Cuzco el promedio de aulas construidas en el presente año ha sido de una diaria. Al mismo tiempo, los otros programas relacionados con el desarrollo de la comunidad continúan en acción. Uno de ellos es el PNIPA que desde 1959 integra las actividades del Programa Andino y las del Programa de Vicos y otros elementos, y sigue el principio de integrar y coordinar las actividades de promoción en materia de producción, agricultura, nutrición, salud, educación, servicios sociales y desarrollo comunal. Dentro de este programa, los

87/ En las vacaciones de fines de 1963 participaron 1 200 voluntarios que viajaron a 543 aldeas-comunidades de todo el país.

/centros de

centros de acción establecidos por el Programa Andino conservan la misma orientación descrita en la relativo al Ecuador.[88] El de Vicos constituye un proyecto experimental desarrollado por el Departamento de Antropología de la Universidad de Cornell en cooperación con distintas entidades nacionales; su centro de trabajo es una hacienda arrendada cuya población indígena está sometida a un tratamiento científico de aceleración del cambio social. A esta comunidad se la ayuda a mejorar sus métodos de trabajo agrícola, a educar a sus hijos, a elevar sus niveles de salud y nutrición, a organizar su propia directiva y finalmente a adquirir tierra mediante compra.[89]

49. En Bolivia [90] las experiencias en el campo del desarrollo de la comunidad también han estado ligadas al Programa Andino y se han orientado en este mismo sentido desde 1953. En enero de 1962 fue promulgado el "Plan Nacional de Desarrollo rural" que substituyó al Programa Andino internacional y que está destinado a "elevar sustancialmente el nivel de vida del campesinado boliviano y a procurar la integración de aproximadamente 500 000 familias que cultivan la tierra del altiplano y valles adyacentes con fines simplemente de subsistencia, en una economía de mercado que los constituya en fuentes de aprovisionamiento de alimentos de base para la población urbana y, a la vez, en mercado de colocación

---

88/ Véase: Oficina Regional del Programa Andino, Annual Report on the Andean Indian Programme, 1963.

89/ Véase: Mário C. Vásquez, Cambios socio-económicos en una hacienda andina del Perú; Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development, Santiago, Changing Community Attitudes and Values in Peru: A case in guided change, Social Change in Latin America Today, Vintage Book, 1961.

90/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Bolivia, Estudio preliminar por Caroline F. Ware, Santiago, (en preparación).

/de productos

de productos manufacturados provenientes de los centros urbanos".[91] Tanto por el enfoque general de este Plan, como por la naturaleza de los métodos de trabajo que están empleándose en muchas de sus actividades, puede afirmarse que los principios del desarrollo de la Comunidad tienen y han de tener en este país un papel fundamental. Por otra parte, debe tenerse presente que el concepto de participación popular ha sido uno de los soportes fundamentales de la reforma agraria y, en general, de la revolución operada en ese país desde 1952.

50. En el Brasil,[92] a pesar de que no existe un programa nacional, los principios del desarrollo de la comunidad han tenido constante aplicación y cuentan con una promisoria perspectiva. Comenzaron a introducirse a partir de 1940 en algunas actividades del Servicio Especial de Salud Pública (SESP), de la Asociación Brasilera de Crédito Rural y Asistencia (ABCAR) y del Servicio de Asistencia Social Rural de la Iglesia Católica, y han ido difundiéndose y aplicándose en diversos programas aislados. Casi todas las escuelas de servicio social han incluido el desarrollo de la comunidad como parte de sus actividades académicas y tanto la Superintendencia de la Reforma Agraria (SUPRA) como la Superintendencia para el Desarrollo del Noreste (SUDENE) están utilizándolo de una u otra manera.

51. En el Paraguay [93] tampoco existe un programa nacional y, aun cuando, en cierto sentido, algunos servicios del Gobierno y algunos programas de acción social contienen muchos elementos del desarrollo de la comunidad, no resulta fácil indentificar aquellas experiencias que pudieran

---

91/ Gobierno de Bolivia, Plan Nacional del Desarrollo Rural, La Paz, 1963, pág.11.

92/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Brasil, estudio preliminar realizado por las Naciones Unidas, Santiago, 1964.

93/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Paraguay, estudio preliminar por Caroline F. Ware, Santiago, 1964.

/clasificarse propiamente

clasificarse propiamente como tales. Lo que más se aproxima al desarrollo de la comunidad es el programa de nutrición aplicada, el PAEN, que reune los esfuerzos de los ministerios de Educación, Agricultura y Salud, la participación responsable de unas cuantas comunidades y la ayuda técnica y financiera de organismos internacionales. Sin embargo, el concepto de participación popular ha sido tradicionalmente utilizado, particularmente para financiar y realizar obras de interés común, bajo la denominación de "ofrendas" populares. En los últimos meses se observa un interés directo en la aplicación de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad y una prueba de ello ha sido la solicitud de asistencia técnica en este campo formulada a las Naciones Unidas por el Gobierno.

52. En Chile [94/] estos principios y métodos se han aplicado durante los últimos años en diferentes proyectos experimentales aislados y particularmente mediante el programa gubernamental de acción coordinada en salud, educación y agricultura en la población de Puente Alto,[95/] y el regional realizado por la Junta de Adelanto de Arica. Sin embargo, el concepto de participación popular se ha estado aplicando en numerosos programas de vivienda por "auto-construcción" ejecutados en diferentes lugares del país y en algunas campañas sanitarias emprendidas por el Servicio Nacional de Salud.[96/] Es interesante señalar que en el plano profesional y académico existe una considerable difusión de estos

---

94/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Chile, estudio preliminar realizado por las Naciones Unidas, 1964.

95/ Véase: Francisco Rojas, Informe Final sobre el Desarrollo de la Comunidad en Chile,

96/ Véase: Servicio Nacional de Salud, Informe sobre el Programa de Desarrollo de la Comunidad en Chile, presentado en la reunión de las Naciones Unidas sobre programación y evaluación del desarrollo de la comunidad, celebrada en Quito, en 1962.

/principios y

principios y que, en general, tanto en las esferas oficiales como dentro de algunas organizaciones cívicas, se respira una atmósfera de interés por ellos. Desde 1961 el Gobierno ha contado con asistencia técnica de las Naciones Unidas y para dirigir y coordinar las labores en el programa de Puente Alto se creó una Comisión Interministerial.[97] Quizá el programa más interesante, tanto por su extensión, como por los resultados obtenidos es el que realiza la Junta de Adelanto de Arica, concebido y puesto en ejecución como parte del programa de desarrollo del Departamento de Arica. También es notable la labor del Instituto de Educación Rural que, mediante quince centrales distribuidas por el país, realiza cursos de capacitación para jóvenes campesinos. Alrededor de 5 000 jóvenes se han capacitado y 200 de ellos promueven en las zonas rurales la creación de pequeñas cooperativas agrícolas, organizan grupos vecinales para buscar solución a problemas de interés común, procuran el incremento de huertos familiares y promueven la creación de grupos culturales. El Instituto desarrolla, además, algunas actividades en el sector urbano. En el sector privado funcionan asimismo, varios programas. Dos de ellos son "Techo" e "Invica", que trabajan en la promoción de cooperativas de consumo, de ahorro, crédito y vivienda y crean centros de actividades y otras organizaciones de bienestar social. También cumple una interesante labor la Corporación de Centros para el Desarrollo de la Comunidad (del CENDES) que coopera en actividades relativas al progreso de las comunidades marginadas. Cabe anotar también el proyecto de la zona de Punitaqui que recibirá proximamente ayuda de las Naciones Unidas a través del Programa Mundial de Alimentos, y otro actualmente en organización en Chiloé.

53. En la Argentina[98] existen experiencias aisladas dispersas en algunas provincias del país a cargo de asistentes sociales. Unas de ellas es el Programa de Extensión Agrícola y Mejoramiento de la Comunidad,

---

97/ Véase: Convenio entre las Secretarías de Salud, Educación y Agricultura y las Naciones Unidas para el Programa de desarrollo de la comunidad en Puente Alto, op.cit.

98/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Argentina, estudio preliminar por las Naciones Unidas, 1964.

/patrocinado por

patrocinado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Otra la constituye el Plan Andino, en la Puna de Jujuy, vinculado al Programa Indígeno Andino de la OIT, que es el único programa relacionado con la comunidad que cuenta con apoyo oficial del Gobierno. Sin embargo, desde hace varios años se realizan importantes investigaciones sociológicas sobre desarrollo comunitario y cambio social, y trabajos de extensión universitaria a cargo de las universidades de Buenos Aires, La Plata y del Litoral de Rosario.

54. En el Uruguay [99/] el desarrollo de la comunidad ha tenido poca aplicación. Algunas actividades tanto públicas como privadas incluyen algunos de sus principios y métodos, pero se realizan en forma aislada y generalmente con marcado relieve de la especilidad del profesional que los promueve. Sin embargo, en septiembre de 1963 el Gobierno creó la Comisión Nacional de Acción Comunitaria (CONAC) que trabajará como unidad mixta bajo la coordinación del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Su objetivo es formular un "plan nacional de acción comunitaria" destinado a promover la elevación del nivel de vida de los grupos sociales que encaran problemas graves de subdesarrollo e integrarlos a la comunidad nacional. Se piensa que tal plan sea concebido y ejecutado como instrumento del Plan General de Desarrollo que está elaborando la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). La Comisión Económica para América Latina ya ha iniciado labores de asistencia técnica al Gobierno en este programa de "acción comunitaria".

55. En América Latina, como en otras regiones, no se ha intentado realizar una evaluación de conjunto sobre el estado, las tendencias y los logros del desarrollo de la comunidad.[100/] Ella aún resulta difícil por cuanto todos los programas son recientes y se dispone de muy poca información sistemática. Sin embargo, con los pocos elementos de juicio

---

99/ Véase: Desarrollo de la Comunidad en Uruguay, Estudio preliminar por las Naciones Unidas, 1964.

100/ Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit. pár.7, pág.4

/disponibles puede

disponibles puede afirmarse que todos los países de la región han ensayado de diversa manera la aplicación de estos principios, como se desprende del cuadro 1.

56. La mayor parte de los programas realizados se podrían considerar optimistamente como ensayos útiles desde el punto de vista de las variadas experiencias tanto positivas como negativas que han podido acumularse. Esta apreciación se funda particularmente en el hecho de que la población ha respondido satisfactoriamente; donde quiera que ha sido llamada y organizada, han aflorado auténticos dirigentes comunales en cada caso, han surgido algunos profesionales con claras aptitudes y se ha dado solución a muchas necesidades sentidas. En algunos programas que cuentan con orientación técnica y con estadísticas se pone en evidencia la posibilidad de éxito a través del cumplimiento de ciertas metas específicas, cuyo logro, aun cuando no indica un éxito pleno del programa en todos sus aspectos, refleja capacidad de acción y un aporte a la solución de algunos problemas. Por ejemplo, a fines de 1962 y sólo en los casos en los cuales se disponía de datos adecuados, en cinco estados de Venezuela se realizaron a base de desarrollo de la comunidad 144 proyectos por un valor total de 10 171 905 bolívares, como puede verse en el cuadro 2.[101/]

57. En el mismo año, la División de Desarrollo de la Comunidad de Colombia, realizó mediante acción comunal las siguientes obras:[102/]

a) Construcción de 1 259 aulas escolares que representaron un aporte de la comunidad de 6 832 336.05 pesos colombianos (aproximadamente 680 000 dólares;

b) 334 caminos vecinales;

c) 60 acueductos con fuente superficial y conducción por gravedad para beneficio de 49 841 personas.

d) 36 acueductos con fuente superficial y bombeo, para beneficio de 59 169 personas.

e) 31 acueductos con fuente subterránea y bombeo, para beneficio de 42 304 personas.

f) 22 mejoras y terminaciones de sistemas de acueducto para beneficio de 19 798 personas y valor aproximado de 2 530 000 pesos colombianos (230 000 dólares aproximadamente)

101/ CORDIPLAN, Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad op. cit., pág. 25. También véase Anexo Nº 5.

102/ Gobierno de Colombia, Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, op.cit.pág. 28 y siguientes. Véase también Anexo Nº 6.

