



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



ST/ECLA/CONF.18/L.2
17 de junio de 1964
ESPAÑOL

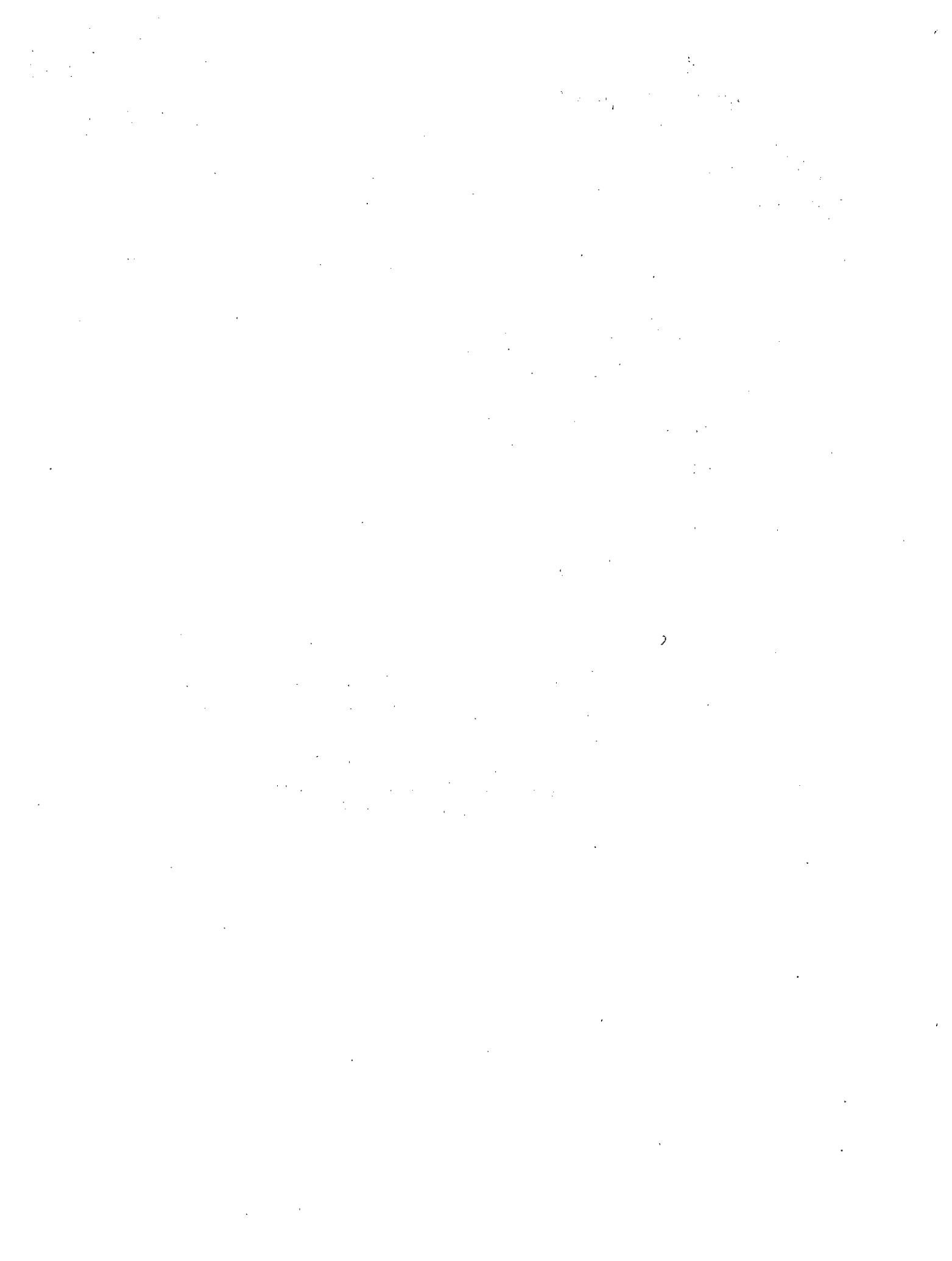
SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO
SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE
LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION DEL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