/cuadro 1

Cuadro 1

DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA

damérica solamente)

programa	Población afectada aproximadamente	Base legal	Recursos financieros movilizados	Patrocinio oficial del gobierno
"	1) 30 000 Hab.	1) Decreto Nacional No. 13411/1962		1)
		2) Decreto Ley No. 21 680 diciembre 4 de 1956		2)
	3) 3 000 000	3) Resolución Suprema No. 112132 26 enero 1962	3) 3 000 000 * de dólares	3) Sí
		4) Decreto No. 11 octubre 1962		4) Sí
		5) Decreto No. 3692 Diciembre 1959	5) 122 000 millones de cruzeiros (1963)	5) Sí
				6)
		7) Ley 19/1958		7) Sí
	8) 300 000	8) Acuerdo No. 4 de 1959		8) Sí
		9)		9) Sí
		10)		19) Sí
		11)		11)
		12)		12)

Cuadro 1 (conclusión)

País	Programa o actividad (nombre del programa)	Sector (público, privado o semi-público)	Este acto nal, o i
Chile	13) Proyecto Puente Alto	13) Público	13)
	14) Proyecto D.C. de Arica	14) Público	14)
	Proyecto D.C. de Puntaqui		
	15) D.C. Instituto Educación Rural	15) Público	15)
	16) TECHO	16) Privado	16)
Ecuador	17) Programa Nacional de Desarrollo Rural	17) Público	17)
Paraguay	18) PAEN	18) Público	18)
Perú	19) Cooperación popular	19) Público	19)
	20) Programa andino a/	20) Público	20)
	21) Vicos-Cornell a/	21) Privado	21)
Uruguay	22) Acción	22) Público	22)
		23) Público	23)
		24) Público	24)
		25) Semi-público	25)
		26) Privado	26)
		27) Semi-público	27)

Sociales.

...ioc... ...nal	Institución ejecutora y ubicación administrativa	Enfoque del programa	Población afectada aproximadamente	Base legal	Recursos financieros movilizados	Patrocinio oficial del gobierno
nal	13) Ministerios de Agricultura, Educación y Salubridad y Previsión Social	13) Coordinación interagencial	13)	13) Convenio Interministerial y Naciones Unidas junio 12/1962		13) Sí
nal	14) Junta de Adelanto de Arica	14) Organización y desarrollo de la comunidad urbana y rural	14)	14)		14) Sí
nal	15) Instituto de Educación Rural	15) Educación rural		15)		15) Sí
	16) "TECHO"	16) Organización Com. Marginales		16)		16)
nal	17) Ministerio de Previsión Social y Trabajo	17) Desarrollo rural		17) Ley No. 139 enero 1964		17) Sí
nal	18) Comisión Interministerial, Salud, Agricultura, Educación	18) Programa cooperativo de nutrición	18) 200 000	18) Convenio Interministerial-UNICEF de 1959 y 1962		18) Sí
nal	19) Presidencia de la República	19) Obras de infraestructura		19) Decreto Supremo 37 de febrero de 1963	19) 11 000 000 * de dólares	19) Sí
nal	20) Misión Andina OIT	20) Integración Indígena		20)		20) Sí
	21) Vicos-Cornell	21) Cambio social orientado		21)	21)	21)
nal	22) Conac. Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social	22) "Ayuda a los grupos margi-marginales a mejorar su nivel de vida"		22) Consejo Nacional de Gobierno Sept. 24 de 1963		22) Sí
nal	23) CORDIPLAN Presidencia de la República	23) Desarrollo Económico y Social y Reforma Agraria	23) 692 667 b/	23) Decreto Ley No.492 diciembre 30 1958c/	23) 17 981 374 bolívares (1963)	23) Sí
nal	24) Ministerio de Sanidad y Asistencia Social	24) "Rehabilitación y Bienestar Social"		24)	24)	24) Sí
nal	25) Fundación para el D.C. Fomento Municipal	25) Fomento Municipal y D.C.		25) Decreto No. 711 marzo 12-1962	25)	25) Sí
nal	26) IVAC	26) Formación líderes campesinos		26) Acta constitutiva abril 5-1962	26)	26)
nal	27) Asamblea de juntas de barriada y parroquias del D.F.	27) Obras comunales urbanas		27) Acta constitutiva septiembre 1962	27)	27) Sí

En octubre de 1963.
Se trata simplemente de las atribuciones facultativas indirectas de los artículos 23 y 24 de este Decreto.

* En tramitación solamente.
** Con la colaboración de agencias estatales peruanas.

Cuadro 2

INVERSION TOTAL EN DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN CINCO ENTIDADES FEDERALES, VENEZUELA, 1962

ESTADO	Proyectos E	Proyectos EE	INVERSION TOTAL Bs.	APORTES (%) ON	ER	CM	C	OP
Aragua	19	36	3 830 579*	48	30	1.5	20	0.15
Carabobo	34	13	4 103 704	34	54	1.5	10	0.15
Cojedes	38	7	270 212	29	34	8	29	-
Táchira	53	15	1 017 410	11	41	21	26	1
Anzoátegui: Anaco **	1	-	950 000	22	14	4	50	10
TOTAL	144	71	10 171 905	37	39	3	20	1

Fuente: Gobierno de Colombia, Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, op.cit. pág. 28 y ss.

Notas: E: Ejecutadas; EE: En Ejecución; ON: Organismos Nacionales; ER: Ejecutivo Regional; CM: Concejo Municipal; C: Comunidad; OP: Organismos Privados.

* Esta Partida incluye un millón de bolívares, aportados por el Banco Obrero para créditos de vivienda.

** En Anaco sólo aparece el proyecto de construcción de 57 calles. Se estima que el valor actual de estas calles es aproximadamente de dos y medio millones de bolívares.

58. En el Perú en los primeros diez meses de actividades de Cooperación Popular, segun el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, se habían realizado 2 652 obras diferentes en 924 comunidades, y otras 611 se encontraban en ejecución. Entre éstas figuran caminos, escuelas, puentes, acequias, canales y otras.[103/]

59. Muchos otros ejemplos como estos podrían citarse a lo largo de toda América Latina para afirmar que muchos progresos económicos y muchas obras de beneficio comunal pueden ser realizados en parte con la ayuda de los principios del desarrollo de la comunidad. Sin embargo, y hablando en general, éstos no han podido contribuir tanto a la aceleración del desarrollo económico y social de estos países como hubieran podido hacerlo. Las causas de esta situación son de muy diverso origen y naturaleza y, en este caso como en cualquiera otro de importancia para el desarrollo, existen factores de carácter estructural que se deben tener en cuenta. Independientemente de tales causas estructurales que no son imputables propiamente a los principios y métodos del desarrollo de la comunidad, hay indicios de que su aplicación se ha visto afectada por algunos factores adversos de orden intrínseco.

60. Por ejemplo, en el plano conceptual, al analizar sistemáticamente la base doctrinaria del movimiento en los diferentes países se adquiere la sensación de que no existe unidad en cuanto a la concepción, el contenido, el alcance y las finalidades concretas. Como ya se hizo observar, en Venezuela se pone de relieve el desarrollo económico, la reforma agraria y los "cambios de actitud" de la gente; en Colombia y el Perú, la mano de obra voluntaria para la construcción de obras de infraestructura social; en el Paraguay, la contribución financiera popular; en Ecuador y Bolivia, el desarrollo socio-rural; en Chile, el "trabajo coordinado" en salud, educación y agricultura y la autoconstrucción de viviendas; en el Uruguay y la Argentina, la "manera de ayudar a la gente a mejorar su nivel de vida"; y así sucesivamente. En unos casos constituye una iniciativa del gobierno o de entidades paraestatales, como en Colombia,

---

103/ Véase CEILOP, Cooperación Popular. Lima, 1964.

/Bolivia, Chile,

Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. En otras ha sido tradicionalmente una actividad desarrollada por el sector privado, como en la Argentina o Uruguay. Esta flexibilidad existe no sólo entre los diferentes países sino también dentro de los programas de cada uno. Naturalmente la diversidad en la orientación y en el foco de interés de los programas no se podría considerar como una tendencia negativa en sí misma; la dificultad surge cuando se intenta ejecutarlos a base de improvisación y cuando el demasiado interés en una o varias metas determinadas hace, en la práctica, que los programas se desvíen de la finalidad fundamental del desarrollo de la comunidad, que es preparar y organizar a la población para la aceleración y el mejor disfrute del desarrollo económico y el progreso social.

61. Por otra parte, a pesar de la intensa labor de promoción y difusión realizada por las Naciones Unidas, no se cuenta en la práctica con literatura apropiada. Generalmente ésta consiste en monografías descriptivas de proyectos y en material conceptual y didáctico y, además, son muy pocos los documentos publicados en español. Solamente tres países - Colombia, Venezuela y Bolivia - cuentan con la cooperación de centros académicos para investigaciones en este campo.[104/] Los asesores extranjeros han ejercido al parecer poca influencia en este sentido dentro de cada país. En la mayoría de los casos se notan evidentes confusiones de tipo conceptual, especialmente entre los programas de desarrollo de la comunidad propiamente tales y los servicios normales del gobierno. Y en la concepción y en la orientación de muchos programas no se advierte una clara distinción entre desarrollo de la comunidad y otros tipos de acción social basados en la caridad, el paternalismo o el subsidio inspirado por intereses políticos o sociales. Al mismo tiempo algunas entidades oficiales aseguran realizar extensos programas de desarrollo de la comunidad, cuando en realidad se trata simplemente de servicios corrientes de salud, educación, divulgación agrícola, etc.

104/ Un departamento especializado de la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia; un departamento del CENDES de la Universidad Central de Venezuela; y el Instituto indigenista de Bolivia en colaboración al Proyecto 208 de la OEA. También deben incluirse las actividades del Departamento de Antropología de la Universidad de San Marcos de Lima.

/62. Esta

62. Esta variabilidad en la concepción y en la aplicación de los principios del desarrollo de la comunidad se refleja fácilmente en el cuadro 3.

63. En el plano político también pueden señalarse algunos de los diferentes factores negativos. Por definición, y en razón de los amplios objetivos que persigue, la aplicación en escala nacional de los principios del desarrollo de la comunidad requiere como requisito previo una firme convicción sobre su utilidad y una decisión política de los gobiernos. Sin embargo, con algunas excepciones, ello no parece cumplirse plenamente en América Latina. En muchos casos la decisión se limita a solicitar asistencia técnica internacional, a veces con carácter de prioridad, pero después no se brinda suficiente apoyo a los expertos o no se toman las decisiones políticas y administrativas necesarias para poner efectivamente en marcha los programas. En algunos casos, el entusiasmo en torno al desarrollo de la comunidad tiene propósitos partidistas y por ello ciertos programas han corrido la misma suerte de los partidos y grupos que los promovieron. A veces se observa que la difusión y la trascendencia dadas a algunos programas no concuerda plenamente con el éxito alcanzado. Son bien conocidas en todo el continente varias películas y folletos de esta clase.

64. En el plano de la ejecución también se ofrecen aspectos de interés para todo intento de evaluación. Con algunas excepciones, buena parte de los proyectos iniciados en muchos países se han quedado indefinidamente en la etapa experimental sin que nadie se haya preocupado de extraer y aplicar las experiencias. Pasado el período de auge publicitario, generalmente los gestores más promitentes se retiran y el proyecto entre en una etapa de decaimiento y frustración. Muchas de esas comunidades vuelven pocos meses después a las mismas condiciones de actitud negativa que tenían antes. Los procedimientos de trabajo suelen ser improvisados porque no existen guías o manuales metodológico para orientar a los noveles promotores y participantes. Los costos por lo general resultan relativamente altos si se tiene en cuenta el monto de los salarios y honorarios de los asesores y profesionales participantes y el desperdicio de tiempo

/Cuadro 3

Cuadro 3

ALGUNAS CARACTERISTICAS CONCEPTUALES DE LOS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA

(Países de Sudamérica solamente)

Orientación general	País
I. Concepción y aplicación integral de los principios del desarrollo de la comunidad	Venezuela
II. Hincapié en participación popular para construcción de obras de infraestructura	Colombia, Perú a/
III. Hincapié en "Desarrollo rural"	Ecuador, b/ Bolivia b/ Brasil c/
IV. Hincapié en "Integración indígena"	Ecuador, d/ Perú d/
V. Hincapié en contribución financiera popular	Paraguay
VI. Hincapié en Coordinación de servicios técnicos y asistenciales	Chile y Venezuela
VII. Hincapié en reforma agraria	Venezuela, Brasil e/ Bolivia
VIII. Ayuda y beneficencia a grupos marginales	Argentina, Uruguay
IX. Cambio social orientado	Perú f/
X. Desarrollo de la comunidad como instrumento de planes generales de desarrollo	Venezuela, Colombia, Ecuador g/ Bolivia, Chile h/
XI. Organización de la participación popular sobre base legal	Colombia, i/ Perú j/ Bolivia k/

Fuente: CEPAL, División de Asuntos Sociales.

a/ Programa Nacional de "Cooperación popular".
b/ Plan Nacional Desarrollo Rural.
c/ SUDENE y SAR.
d/ Programa Indígena Andino (OIT).
e/ SUPRA.
f/ VICO.
g/ Programa Nacional Desarrollo Rural.
h/ Proyecto Arica.
i/ Ley 19/1958 y Acuerdo Distrital No. 4 de 1959.
j/ Decreto Supremo 37-F de 1963.
k/ Ley de Reforma Agraria.

/de la

de la comunidad como consecuencia de la falta de método apropiado de trabajo. Muchos proyectos han fracasado por falta de adecuada y oportuna asistencia técnica o financiera del gobierno y de una organización a propósito para esta clase de trabajo con la comunidad.

65. En el plano tecnológico, por último, con excepción del nuevo programa puesto en marcha este año en el Ecuador, ninguno de los otros parece utilizar las técnicas de planificación para disponer sus actividades.[105/] En la práctica éstas generalmente constituyen una suma de proyectos aislados que no parecen tener relación directa con los otros programas nacionales del gobierno y mucho menos con el plan general de desarrollo. En la reforma agraria de Venezuela, y en el programa cuatrienal de construcciones escolares, de vivienda, consumo, acueductos, alcantarillados y centros de salud en Colombia, existe una programación más o menos coordinada y una ejecución más o menos sincronizada. En los demás países, la relación entre el desarrollo de la comunidad y los programas de salud, educación, higiene, vivienda y otros servicios, es muy débil y en la mayoría de los casos no existe. Como se dijo anteriormente, ningún programa cuenta con manuales ni guías metodológicas propias adaptadas a las condiciones locales. La capacitación de personal es muy limitada y se reduce a las promociones de los centros especializados citados, a los cursos anuales del CREFAL - y ahora a partir de 1963 los del Proyecto 208 de la OEA - y a cursillos que organizan esporádicamente algunas entidades oficiales, con la excepción de la División de Acción Comunal de Colombia que tiene cursos regulares de alguna magnitud. La mayoría de los funcionarios de desarrollo de la comunidad son trabajadores sociales que naturalmente tienen la tendencia a hacer del desarrollo de la comunidad una ampliación del sercicio social. Sin embargo, en los últimos años ha ido incrementándose apreciablemente el número de arquitectos, economistas, ingenieros, médicos, pedagogos, sociólogos y agrónomos, y en menor proporción, de abogados, veterinarios, administradores, religiosos y oficiales de las fuerzas armadas. Naturalmente, en muchos de estos otros profesionales parece surgir la misma tendencia señalada en los trabajadores sociales.

105/ En casi todos se habla de planificación, pero en realidad se trata de simples decisiones administrativas tomadas por los sistemas corrientes.

/66. Algunas

66. Algunas de las características tecnológicas y de trabajo de los diferentes programas de la región aparecen señalados en el cuadro 4.

67. El análisis de las anteriores observaciones permite extraer algunas conclusiones de interés. Una de ellas es que los países latinoamericanos están pasando por una etapa de experimentación y de adaptación de los principios y prácticas del desarrollo de la comunidad, que se ha extendido a través de todo un decenio. Solamente en los últimos cinco años puede hablarse de una actividad importante y oficializada en la mayoría de los países. Otra conclusión es que la mayor parte de los gobiernos han tratado de importar el desarrollo de la comunidad, pero hay la impresión de que no han realizado los esfuerzos suficientes para introducir las modificaciones administrativas y estructurales necesarias y para brindar en la práctica todo el apoyo que los promotores nacionales y los expertos internacionales hubieran podido necesitar. Al mismo tiempo, al lado de los ensayos infructuosos diseminados por todo el continente, hay indicios de que la filosofía y los métodos del desarrollo de la comunidad pueden tener pleno éxito en América Latina. Si se juzga el problema en forma objetiva, se advierte que no son los principios, ni las técnicas de trabajo social los que han fallado, sino más bien el incompleto e improvisado uso que en la práctica se ha pretendido hacer de ellos. Por otra parte, no debe perderse de vista que la plena utilización del desarrollo de la comunidad, para que pueda lograr sus objetivos, requiere ciertas reformas estructurales y un adecuado tratamiento de sus aspectos más importantes. Por último, pese a los indicios de aplicabilidad de estos principios y prácticas en América Latina, parece aconsejable un adecuado proceso de adaptaciones y de adiciones en los aspectos conceptuales, metodológicos y político-administrativos del desarrollo de la comunidad, especialmente para: a) adaptarlos a la realidad latinoamericana; b) integrarlos a los demás esfuerzos del gobierno en el campo del desarrollo y concretamente a los planes generales de desarrollo; c) vincularlos a las aspiraciones y espectativas de las grandes masas de obreros y campesinos, especialmente en cuanto se refiere a reforma agraria y elevación de los niveles de vida y de condición social; y d) para infundirles una alta dosis de racionalidad, mediante las técnicas de planificación y la especialización profesional.

/Cuadro 4

Cuadro 4

ALGUNAS CARACTERISTICAS DE EJECUCION DE LOS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA *

(Países de Sudamérica solamente)

Características	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Chile	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1. Aplicación de los principios y técnicas de planificación	-	A a/	-	-	-	A a/	-	-	-	-
2. Capacitación regular de personal										
2.1 Alto nivel	-	-	-	A	-	-	-	-	-	A b/
2.2 Intermedio	B	B	-	A	-	-	-	A a/	-	B e/
2.3 Local	A	A	A	A	A	A	-	-	-	B f/
3. Asistencia técnica										
Nacional	-	A	B	A	A	A	A	A	-	A
Internacional	OEA-ONU c/	ONU-OEA	ONU	ONU	ONU	ONU-USAID		ONU-CORNELL	ONU g/	ONU
4. Coordinación y colaboración con el gobierno	-	A	B	A	B	A	-	A	B	A
5. Tiene manuales y guías propios. Publicaciones metodológicas	B	-	-	A	-	-	-	-	-	B h/
6. Investigación	A	-	B	A	-	-	-	-	-	A
7. Promoción	-	B	-	A	B	-	-	A	-	A

Fuente: CEPAL, División de Asuntos Sociales.

* A = Aplicación. B = Aplicación parcial.

a/ Programa Nacional Desarrollo Rural, solamente.

b/ CENDES.

c/ OIT, Programa Andino.

d/ "Cooperación Popular".

e/ Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

f/ IVAC.

g/ Asesor Regional CEPAL.

h/ Ministerio de Sanidad, Instituto de Bienestar Rural, IVAC.

3. Perspectivas del desarrollo de la comunidad como instrumento de la aceleración del desarrollo económico y social de América Latina.

68. Al lado de las dificultades de índole conceptual y tecnológica que pueden ser subsanadas fácilmente, la aplicación en gran escala y el éxito de los programas de desarrollo de la comunidad seguirán dependiendo sustancialmente de la eliminación de algunos obstáculos estructurales que, a todas luces, son los mismos que dificultan el éxito de los planes generales de desarrollo, de la reforma agraria y de todos los demás intentos decididos de superación del subdesarrollo latinoamericano.[106/] Si, como en el caso de tales intentos, se aspira a que las dificultades vayan desapareciendo paulatinamente y se procede a dar un tratamiento adecuado a tal proceso de transformaciones, lógicamente el desarrollo de la comunidad como sistema de trabajo e instrumento del desarrollo económico y social tiene iguales y promisorias perspectivas.

69. Esta apreciación se funda en dos premisas. Una de ellas es la experiencia acumulada por algunos países asiáticos y africanos y el éxito inicial logrado por unos cuantos países latinoamericanos, ya sea en el plano nacional como en Venezuela y Colombia,[107/] o en proyectos experimentales de diversa naturaleza. La otra estriba en que los principios y prácticas del desarrollo de la comunidad contienen, entre otras cosas, varios elementos claves en el proceso de aceleración del desarrollo económico y social y en la ejecución de los planes generales de desarrollo. Estos son: a) la posibilidad de hacer surgir en la población actitudes, motivaciones e imágenes favorables al desarrollo económico y social y capaces de estimular en ella aptitudes para la autogeneración de progreso; b) el sistema de trabajo para el desarrollo a base de la asociación entre la población y el gobierno, que constituye una promisoria posibilidad de solución del

---

106/ Véase: Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, op.cit.

107/ Véase: Report of a Mission on Community Development to Venezuela, op.cit.; y Estado y Tendencias del Desarrollo de la Comunidad en Colombia, op.cit.

/problema de

problema de la participación popular en los planes generales de desarrollo; c) la posibilidad de que sea realmente un instrumento adecuado para generar el desarrollo económico y social en el plano local;[108] y d) constituye también una posibilidad de tratamiento del problema de la coordinación y las comunicaciones en doble sentido entre las altas esferas de gobierno y planificación y la población que produce, consume, ahorra y tiene unas aspiraciones propias en materia de nivel de vida y de condición social.

70. Resueltos algunos problemas de metodología, de procedimientos de trabajo y de adaptación a la realidad latinoamericana y a la de cada país en particular, que se detallarán en la Parte III de este documento, es perfectamente posible, como lo han logrado ya algunos países asiáticos y africanos, hacer del desarrollo de la comunidad un instrumento útil y necesario. Si ampliamos el concepto de comunidad y hablamos en términos del proceso y de las necesidades del desarrollo de los países latinoamericanos, se trataría en esencia de un instrumento para generar y encauzar la participación popular deliberada, consciente y organizada y para la utilización racional de los recursos y potenciales de la población a fin de acelerar el proceso de desarrollo económico y social. Ello supone, obviamente, que el desarrollo de la comunidad sea planteado mediante programas nacionales íntimamente ligados a los planes generales de desarrollo, como lo deben estar la reforma agraria y los demás instrumentos y requisitos previos del desarrollo. Y es lógico que así sea, porque este sistema por sí sólo no puede resolver todos los problemas inherentes al progreso económico y social de los países subdesarrollados.

71. En cumplimiento de sus objetivos amplios y sin perjuicio de las modalidades propias que deba adoptar en cada país en particular, el desarrollo de la comunidad debe ser planteado en escala nacional y actuar simultáneamente en todos y en cada uno de los frentes del proceso general de desarrollo, ya sea en las fuentes mismas de generación del desarrollo o en el aprovechamiento de los resultados de éste. Grandes campos básicos de acción quedarían así claramente delimitados: uno de ellos, el de educación para el desarrollo, estaría consagrado a resolver el problema de las actitudes, motivaciones e imágenes de la población y

108/ Véase: Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit., pág. 15.

/a liberar

a liberar los recursos y potenciales individuales y colectivos para convertir a ésta en activa; otro, de incremento de la producción, dedicado a encauzar los esfuerzos y destrezas de la comunidad hacia la producción y la productividad; otro, de elevación del nivel de vida, destinado a mejorar las condiciones reales de existencia. De esta manera, actuando simultáneamente en grandes campos e integrando sistemática y funcionalmente los diferentes sectores y niveles de la población, el desarrollo de la comunidad podría realizar su trascendental función: vincular eficaz y conscientemente a la población a los planes y programas de desarrollo para que éstos se cumplan plenamente y ella se beneficie realmente de éstos. Dentro de esta amplia concepción podrían definirse los contornos de la limitada pero significativa contribución que el desarrollo de la comunidad puede ofrecer, dentro del marco de los esfuerzos formulados para acelerar el proceso de desarrollo en América Latina y, concretamente, a los planes generales de desarrollo económico y social. Esta podría ser planteada separadamente en tres grandes campos.[109/]

a). En el campo económico

72. Entre los numerosos aspectos económicos que plantea la ejecución de los planes generales de desarrollo en relación con la participación popular, algunos son susceptibles de aplicación de los principios del desarrollo de la comunidad.

73. Uno de ellos es la posibilidad de promover, por parte de la población, el cumplimiento consciente y deliberado de las metas y actividades específicas tanto en el plano general como en el sectorial. Como se expuso en la Parte I de este documento, la ejecución efectiva de los planes y programas

---

109/ Véase Naciones Unidas, Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Económico. Contribución de los Programas Rurales de Desarrollo de la Comunidad al Desarrollo Nacional en Asia y el Lejano Oriente, (E/CN.11/450, Santiago, 1964); Primer borrador del programa nacional de desarrollo de la comunidad, op.cit.; Informe de una Misión para Evaluar el Desarrollo de la Comunidad en la India, op.cit.; Plan General de Desarrollo Económico y Social, op. cit.; CEPAL, La contribución del Desarrollo de la comunidad a los Planes Generales de Desarrollo, CEPAL, División de Asuntos Sociales, Santiago, 1963; Gobierno del Peru, Cooperación Popular. Bases del Programa Desarrollo Comunal Elaborado por la Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, Lima, 1963; Gobierno del Ecuador, Decreto No. 193 de la Junta Militar de Gobierno, (Misión Andina del Ecuador del 30 de enero de 1964. Registro Oficial, No. 183, Quito, 1964.

/de desarrollo

de desarrollo radica en buena parte en la posibilidad de que las diferentes acciones y metas dispuestas se lleven a efecto conforme a la dirección, el tiempo, el costo, los sectores y las zonas de actividad previstos. Todo esto presupone un mecanismo de transmisión o comunicación que permita a la población afectada conocer dichas acciones y metas y tenerlas en cuenta. El sistema de desarrollo de la comunidad puede constituir un buen instrumento, del plan para interesar constructivamente a la población y estimular y organizar su participación, tanto en el plano sectorial como en el local o de trabajo. Utilizando sus principios y con técnicas apropiadas, las metas (las sectoriales de producción de bienes y servicios; las de consumo, tanto en el orden cuantitativo como cualitativo; las de ahorro o capitalización; y las de incremento de la productividad) podrían ser conocidas y hechas suyas por la población relacionada con ellas. Asimismo cabe suponer que las metas en materia de recursos humanos podrían ser alcanzadas más fácilmente mediante una acción directa sobre la población organizada en función del plan, que por medio de la mecánica del mercado de mano de obra.

74. Otro aspecto de esta contribución lo constituye la posibilidad de complementar los recursos y esfuerzos de la programación económica global, mediante la utilización de recursos económicos y financieros adicionales en la construcción de obras de infraestructura y de otros tipos. La experiencia latinoamericana permite pensar que podría obtenerse trabajo voluntario consciente y entusiasta a base de los sistemas de "esfuerzo propio", "autoconstrucción" y "ayuda mutua" para la construcción de caminos, obras de riego, electrificación, puentes, acueductos, alcantarillados, viviendas, escuelas y muchas otras instalaciones. También podría ahorrarse el pago de trabajo en algunas tareas de interés nacional, como en campañas de alfabetización, de higienización y otras. Igualmente, la experiencia en algunos proyectos ha demostrado que es posible obtener recursos financieros adicionales en dinero y en especie para esta clase de obras gracias a contribuciones voluntarias, donaciones, colectas populares[110/] y otros.

75. Otro aspecto es la posibilidad de que se convierta en instrumento de

110/ Las "ofrendas" o colectas públicas voluntarias del Paraguay son un ejemplo de este tipo de contribución.

/promoción y

promoción y ejecución de la reforma agraria.[111] Siendo este un problema de carácter estructural que supone la transformación de la vida rural y sus instituciones, la movilización activa de grandes recursos financieros y tecnológicos y, sobre todo, la de la población, el desarrollo de la comunidad puede hacer una gran aportación.[112] Por una parte, puede facilitar la organización de las comunidades afectadas, la orientación en sus contactos con las entidades de la reforma y la asistencia técnica en el proceso de reasentamiento. Como bien se sabe, las reformas típicas de asentamiento en América Latina constituyen en muchos casos un serio obstáculo a la Reforma Agraria, por lo cual este aspecto debe recibir un tratamiento previo y adecuado.[113] Utilizando sus principios podrían encauzarse constructivamente las actitudes y las espectativas de las masas campesinas en busca de una reforma ordenada y técnicamente ejecutada. También podría darse un tratamiento adecuado a los obstáculos de orden cultural, psicológico y social que acompañan a todo proceso de reasentamiento y de sustitución de formas de producción. Por otra parte, podría facilitarse la educación para la producción cooperativa y preparar y organizar a los campesinos para las nuevas técnicas de producción y la ejecución de obras de interés regional o gremial. Igualmente, el desarrollo de la comunidad podría constituir un instrumento interesante para la promoción de la organización gremial campesina e incluso podría ser una de las bases para la defensa de la reforma agraria, especialmente frente a la acción sistemática de los sectores que por diversas razones se oponen a ésta.[114]

111/ Véase CEPAL, Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Ecuador, documento de Referencia No. 4, Seminario Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964; y Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Venezuela, Documento de Referencia No. 3, del mismo Seminario, Santiago, 1964.

112/ Véase: Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.

113/ Véase: Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development, op.cit.

114/ Naciones Unidas, Progreso en Materia de Reforma Agraria, (publicación de las Naciones Unidas No. de venta 63.IV.2); y Jacques Chonchol, El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria, Editorial del Pacífico, Santiago, 1964, pág. 94.

/b) En

b) En el campo político-administrativo

76. En el terreno de los aspectos político-administrativos de la formulación y ejecución de los planes generales, el desarrollo de la comunidad también podría aportar diversas soluciones concretas, especialmente en relación con tres factores.

77. Una de ellas sería la contribución al desencadenamiento de "la nueva dinámica social" de progreso que todo país necesita para poder acelerar su proceso de desarrollo y para que éste se consolide y produzca fuentes de autogeneración de progreso. En efecto, como se señaló en la Parte I, la extensión y la profundidad de las transformaciones de índole económica, política y social que - como requisito previo de éxito - supone la ejecución de los planes generales no pueden lograrse fácilmente en países en los cuales amplios sectores de la población permanecen dominados por la inercia social como consecuencia del marginamiento a que han estado sometidos por mucho tiempo. Tampoco es fácil obtenerlas cuando éstos han logrado aparentemente niveles de vida aceptables, pero su progreso se rige por el paternalismo del gobierno o de otros sectores como única fuente de acción y de trabajo. Tampoco puede esperarse éxito fácil si la población carece de ideales nacionales dirigidos hacia la superación de las condiciones de subdesarrollo o si el progreso social no constituye una "necesidad sentida". Evidentemente, esta función de movilizar al país en torno a programas y proyectos de desarrollo ha correspondido históricamente a los partidos y a "hombres providenciales" en la gran mayoría de los países latinoamericanos,[115/] y no se trata de suplantarlos o de desplazarlos de tales actividades. Se trataría simplemente de utilizar los principios del desarrollo de la comunidad para estimular y orientar a la población en el sentido de los esfuerzos programados para el desarrollo, pudiendo ella utilizar después los medios de expresión de la voluntad popular puestos a su alcance, incluidos los partidos y los movimientos políticos. El desarrollo de la comunidad vendría a funcionar así como un instrumento de orientación de la participación popular, consagrado a promover y despertar en los individuos y en la colectividad anhelos de superación, fe en el destino nacional y sentimientos de solidaridad y cooperación, y a movilizar a la población en torno a la necesidad de superar las actuales condiciones de subdesarrollo.

115/ Véase: El desarrollo social de América Latina en la post-guerra, op.cit.

/78. Otra

78. Otra sería la posibilidad de constituirse en el conducto de comunicación de doble sentido que debe existir entre los planificadores y administradores del plan general y la población directamente afectada. Como ya se indicó, esta comunicación resulta indispensable en vista de la distancia existente entre los dos planos en los cuales trabajan los planificadores y los productores. También lo es habida cuenta de la completa coordinación que exige la ejecución de los planes debido a la naturaleza intersectorial, interregional, y nacional que tienen éstos. Y lógicamente, lo es también en razón de la necesidad y la conveniencia de que la población comparta de alguna manera las responsabilidades de la formulación de los planes.

79. Otra sería la de contribuir a aglutinar por la vía democrática a las fuerzas vivas del país y los grandes sectores de opinión pública en torno a los propósitos del plan general. Esto no quiere decir que con el desarrollo de la comunidad pueda lograrse la "unidad de acción y de propósitos" que éstos requieren, pero se plantea la posibilidad de contar con un instrumento adicional mediante una acción suprapartidista para encontrar la base de apoyo popular que requieren los planes. También se plantearía la posibilidad de contar con un medio de cohesión para el enfrentamiento que, de manera casi inevitable en América Latina, tienen que librar los sectores populares y adictos a la aceleración del desarrollo con los reducidos pero poderosos sectores que se oponen sistemáticamente a todo esfuerzo encaminado a promover y a consolidar el progreso económico y social.[116/]

c) En el campo socio-cultural

80. Tradicionalmente éste ha sido un campo en el cual el desarrollo de la comunidad ha probado su eficacia, debido sobre todo a la naturaleza eminentemente educativa de todos sus principios y métodos. Con respecto a la aceleración del desarrollo, su contribución puede resultar igualmente fructífera.

81. Una forma de colaborar es, como ya se ha insistido, intentar en forma sistemática la promoción y la aceleración del cambio de actitudes, motivaciones e imágines de la población, generalmente negativas, para hacerlas constructivas y ampliamente favorables a los propósitos de los planes generales de

116/ Véase: Naciones Unidas, Informe sobre la Situación Social en el Mundo, (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 61.IV.4, pág.31); Raúl Sáez, Exposición en Nombre de la Economía de Nueve, Sesión Plenaria del CIES al Nivel Ministerial, Unión Panamericana, Washington, 1962; Jacques Chonchol, El Desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria, op. cit., págs. 94 y 95.

/desarrollo. Como

desarrollo. Como bien se sabe, buena parte de la población latinoamericana se encuentra prácticamente marginada de la economía, la política y del desarrollo social, especialmente en las zonas rurales.[117] Este marginamiento, que lleva varios siglos, constituye un lastre poderoso para cualquier intento de acelerar el desarrollo y , concretamente, para la elevación del ingreso nacional a la módica pero ambiciosa tasa del 5 por ciento anual considerada necesaria por las Naciones Unidas.[118] Los cambios de fondo que en materia de técnicas de producción y de ampliación y racionalización del consumo se requieren para lograr tal meta, entrañan un vigoroso proceso de cambio socio-cultural que no podrá realizarse espontáneamente, ni mediante los tradicionales y anticuados programas de los ministerios de Educación, Agricultura y Fomento imperantes en la mayoría de los países de la región. Es menester instituir nuevos sistemas y métodos y una nueva concepción de la problemática del desarrollo, y los principios del desarrollo de la comunidad han demostrado constituir una solución de amplias posibilidades en este terreno.[119]

82. Otra contribución puede ser la de estimar el surgimiento de nuevas pautas y valores socio-culturales favorables al desarrollo económico y social y a los esfuerzos que intenten los gobiernos en este mismo sentido. La aceleración del desarrollo requiere plena conciencia de la población y fe en el destino nacional y confianza en los esfuerzos que se realizan. Nuevos anhelos de vivir mejor y progresar más deben substituir a los sentimientos de frustración y marginamiento que caracterizan a las masas de campesinos y obreros latinoamericanos e incluso a grandes sectores de las clases medias.[120] En diversas formas el desarrollo de la comunidad podría hacer un aporte útil en este terreno.

117/ Véase: CEPAL, Problemas y perspectivas de la agricultura latinoamericana, (E/CN.12/686); Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo op.cit.; Centro Latino Americano de Pesquisas en Ciencias Sociais, Situação social da América Latina, Río de Janeiro, 1961.

118/ Naciones Unidas, Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Propuestas para un programa de acción (publicación de las Naciones Unidas, No de venta: 62.II.B.2), pág. 9. Véase también la Resolución 1710(XVI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

119/ Véase Informe de una Misión para Evaluar el Desarrollo de la Comunidad en la India, op.cit.; Report of an Evaluation Mission to Venezuela, op.cit.; Report of a Community Development Mission to Venezuela, op.cit.; y Community Development in Brazil, op.cit.

120/ Véase El Desarrollo Social de América Latina en la Post-guerra, op.cit.

/83. Otra

83. Otra puede ser la de promover la integración de las comunidades rurales y urbanas en los países afectados por la urbanización y los cambios sociales rápidos. Como consecuencia de los desplazamientos de grandes contingentes de campesinos hacia los centros poblados se han vanido formando en los últimos años nuevos núcleos de población con gentes de procedencia, hábitos y valores culturales diversos. Por falta de un adecuado y oportuno tratamiento para este fenómeno, estos nuevos núcleos, localizados generalmente en la periferia urbana, han carecido de la cohesión y de la integración suficientes, lo cual se traduce casi siempre en formas de desadaptación, violencia y frustración.[121] No se tiene noticia de que, con excepción de algunos ensayos de tipo experimental, se esté dando a este problema la atención y el tratamiento requeridos. Existe la posibilidad, ya ensayada con éxito en algunos proyectos en Venezuela y Colombia,[122] de que el desarrollo de la comunidad contribuya apreciablemente en este caso.

84. Igualmente, no debe dejarse de mencionar la contribución como factor de organización y educación popular para el mejor aprovechamiento de los servicios que ofrece el gobierno. Entre las diversas causas del poco éxito de los programas gubernamentales de salud, educación, higienización, nutrición, alfabetización, divulgación agrícola, vivienda, y otros, está la falta de colaboración consciente y responsable de la población. En efecto, en casi todos estos servicios la acción unilateral del gobierno - por eficiente que sea - no es suficiente para obtener los resultados deseados; por lo tanto, corresponde a la población aportar su actitud positiva, su voluntad y su entusiasmo.

121/ Véase Banco Obrero de Venezuela, Evaluación de los Super-Bloques de Caracas. Caracas, 1959; CEPAL, La urbanización en América Latina, (E/CN.12/662/Rev.1, 1963 y DESAL, Estudio Pobladores, Santiago, 1963.

122/ Se hace referencia a los ensayos realizados por el Banco Obrero en las unidades vecinales "29 de enero", "Simón Rodríguez" y "Alberto Ravell" en Caracas. También al proyecto de "acción comunal" urbano de Siloé (Cali), y a otros similares en Bogotá y Cúcuta (Colombia). Véase CINVA, Siloé, Un proyecto de rehabilitación de tugurios, Bogotá, 1959.

III. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA UTILIZACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y DE LA PARTICIPACION POPULAR EN LA ACELERACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

85. La superación del papel que el Desarrollo de la Comunidad ha venido desempeñando hasta ahora en América Latina evidentemente ha de ir precedido de un examen de sus principios y métodos, hecho a la luz de la realidad y de las necesidades de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, su incorporación al conjunto de los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social debe acompañarse necesariamente de un proceso de adaptación y creación de nuevas instituciones, suficientes para asegurar el encauzamiento de las energías e iniciativas populares, garantizar el funcionamiento adecuado de las actividades previstas y perseguir el logro de sus objetivos tangibles e intangibles. Algunos de los elementos que han de ser planteados de nuevo y algunas de las adaptaciones necesarias se relacionan con los aspectos teóricos o conceptuales, otros con los tecnológicos y otros con los político-administrativos.

1. Las adaptaciones en el plano conceptual

86. Una de las primeras inquietudes que plantea la incorporación del desarrollo de la Comunidad al proceso de desarrollo económico y social en América Latina, es la conveniencia o inconveniencia de promover y extender indiscriminadamente en todos los países estas actividades tal como se reciben de otras latitudes. Como bien se sabe, existen notables diferencias socio-culturales y diversos grados de desarrollo económico y social entre los países de la región, e incluso dentro de cada uno de ellos. Simultáneamente, existen múltiples y cambiantes enfoques sobre el grado y la mejor manera de afrontar los problemas del desarrollo latinoamericano. Ello significa que los principios y métodos del desarrollo de la comunidad no se pueden seguir introduciendo en los países y las diferentes regiones de éstos como una panacea que puede actuar positivamente, cualesquiera que sean las condiciones, las necesidades del desarrollo o el orden de prioridades que requieran los problemas para su tratamiento. Si bien es cierto que, como se ha señalado en la Parte II, existe un denominador

/común en

común en todos estos programas en cuanto se refiere a los principios mismos, los objetivos concretos, los medios y los procesos de ejecución tienen que variar fundamentalmente de un caso a otro.

87. Debieran existir, por ejemplo, diferencias de objetivos, de medios, de procesos de ejecución y grados de aplicación entre los países caracterizados por un amplio margen de urbanización - como Uruguay, Argentina o Chile - y aquellos en los cuales predominan los sectores indígenas y campesinos, como Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala o Haití. También las debiera haber entre los que tienen amplios sectores de "clases medias" y aquellos en donde predominan los sectores de obreros y campesinos. Debiera haberlas entre los que tienen una política de desarrollo definida y en marcha [123] y aquellos en los cuales los esfuerzos en este campo son espontáneos y aislados. Debiera haberla, igualmente, entre los países en los cuales estos esfuerzos se realizan en un plano impersonal, a través de mecanismos de política económica corrientes, y aquellos en los cuales la participación popular consciente constituye la base de los programas. Debiera haberla, en igual forma, entre los países en los cuales la población tiene actitudes y motivaciones dirigidas hacia el progreso social y aquellos en los cuales amplios sectores de ésta se encuentran prácticamente marginados, o lo esperan todo del gobierno y de hombres providenciales. Las debiera haber entre los casos en que la población se encuentra organizada en grupos de presión coherentes - sindicatos obreros y de capital, asociaciones cívicas, partidos con sentido de clase, etc. - y aquellos en donde la población está dispersa o agrupada en organismos policlasistas. En fin, debieran existir diferencias entre los casos en los cuales sólo se quiere hacer del desarrollo de la comunidad una actividad circunscrita a pequeñas zonas muy definidas, con fines experimentales o de satisfacción de vocaciones individuales y aquellos en donde, por el contrario, se pretende convertirlo en uno de los aceleradores del desarrollo económico y social en escala nacional.

123/ Se hace referencia a los planes generales de desarrollo.

88. En cada uno de los casos anteriores, el enfoque general, el grado de aplicación de los principios, los procesos de ejecución, las técnicas de trabajo social y las instituciones requeridas varían en forma apreciable. En efecto, hay una buena distancia hasta el objetivo de "ayudar a una comunidad a ayudarse a sí misma" en la solución de algunas de las convencionalmente llamadas "necesidades sentidas" y organizar y movilizar a una población en pleno para acelerar el proceso general de desarrollo en todas sus manifestaciones; asimismo hay toda una extensa gama de grados de intensidad en la liberación de las energías y en el cambio de las actitudes, motivaciones e imágenes. Entre el manejo de unos cuantos "proyectos experimentales" aislados y sin trascendencia en el contexto nacional y la movilización simultánea de todos los sectores marginados para incorporarlos conscientemente a la economía, a la cultura y a la vida nacional, existe igualmente toda una variedad de procesos ejecutivos y técnicos de trabajo social. Y para llevar a cabo proyectos experimentales aislados y de poca significación no es necesario crear nuevas instituciones; en tanto que para aplicar los principios en escala nacional o regional y cumplir sus objetivos fundamentales, parece imprescindible un complejo proceso de adaptación y de creación de nuevas instituciones.

89. Otro de los conceptos que precisa ser revisado y adaptado es el de "la comunidad" como unidad de trabajo. Tradicionalmente la comunidad ha sido reconocida como el elemento básico de acción, en vista de las relaciones "cara a cara" y de la comunidad de localidad, de intereses, de sensibilidad y de condiciones de desarrollo, que estimulan y crean vínculos sólidos entre todos los componentes. Ya el grupo especial de expertos convocado por las Naciones Unidas formuló algunas observaciones a este respecto.[124] En América Latina esta revisión parece inaplazable por varios motivos. Uno de ellos es que las "comunidades" locales, definidas en su concepción sociológica, están experimentando un visible proceso de evolución en la mayoría de estos países, como consecuencia de las nuevas tendencias del desarrollo económico rural y del fenómeno de urbanización. Como bien

124/ Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.

/se sabe,

se sabe, la unidad característica de las comunidades rurales parece haberse fundamentado en el sistema de relaciones típico de las grandes haciendas, que históricamente giró en torno a los privilegios de los grandes hacendados y a sus sistemas de producción. Con algunas excepciones, la situación ha venido cambiando paulatinamente, porque muchos de los grandes latifundistas típicos del pasado inmediato - rodeados de tradiciones, privilegios y prestigio - se están convirtiendo en empresarios y están emigrando o están siendo reemplazados por administradores a sueldo, y los sistemas tradicionales de producción han ido transformándose mediante la mecanización.[125/] Así, con la transformación del terrateniente y de su hacienda parece estar desapareciendo uno de los principales factores históricos de cohesión; nuevos contingentes de técnicos y obreros especializados han venido de los centros urbanos a reemplazar a muchos de los tradicionales miembros de la comunidad; y una nueva institución, la empresa, ha venido a sustituir la vieja hacienda, heredera directa de la "encomienda" colonial.[126/] Al mismo tiempo, el relativo despoblamiento de los campos como consecuencia del fenómeno de urbanización [127/] está contribuyendo a acelerar la desintegración de las "comunidades" tradicionales, al atraer a los sectores jóvenes y dinámicos hacia las ciudades. Como consecuencia de ello parece estimularse el estancamiento, y la necesaria revitalización de la comunidad local se hace más difícil. A esto debe agregarse la fuerte corriente de penetración

---

125/ Véase: CEPAL, El empresario industrial en América Latina, (E/CN.12/642).

126/ Véase José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, op.cit.
Véase Celso Furtado, Desenvolvimiento económico do Brazil, op.cit.
Véase T. Lynn Smith, People and Institutions of Brazil.

127/ CEPAL, La urbanización en América Latina, (E/CN.12/662).

/que, a

que, a través de grandes ejes de comunicación y una importante inversión en obras de infraestructura, está operándose vigorosamente en todos los países latinoamericanos. Por otra parte, aun cuando las características de la "comunidad" se conservaran intactas, ésta no podría cumplir por sí sola su función en la promoción del desarrollo, por cuanto difícilmente podría constituirse en una unidad básica de ejecución del proceso de aceleración del desarrollo en los momentos actuales. Las características de la empresa moderna como institución y las relaciones económicas, sociales y políticas que ésta apareja, así como las de los procesos de producción actuales, constituyen determinantes mucho más importantes y decisivos que el conjunto de "vinculaciones comunitarias" que ofrece el marco territorial, cultural y emocional de la pequeña comunidad local. En efecto, las primeras suponen movilización o importación (o ambas cosas) de técnica, equipos, materia prima, mano de obra, etc; organización de mercados nacionales y extranjeros; disponibilidad y manejo de divisas y recursos financieros internos y externos; política económica; existencia de una adecuada infraestructura económica; legislación proteccionista y laboral, etc. Los planos de acción y el alcance de todo esto abarcan todo el país y sus instituciones más importantes e incluso parte del amplio ámbito del mercado y de la política internacional. En cambio las vinculaciones comunitarias lo tienen mucho más reducido y de menor magnitud, por importantes que sean.

90. Por éstas y otras razones, hay la impresión de que la pequeña comunidad local - siendo un factor notable, particularmente para el desarrollo rural - parece no disponer de toda la capacidad ni del radio de acción suficientes para constituirse en la "unidad básica de ejecución" en un esfuerzo nacional planificado para acelerar el desarrollo económico y social. Ello significa que será preciso plantear otras soluciones que dispongan de capacidad suficiente para actuar directamente en las fuentes generadoras del desarrollo, y no simplemente en sus efectos y manifestaciones, y que tengan el alcance necesario para influir en todo el amplio ámbito nacional, como lo requiere el tratamiento articulado y racional del proceso de desarrollo en su conjunto.

/92. Otro

91. Otro aspecto que necesita ser examinado de nuevo es el de los objetivos concretos y tangibles de los programas. La conversión del desarrollo de la comunidad en un instrumento decisivo de la participación popular en todos los esfuerzos destinados a acelerar el desarrollo, y especialmente en los planes generales, significa que los objetivos concretos y tangibles de los programas de desarrollo de la comunidad deben confundirse con los de los planes en cuanto éstos representan la suma de los esfuerzos y anhelos de todo el país. Ello significa también que un nuevo concepto de "orden de prioridades" debe substituir al criterio convencional de las "necesidades sentidas" en la disposición y programación de los objetivos. Este tema, que también fue tocado por el Grupo Especial de Expertos y por autorizados especialistas,[128/] será ampliado más adelante en el capítulo referente a la adopción de las técnicas de planificación.

92. Cada uno de los planteamientos nuevos y adaptaciones que resulten aconsejables ha de provocar modificaciones y adaptaciones en muchos otros aspectos conexos de concepto y procedimiento. Por ejemplo, en el plano formal de las definiciones y denominaciones, deberán ser introducidas definiciones nuevas para lograr mayor precisión conceptual y evitar las confusiones más corrientes. Una de ellas deberá relacionarse con el término mismo de "desarrollo de la comunidad", el cual se ha prestado a diferentes y confusas interpretaciones. En unos casos se le confunde con "servicio social"; en otros con "desarrollo social"; en otros con "bienestar social", mientras que su elemento más esencial, o sea, la participación popular, o la acción comunal o la contribución de la comunidad, no aparece explícito. En otros, el término "desarrollo" ha sido reemplazado por otros más controvertibles. Algunos hablan de"fomento de comunidad", otros de "organización de la comunidad"; otros de"bienestar de la comunidad". En esta atmósfera de imprecisión se ha llegado a confundir habitualmente el desarrollo de la comunidad con todo tipo de trabajo con comunidades, lo que ha originado

---

128/ Véase Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op. cit.; Cyril S. Belshaw, A critical Analysis of Community Development as an Economic Social and Administrative Process. Documento de trabajo Nº 1 de la reunión del Grupo Especial de Expertos en desarrollo de la comunidad, patrocinada por las Naciones Unidas en Nueva York en febrero de 1963.

/la frecuente

la frecuente confusión ya mencionada con los servicios de gobierno en materia de salud, educación, divulgación agrícola, etc. En otros casos se ha despertado la desconfianza de amplios sectores profesionales - especialmente de economistas y sociólogos, y se ha provocado la anarquía conceptual que se observa en muchos círculos latinoamericanos de funcionarios de desarrollo de la comunidad. Cualesquiera que sean las causas de estas confusiones, lo cierto es que el término "desarrollo de la comunidad", que quizá encierra un contenido más preciso en inglés, y por extensión para los países de Asia, Africa y el Medio Oriente, quizá no tiene el mismo contenido para los países latinoamericanos. Ultimamente, con la amplia difusión que han tenido en la región los propósitos de las Naciones Unidas en la Década del Desarrollo y el avanzado estado de progreso que ha alcanzado el estudio de la problemática del desarrollo general en esta parte del mundo,[129/] el término "desarrollo" ha alcanzado alguna precisión conceptual.[130/] Por esta razón, al aplicar el término "desarrollo" para significar una filosofía y unos métodos determinados, se producen los anotados conflictos de interpretación.

93. Por otra parte, cada vez resulta más incongruente hablar de "la comunidad" como una unidad universal aplicable a cualquier país o a cualquier región de éste. Como bien se sabe, en América Latina las estructuras internas se caracterizan por su heterogeneidad y por sus marcados contrastes y, evidentemente, en la práctica debe encararse la existencia de toda una gama de sectores que van desde el moderno hasta el primitivo, pasando por una zona intermedia típica de subdesarrollo.[131/]

129/ Progreso en Materia de Planificación en América Latina, op.cit.

130/ Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo; op.cit.; Hacia una Dinámica del Desarrollo Latinoamericano, (E/CN.12/680).

131/ Véase, Discrepancias de las Estructuras Económicas Internas Latinoamericanas. Separata del Estudio Económico de América Latina, Documento de Referencia del Seminario Regional sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964.

/Lógicamente, ello

Lógicamente, ello se traduce en el plano del trabajo con la comunidad en una diversidad de tipos o grupos de comunidades, de acuerdo con esta heterogenidad característica de las estructuras económicas internas. En esta forma, se debería contar con instrumentos teórico-conceptuales y de ejecución para cada uno de estos grupos típicos, y por lo menos, para los tres grandes sectores: moderno, subdesarrollado y primitivo.

2. Las adaptaciones e innovaciones en el plano tecnológico

94. En busca de un mayor rendimiento de los recursos aplicados a los programas de desarrollo de la comunidad,deberán adoptarse nuevos instrumentos de carácter tecnológico, y otros tendrán que ser reforzados y adaptados a las particulares condiciones del desarrollo en cada uno de los países de América Latina. Entre los primeros están la adopción de las técnicas de planificación y de investigación social sistemática, que sirvan de orientación y de base a todas las actividades programadas. Entre los segundos podrían incluirse la adaptación de los métodos y técnicas de trabajo y el reforzamiento y la sistematización de los esfuerzos para la preparación de los recursos humanos y la capacitación profesional.

a) La aplicación de las técnicas de planificación

95. La formulación y la puesta en marcha de programas de desarrollo de la comunidad - ya sean éstos en escala nacional, regional o local - suponen una compleja combinación de factores que exige cierta dosis de racionalización, método y precisión. En este campo, como en muchos otros en los cuales resulte necesario programar, adecuar, combinar y poner en acción diferentes factores de índole diversa en función de objetivos, medios y realidades previamente establecidas, no debe ahorrarse esfuerzos para lograr decisiones racionales y acciones calculadas previamente. En este caso determinado dicha exigencia debe acentuarse más, debido al volumen y a la naturaleza de los recursos en juego, y porque todo fracaso o éxito a medias se traduce generalmente en desconfianza y frustación para la población y pérdida de apoyo en las esferas profesionales y gubernamentales; asimismo porque la índole intersectorial y el

/carácter de

carácter de proceso que tienen estas actividades exigen un alto grado de coordinación y sincronización, por una parte, y una funcional y racional disposición de orden de ejecución, por otra. La satisfacción de estas condiciones no puede ser fruto del azar o de la improvisación, ni puede ser el resultado de los esfuerzos unilaterales de un solo grupo de profesionales, como los trabajadores sociales o los educadores fundamentales, por ejemplo. Por el contrario, ella debe ser resultante de un proceso de estudio, de racionalización y de decisiones, efectuado con método por un equipo profesional mixto y referido fundamentalmente al contexto del desarrollo nacional y sus necesidades. En los países en los cuales existen planes generales o programas regionales de desarrollo, es evidente que la planificación de las actividades de desarrollo de la comunidad debe ser concebida y realizada como parte de esos esfuerzos, y por tanto, dirigida en cuanto sea posible a obtener el aporte organizado de la población para el éxito de tales programas.

96. Por las anteriores consideraciones, resulta aconsejable que los principios y técnicas de planificación, en su concepción elemental de instrumentos de racionalización y de administración, sean incorporados a las actividades del desarrollo de la comunidad. No se trata de someter arbitrarimanete a la comunidad a las rígidas fórmulas racionalistas de los técnicos; ni se sugiere que ella sea incapaz de disponer y coordinar sus propias iniciativas y acciones. Se propone solamente poner al servicio de estos programas un instrumento de trabajo y ejecución que ofrezca mayores posibilidades de rendimiento de los recursos y disminuya los riesgos corrientes de la improvisación, el subjetivismo y la anarquía. Su aplicación sería particularmente ventajosa en algunos de los aspectos de estos programas, como en la disposición de los objetivos, la programación del proceso de ejecución y la organización para la acción.[132/]

97. El desarrollo de la comunidad tiene sus objetivos generales propios y definidos, pero es necesario que éstos sean concretados suficientemente en cada una de las actividades y proyectos, no sólo en función de las exigencias de la respectiva comunidad, sino también, como ya

---

132/ Véase CEPAL, Algunos Aspectos de la Contribución de la Planificación a los Programas de Desarrollo de la Comunidad y Participación Popular, ST/ECLA/CONF.18/L.2. Documento de Trabajo del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964.

/se dijo,

se dijo, dentro del amplio marco de las necesidades y la conveniencia del país en su conjunto. En el caso de países que tienen en marcha planes generales, el procedimiento resultaría más fácil puesto que se trataría simplemente de tomar sus objetivos y metas y adaptarlos por separado a la participación de la población en los planos local y sectorial. La mayor dificultad radica en el hecho de que el desarrollo de la comunidad no puede actuar indiscriminadamente en cualquier país y en cualquier situación, como ya se ha dicho, y por lo tanto debe cumplirse un proceso de adaptación racional de tales objetivos, para la programación de actividades en cada país, en cada región y comunidad y en cada circunstancia.

98. En cuanto al segundo aspecto - la programación del proceso de ejecución - debe tenerse presente que un programa de desarrollo de la comunidad, ya sea en escala nacional, regional o local, debiera estar constituido por un conjunto integrado de acciones sistemáticamente organizadas y ejecutadas coordinadamente. Si ha sido concebido dentro del marco del plan general, debiera funcionar en forma sincronizada y constituir una unidad con éste. Y desde el punto de vista de su realización, constituye evidentemente un proceso u orden de ejecución susceptible de ser programado y orientado racionalmente, y no una simple suma de actividades aisladas. No existe una metodología especial adoptada y suficientemente evaluada para la planificación de los programas de desarrollo de la comunidad. Pero, en general, no debe perderse de vista que este orden de ejecución tiene unas "variables" características que pudieran y debieran ser tratadas racional y metódicamente en función de los objetivos del plan y del programa de desarrollo de la comunidad en particular; así se podría contar con elementos auxiliares de juicio - de valor evidentemente relativo - para buscar mayor agilidad y capacidad de ejecución.[133] Algunas de tales variables [134] son la trayectoria,

133/ Véase Algunos Aspectos de la Contribución de la Planificación a los Programas de Desarrollo de la Comunidad y Participación Popular, op.cit.

134/ La trayectoria sería la representación simbólica del curso que debe seguir por el conjunto de actividades del programa en función del tiempo dispuesto y de la cantidad de actividades previstas o deseables. Se supone que podría ser expresada mediante una ecuación de segundo grado cuyas dos variables son el tiempo disponible - años, meses, semanas u otra unidad periódica de medida - y la cantidad de actividades y operaciones concretas fijadas de antemano.

/el ritmo

el ritmo y la velocidad que, naturalmente, pueden ser estimadas y dispuestas racionalmente. Al mismo tiempo, hay otros aspectos básicos del proceso de ejecución,[135/] como la estrategia del programa, los frentes de acción, las actividades y operaciones, las áreas de operación, los elementos participantes y las relaciones operacionales, en los cuales sería altamente deseable contar con decisiones racionales y acciones calculadas de antemano. En consecuencia, la programación del proceso de ejecución consistiría en disponer el tipo y la cantidad de actividades y operaciones concretas en cada área de operación y en cada período; el ritmo, la estrategia del programa y los campos especializados, los participantes y las relaciones de coordinación de todo el proceso. Se trataría, simplemente, de combinar en la mejor forma posible este conjunto de factores y situaciones mediante los cuales y con los cuales ha de producirse la amplia gama de actividades que conforman un programa de desarrollo de la comunidad.

99. En cuanto al tercer aspecto - la organización para la acción - es evidente que la realización de un programa de desarrollo de la comunidad, cualquiera que sea su extensión, requiere la previa disposición de un conjunto de medios u órganos específicamente concebidos y organizados para cumplir cada una de las funciones y objetivos establecidos. Lógicamente, este conjunto de medios u órganos debe funcionar lo más armónica y sincronizadamente posible para garantizar la unidad de acción y la capacidad de operación mínima suficientes para lograr un nivel satisfactorio

135/ La estrategia se refiere a las diferentes fases y modalidades del programa en razón de los conceptos de receptividad, progresividad y estabilidad de los cambios sociales que conducen a establecer ciertas fases como la de promoción, de ejecución, de consolidación, etc.
Los frentes de acción se relacionan con la clasificación de las diferentes actividades del programa según sea su naturaleza y su objetivo. Por ejemplo, "educación para el desarrollo", "incremento de la producción" o "elevación del nivel de vida".
Las actividades son el conjunto de acciones de una misma naturaleza incluidas por el programa. Por razones de método se las puede descomponer en operaciones y en tareas para facilitar la confección de la tabla general de actividades.
Las áreas de operación y los ejes de operación son simplemente unidades territoriales o sectoriales, según el caso, de operaciones del programa.
Las relaciones operacionales son el conjunto de relaciones necesarias para el cumplimiento de las diversas funciones y para la vinculación de los diferentes organismos que participan directa o indirectamente en el programa.

/de éxito.

de éxito. Se trata de introducir la dosis conveniente de racionalidad que permita acondicionar unos medios a unos fines dados, y de establecer unas bases mínimas de funcionalidad orgánica entre ellos. Entre los más importantes podrían mencionarse los políticos, los legales, los económicos y los operativos.

100. Los medios políticos están destinados a lograr la incorporación del desarrollo de la comunidad - como espíritu y como práctica - a la vida nacional y promover la consolidación y el prestigio de los principios y métodos en el terreno político. Esta incorporación constituye un proceso que debe ser racional y técnicamente promovido y orientado. La experiencia de los diferentes países está enseñando que estos objetivos no pueden lograrse solamente con la promulgación de una ley o un decreto, o mediante una simple campaña de divulgación. El problema es mucho más complicado puesto que es necesario que el programa eche raíces en las bases mismas de la nacionalidad; es preciso que los principios y prácticas penetren en la conciencia y en la sensibilidad de la gente, y que la participación popular en todos los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social constituya una "necesidad sentida" por toda la comunidad nacional.

101. Uno de estos medios lo constituye la política nacional de desarrollo de la comunidad concebida y llevada a cabo como una integración de todas las acciones y esfuerzos gubernamentales destinados a fomentar y a afianzar en el país la utilización del poder de acción y decisión de la población y sus comunidades en el terreno de la aceleración del desarrollo económico y social. Para que sea eficaz y coherente, debe abarcar progresivamente la mayor parte del país y sus diferentes sectores sociales y actuar sobre los factores que directa o indirectamente intervienen en el proceso de desarrollo. Otro de estos medios lo constituye el respaldo de las fuerzas vivas del país, que el desarrollo de la comunidad como programa necesita. Evidentemente, este respaldo no surge en forma espontánea, sino que debe ser construido metódica y pacientemente y orientado en forma constructiva y democrática. Otro lo constituyen los "estados mayores" o sea el grupo dinámico de hombres capaces y con la visión suficiente para poner en marcha todo el programa y para sembrar en la conciencia nacional estos principios. La incorporación del desarrollo de la comunidad a la

/vida de

vida de un país, como en cualquier otro caso, exige gente nueva, con nuevos conceptos y nueva sensibilidad. Esas personas no surgen fácilmente ni se organizan para la acción si no se abona el terreno y si no se crea una atmósfera intelectual, política y profesional suficiente para atraerlas, estimularlas y afianzarlas en su vocación y en sus convicciones. Otro aspecto de interés es el de la organización de conductos apropiados para que tenga realidad la participación popular en las tareas de planificación. Como bien se sabe, ésta no tiene posibilidades reales dentro de los esquemas metodológicos y excluyentes que utilizan la mayoría de los planificadores y administradores.

102. En cuanto a los medios legales, éstos están consagrados a crear el fundamento jurídico que el desarrollo de la comunidad requiere para lograr su pleno desarrollo y resolver los problemas legales y de procedimiento que se plantean al desarrollo de la comunidad dentro del ámbito de la Constitución, las leyes y el régimen de administración pública. En términos generales, se trata del conjunto de medidas de carácter facultativo, compulsivo e incluso punitivo, destinadas a dar fuerza legal y protección a sus actividades, asegurar la cooperación de los organismos estatales y paraestatales, reglamentar su funcionamiento y garantizar su continuidad. La disposición de estos medios legales no debiera acometerse en forma improvisada, ni esperarse que surja en forma espontánea; un proceso de racionalización y previsión debe intervenir en este terreno.

103. En cuanto a los medios económicos, debe tenerse presente que el adecuado y oportuno suministro de recursos financieros constituye - junto con la asistencia técnica - una de las bases fundamentales de estos programas de asociación entre el gobierno y la población. La experiencia latinoamericana indica que generalmente la comunidad responde con su entusiasmo, con su trabajo y aun con sus contribuciones financieras; pero en la mayoría de los casos los gobiernos no están en condiciones de aportar oportunamente su contribución. A pesar de los compromisos adquiridos por los políticos y los técnicos, muy pocas veces figuran en los presupuestos oficiales las respectivas partidas, ni existen los conductos apropiados para hacerlas llegar a los diversos programas. En unos casos ello obedece a la falta de acción y de previsión de los funcionarios de desarrollo de

/la comunidad;

la comunidad; y en otros se debe a que los gobiernos no tienen en cuenta que los fondos destinados al desarrollo de la comunidad constituyen una auténtica inversión, por tratarse de costos de promoción del cambio socio-cultural y de la elevación del nivel de vida, y sobre todo, de aspectos imprescindibles en la aceleración del desarrollo económico y social. Por otra parte, debe tenerse presente que los programas de desarrollo de la comunidad constituyen un instrumento complementario de los servicios corrientes del gobierno y del sector privado. En tales condiciones, estas actividades necesitan un organismo financiero capaz de cumplir las diversas funciones del caso, como la de servir para encauzar los recursos provenientes del gobierno y los organismos paraestatales, del sector privado y de las comunidades en particular; la de operar como un sistema de distribución de los recursos disponibles, con el doble sentido de promoción social y de administración financiera; y la de atraer y manejar a nombre del gobierno los recursos provenientes del crédito externo. La adecuada conjugación de fuentes de recursos, funciones y criterios de distribución y manejo no puede ser fruto del azar; una dosis conveniente de racionalización debe, por lo tanto, ser introducida en esta materia.

104. Por último, los medios de ejecución constituyen el vehículo fundamental del programa. La función de ejecución es compleja y múltiple en los programas de desarrollo de la comunidad, cualquiera que sea el nivel. Requiere al mismo tiempo capacidades y vocaciones de inspiración social y de alta especialización técnica, y ofrece campos de una amplia diversidad que incluyen, entre otros, aspectos de planificación, coordinación, administración, evaluación, control, capacitación y promoción. Por estas razones, el organismo de ejecución debería incluir órganos especializados para cada una de estas y otras funciones y disponer de la jerarquía, las facultades y las relaciones necesarias para el cumplimiento de su misión.[136/] La creación y la organización de tal mecanismo no puede improvisarse, como ha sido corriente en América Latina: deben ser el fruto de la contribución metódica de especialistas y de personas responsables de la política nacional.

136/ Véase Naciones Unidas, Aspectos de los Programas de Desarrollo de la Comunidad que Guardan Relación con la Administración Pública (ST/TAO/M/14) Santiago 1964. DOAT, Report of a Community Development Mission to Venezuela, (TAO/VEN/15). Nueva York, 1963.

/b) La

b) La incorporación de la investigación social

105 La naturaleza eminentemente social y educativa del desarrollo de la comunidad supone evidentemente que todas y cada una de sus actividades estén fundamentadas en un sólido y sistemático conocimiento de la realidad social y cultural de la población afectada. Sin embargo, con muy contadas excepciones,[137/] hay pocos indicios de que la iniciación y la ampliación de estos programas hayan estado precedidas del proceso de investigación social mínimo necesario. Y si bien existen algunos trabajos sociológicos a nivel comunal, no se tiene noticia de que éstos hayan sido proyectados a nivel nacional en relación con las condiciones generales de desarrollo. Tampoco hay buenos fundamentos para creer que los objetivos perseguidos y los métodos de trabajo usados hayan sido dispuestos en función de las características propias de cada comunidad. En algunos casos esta falta de adecuación ha llegado a incluir al propio idioma, particularmente en las comunidades andinas. Tampoco hay indicios de que se haya intentado un conocimiento sistemático de las tradiciones y tendencias de las diferentes comunidades, que permita cimentar en ellas mismas y en sus propias raíces culturales los elementos básicos del desarrollo de la comunidad. Se sabe, por ejemplo que la cooperación comunal para realizar acciones y obras de interés común y la ayuda mutua entre miembros de una misma comunidad cuentan con una amplia e ininterrumpida tradición en América Latina, a través de la "minga", el "convite", la "fajina", el "mutirão", o la "mano prestada". Sin embargo, no se conocen estudios que permitan adaptar y aprovechar este recurso sistemáticamente. Por otro lado, cada vez se tienen menos dudas de que, en buena parte, las resistencias de la población al cambio social son producto generalmente de algunas estructuras - especialmente la agraria, la urbano-industrial

---

137/ Véase O. Fals-Borda y N. Chaves, Acción Comunal en una Vereda Colombiana, Monografías sociológicas, Facultad de Sociología, Universidad Nacional, Bogotá, 1959; el programa de investigación del Centro de Estudios de Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela; Mario Vasquez, "Cambios Socio-económicos en una Hacienda Andina del Perú", (América Indígena, Vol. XXII, N° 4, 1962); y algunos estudios efectuados por las universidades de Buenos Aires y la Plata.

/y la

y la de poder[138/] - y de las tendencias que éstas están adquiriendo en el presente. Hay consenso de que la estructura agraria latinoamericana y sus situaciones externas dentro de muchos países constituye un factor negativo para todo desarrollo comunal. Hay indicios sobre la repercusión que la modernización de algunas de estas estructuras está teniendo en las condiciones de desintegración de las comunidades y en el fenómeno del marginamiento en las zonas urbanas.[139/] Se sienten temores suficientemente fundados de que el municipio latinoamericano ha perdido o está perdiendo su poder de acción y su papel histórico de núcleo de servicios[140/] y que, por lo tanto, la presunción de utilizar la iniciativa y la vitalidad del núcleo local puede estar quedando sin suficiente fundamento. Sin embargo, estas y otras sospechas no se toman en cuenta en la promoción del desarrollo de la comunidad ni se nota preocupación especial por la investigación social. Con la excepción del programa venezolano y el Plan Nacional de Desarrollo Rural de Bolivia que hacen hincapié en la reforma agraria, no se trasluce en el conjunto de los países la preocupación por vincular el desarrollo de la comunidad y las necesarias reformas de estructuras.[141/] Debe reconocerse, sin embargo, que la falta de adecuada contribución de

---

138/ Véase El Desarrollo Social de América Latina en la Post-guerra, op.cit.; F.C. Weffort, Algunas consideraciones sobre la relación entre la sociología y la planificación, Instituto Latinoamericano de Planificación, 1963.

139/ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación, La Incorporación de los Aspectos Sociales a la Planificación, Documento de Trabajo N° 4, Grupo de Trabajo sobre Estudio y Programación del Desarrollo Social, Santiago, 1963.

140/ Véase F. Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Madrid, 1955; A. Garcia, La Planificación Municipal, Bogotá, 1948; Naciones Unidas, Administración Municipal y Desarrollo de la Comunidad ... Handbook of Public Administration, (publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta 1961.II.H.2); Naciones Unidas, Descentralization for National and Local Development, (ST/TAO/M/19).

141/ Paul S. Taylor, Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Ecuador, Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Santiago, 1964; y Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Venezuela, Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Santiago, 1964.

/la investigación

la investigación social no es imputable simplemente al desarrollo de la comunidad, ya que esta situación parece ser común a todos los aspectos sociales de la problemática del desarrollo y parece tener su origen en las limitaciones propias de la investigación sociológica en América Latina.[142/] A pesar de ello, debe emprenderse un esfuerzo sistemático - al menos en el campo del desarrollo de la comunidad - si se desea convertir estos principios y métodos en un instrumento de aceleración del desarrollo económico y social.

c) Los instrumentos metodológicos y las técnicas de ejecución

106. La expansión del desarrollo de la comunidad en América Latina ha coincidido también con una notable limitación en materia de métodos y técnicas de ejecución, que afecta por igual a los aspectos de promoción, programación, ejecución y evaluación de estas actividades. En este terreno, los trabajos se han iniciado y han proseguido con muy poca ayuda de métodos, guías ni equipos apropiados, y casi siempre los promotores han tenido que improvisar sus propios instrumentos de trabajo y programación. La limitada documentación existente en estas materias tiene en general, muy pocas versiones al español y a veces corresponde a casos concretos de Asia, Africa, el Medio Oriente y los Estados Unidos. Con muy pocas excepciones, la producción de guías metodológicas en Latinoamérica no ha sido una preocupación de los profesionales e instituciones especializadas.[143/]

142/ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación, Consideraciones acerca de las investigaciones sociales, Documento de Trabajo nº 5, Grupo de Trabajo sobre Estudios y Programación del Desarrollo Social, Santiago, 1963; G. Germani, Algunas condiciones para el desarrollo de la investigación en América Latina, Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 1961, Memoria I, Tomo I, pág. 113.

143/ Véanse los trabajos de Caroline F. Ware, Estudio de la Comunidad Union Panamericana, Washington; Organización de la Comunidad para el Bienestar Social (U.P. Washington); Trabajos Prácticos en Organización y Desarrollo de la Comunidad (U.P. Washington); Rubén Utria, La Acción Comunal como Programa de Gobierno. Bases de Metodología Aplicada a la Vivienda, Universidad de América, Bogotá, 1960; Campos Jimenez, Organización y desarrollo de la comunidad para el Bienestar Social, (Guatemala, 1956); Colección de Estudio: Organización y Desarrollo de la Comunidad, op.cit.

/108. Como

107. Como se señaló inicialmente, los países ofrecen una gran variedad de situaciones y contrastes - inclusive dentro de cada uno de ellos - que obligan a contar con instrumentos preparados especialmente para los distintos campos de trabajo. Esta situación exige preparar y ensayar una gran variedad de métodos de trabajo, y adoptar nuevas técnicas y equipos. Uno de los campos que necesitan mayor atención es el de los métodos de trabajo social en las zonas rurales, con adaptaciones especiales para las comunidades indígenas y campesinas muy marginadas, y para comunidades afectadas por procesos de cambio rápido (especialmente en las zonas próximas a sectores metropolitanos) o por proyectos importantes de infraestructura económica (planes regionales de desarrollo, represas, obras de riego, ejes de comunicación, nuevas explotaciones mineras, etc.). Igual cosa hace falta para el trabajo en comunidades urbanas corrientes y para aquellas sometidas a un ritmo de intensa urbanización, como las de los sectores metropolitanos. Otro tanto puede decirse de las guías metodológicas o manuales para la planificación y para la ejecución de estos programas, de las guías para orientar los esfuerzos de robustecimiento de la iniciativa y el gobierno local; y de las guías especiales para diversos trabajos determinados, como la investigación social, la organización de mecanismos de participación popular en sus diferentes niveles y sectores, etc. Por último, debe brindarse atención especial a la introducción y utilización de técnicas y equipos modernos de educación popular, de divulgación y otros, como las escuelas radiofónicas, la televisión educativa y las ayudas audiovisuales.

/d) Los

d) Los recursos humanos y la capacitación profesional

108. El planteamiento en nuevos términos del problema de los recursos humanos y la capacitación profesional para el desarrollo de la comunidad ofrece varios puntos de interés. Uno de ellos es la necesidad de una nueva imagen o nueva concepción del profesional que ha de recibir la responsabilidad de orientar y ejecutar la nueva misión propuesta. Hasta ahora, como ya se señaló la base profesional y técnica del desarrollo de la comunidad en la mayor parte de los países latinoamericanos ha estado constituida por los trabajadores sociales y el servicio social, respectivamente, y en menor escala, por educadores, médicos, arquitectos y sociólogos. En la medida en que estos programas se han ido extendiendo, ha sido necesario ir improvisando nuevos contingentes de promotores cuyo común denominador ha sido fundamentalmente el carácter de funcionarios del gobierno, cuando se trata del sector público, y de voluntarios animados por una vocación de servicio social, en cuanto al sector privado se refiere. Evidentemente, ello ha constituido una solución forzosa y limitada para una etapa de experimentación, que debe orientarse de ahora en adelante hacia un tipo profesional más definido y más capacitado para su misión. En términos generales, las actitudes y aptitudes de éste deben girar en torno a una visión clara y sistemática de la naturaleza y problemas del proceso de desarrollo económico y social, una objetiva vocación de servicio y una especialidad profesional que le permita cumplir una función determinada.

109. Otro aspecto de interés es el de la necesidad de crear una nueva y dinámica jefatura en manos de personas que, en lo posible, presenten la doble condición de disponer de aptitudes técnicas en el campo del estudio y la planificación del desarrollo y de actitudes para la promoción social y el contacto con la comunidad. Si se observa detenidamente la experiencia latinoamericana, puede comprobarse que precisamente los pocos ensayos exitosos en la actualidad han sido resultado del esfuerzo y de la influencia de personas de este tipo.

110. Otro aspecto, igualmente interesante es el de la nueva orientación que debe darse a los esfuerzos para la capacitación profesional de alto nivel. Para ser consecuentes con las anteriores ideas, será necesario que la formación académica de los nuevos profesionales se caracterice por ser una disciplina

/profesional mixta

profesional mixta y se mantenga en un plano objetivo y eminentemente técnico. Ella debería, en tales condiciones, girar en torno a unos elementos básicos, entre los cuales estaría la problemática del desarrollo y las técnicas de investigación social, de programación, de organización y trabajo social y las de administración. Por otra parte, la capacitación a niveles intermedio y bajo requerirán la correspondiente adaptación de acuerdo con la nueva orientación general propuesta.[144/]

111. En el plano de los dirigentes populares, también habrá que considerar algunas innovaciones. El nuevo papel que se espera ver cumplido por la población dependerá en gran parte de la existencia de dirigentes populares capacitados para actuar en un plano más amplio y para dialogar con los técnicos, los agentes del gobierno y con los sectores del capital vinculados a los programas en acción. Deberán realizarse esfuerzos especiales para identificar y capacitar a dirigentes campesinos y obreros, no sólo al nivel local sino al sectorial e incluso al nacional.

112. Por último, debe llamarse la atención sobre la conveniencia de que estos esfuerzos en materia de capacitación debieran estar animados de una nueva estrategia. Esta debe, en principio, orientarse hacia su inclusión en los esfuerzos que ya se estén realizando en el campo de la capacitación profesional y el desarrollo de los recursos humanos para la aceleración del proceso general de desarrollo de los países, y no ser tratada aisladamente como un problema de interés profesional limitado. Otro elemento de esta estrategia debe ser el de atraer e interesar a las demás disciplinas profesionales, y para tal efecto será preciso que se tomen las iniciativas correspondientes. Finalmente, nuevos criterios de carácter científico deben ir desplazando el pragmatismo y el empirismo típico de muchos aspectos del trabajo social en América Latina y, concretamente, de muchos programas de desarrollo de la comunidad.

144/ Véase Naciones Unidas, Report of a Community Development Mission to Venezuela: Annex on Training of Personnal, op. cit.; La Formación Social del Personal que Actúa en Primera Línea en los Programas de Desarrollo Rural, (ST/SOA/46); Report on the Training Course in Community Development for East Africa, (ECA, Dar-es-salam, Tanganhyca, noviembre de 1963).

3. Las implicaciones en el campo político-administrativo

113. Suponiendo que los principios del desarrollo de la comunidad son realmente útiles - como ha podido comprobarse en diferentes programas - y que las técnicas que están empleándose se puedan adaptar y perfeccionar, las posibilidades prácticas de convertirlos en uno de los instrumentos aceleradores del desarrollo en América Latina dependen aún, fundamentalmente, de la satisfacción previa de varias condiciones. Estas tienen que ver principalmente con las manifestaciones que esa utilización trae consigo en el terreno político-administrativo y en el social.

114. Una de estas condiciones se relaciona con el grado de conciencia que debe existir en los sectores dirigentes de los países, para desear y aceptar la necesidad, la conveniencia y la oportunidad de apelar a una participación popular del contenido y alcance de los principios del desarrollo de la comunidad. Si se analiza el desarrollo histórico y las condiciones en las cuales el desarrollo de la comunidad se ha aplicado en Asia y en Africa, puede comprobarse que siempre tuvo como aliado y como principal soporte la inspiración y el poder político de sus gobernantes y dirigentes más importantes.[145/] En estos países el desarrollo de la comunidad no ha constituido una suma de programas experimentales sino un programa de gobierno integrado y en plena ejecución.[146/] Y podría preguntarse con razón: ¿existe esta conciencia en América Latina? Paralelamente, resulta indispensable que los planificadores y técnicos, cuyo ascenso a las altas esferas de gobierno constituye un fenómeno creciente en varios países, deseen esta participación y la consideren entre los supuestos básicos de su planes y programas. Sobre este particular podría formularse una interrogante similar a la anterior.

145/ Véase Mahatma K.Gandhi, Constructive Programme. Its Meaning and Place New Delhi, 1941; Rajendra Prasad, Constructive Programme. Some Suggestions, Navajivan Publishing House, Ahmedabad, 1942; Naciones Unidas, Informe de una Misión para Evaluar el Desarrollo de la Comunidad en la India, (TAO/IND/31) versión en español, 1964.

146/ Véase John P. Lewis, Quiet Crisis in India, The Brookings Institution, Washington, 1962; Gobierno de Bombay, Report of the Sarvodaya Sheme Evaluation Committee, 1956; Gobierno de la India, The First Five-Years Plan.

/116. Otra

115. Otra de las condiciones se relaciona con la existencia de las instituciones y los instrumentos de ejecución suficientes y capaces para promover, encauzar y aprovechar constructivamente la iniciativa y las energías populares que la institucionalización de la participación popular pueda desencadenar en cada país por medio del desarrollo de la comunidad. Tomada la decisión fundamental de su incorporación a la vida nacional, debe ponerse en marcha un largo y complejo proceso de creación y adecuación de los medios necesarios. Cabría preguntarse, ¿existe la decisión y la voluntad de realizar los cambios necesarios? Y aun más, ¿hasta qué punto el lastre generado por el marginamiento tradicional en que se han encontrado los sectores populares podrá retardar el proceso de creación y adaptación de estos medios? En términos generales, se sabe que será preciso reorganizar los servicios de gobierno para operar con eficiencia y agilidad dentro del nuevo sistema de asociación con la comunidad, y que deben surgir nuevos instrumentos para la realización de nuevas funciones, pero ¿hasta dónde podrán ser eliminados los obstáculos que la institucionalización de la participación popular ha de encontrar, especialmente en las estructuras agraria, urbano-industrial y en la del poder?

116. Otra condición tiene que ver con la atmósfera de movilización y de construcción nacional que el desarrollo de la comunidad parece necesitar para surgir y desarrollarse plenamente. En este caso, igualmente, si se analizan las circunstancias dentro de las cuales estos principios germinaron y se extendieron en otros continentes, se comprobará que fueron precisamente las mismas dentro de las cuales se incubó la independencia y se realizó el tránsito hacia muchas instituciones nuevas que representan justamente una superación fundamental. No debe olvidarse que el desarrollo de la comunidad en Asia y Africa está ligado no sólo a las figuras más destacadas de la época, sino a las aspiraciones nacionales de independencia, y que estuvo inspirado en sus comienzos por una atmósfera más religiosa y política que técnica.[147/] Y podrá preguntarse: ¿existe en los países latinoamericanos un ingrediente similar que pudiera crear la atmósfera de movilización nacional y de construcción nacional?

147/ Véase M.K. Gandhi, op. cit. y J. Lewis, Quiet Crisis in India, op. cit.