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

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

ALGUNOS ASPECTOS DE LA PLANIFICACION DE LOS PROGRAMAS DE
DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y PARTICIPACION POPULAR

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



INDICE

I.	INTRODUCCION	1
II.	LA DISPOSICION DE LOS OBJETIVOS	4
	A. En el campo económico	9
	B. En el campo político-administrativo	10
	C. En el campo socio-cultural	11
III.	LA PROGRAMACION DEL PROCESO OPERATIVO	12
	A. La trayectoria o curso del Programa	13
	B. La estrategia del Programa	14
	a) Fase de promoción	16
	b) Fase de ejecución	16
	c) Fase de consolidación	16
	C. Frentes de acción	17
	a) Organización para el desarrollo	17
	b) Incremento de la producción	18
	c) Elevación del nivel de vida	18
	D. Las áreas de operación del Programa	19
	E. Las actividades del Programa	20
	F. Los participantes en el Programa	26
	G. La coordinación del Programa	26
IV.	LA ORGANIZACION PARA LA ACCION	27
	A. Los medios tecnológicos	27
	B. Los medios políticos	30
	C. Los medios legales	31
	D. Los medios económicos	32
	E. Los medios operativos	33



1. La formulación y la puesta en marcha de un Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad ^{1/} implica una compleja combinación de factores que exige una cierta dosis de racionalización, método y precisión. En este campo, como en muchos en los cuales resulte necesario programar, adecuar, combinar y poner en acción diferentes factores de índole diversa en función de unos objetivos, unos medios y una realidad dados, las probabilidades de obtener decisiones racionales y acciones calculadas previamente deben ser perseguidas deliberada y sistemáticamente. En efecto, la disposición de las metas mediatas e inmediatas, la adaptación de los principios y técnicas, la programación del proceso operativo y la organización para la acción son, entre otros, aspectos que no pueden lograrse fácilmente al azar o improvisarse. Tampoco pueden ser el resultado de la capacidad y del esfuerzo profesional de un solo tipo de especialista, como el de los trabajadores sociales, o el de los oficiales de desarrollo comunal, como parece ser la tendencia generalizada en todo Latinoamérica.

Esta complicada integración de factores económicos, político-administrativos y tecnológicos sólo puede resultar positiva como fruto de la cooperación técnica especializada de muchas profesiones a través de unos conceptos claros sobre el carácter y los alcances de la participación de cada una y de unas técnicas de planificación. Todo ello, indudablemente, bajo el denominador común de una vocación de servicio, unos criterios de auténtica sensibilidad social y una cabal comprensión de la problemática del proceso general de desarrollo del país.

^{1/} Se trata de la utilización a escala nacional de "aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los que 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". (Naciones Unidas: Desarrollo de la Comunidad y Servicios Conexos. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York, 1960, pág.1, párrafo 1.)

2. Por otra parte, varios países latinoamericanos han puesto ya o se proponen poner en marcha Planes Generales de Desarrollo Económico y Social ^{2/} concebidos como un conjunto de acciones metodológicamente dispuestas y coordinadas que incluyen una racional utilización de todos los recursos disponibles. Y entre estos últimos, naturalmente, se encuentra en casi todos ellos incluida la participación de la población en general y la de las comunidades en particular. En unos casos, como en el de Colombia, ella es la base de los programas de construcción de viviendas populares, acueductos y alcantarillados rurales y aún algunos urbanos, caminos vecinales, escuelas y otras obras. En el caso de Venezuela se establece claramente que el gobierno canalizará la participación popular para la aceleración del desarrollo a través del Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad. En el caso de Bolivia y Ecuador los respectivos Planes de Desarrollo Rural están fundamentados en el esfuerzo conjunto del gobierno y la población. En Perú, aún no se ha terminado de elaborar el Plan General, pero ya se encuentra en marcha un intenso programa de "Cooperación Popular" basado en la participación de las comunidades rurales para la construcción de escuelas, caminos, canales de irrigación y otras obras. Todo esto significa que los gobiernos y los planificadores están reconociendo y haciendo uso de la participación comunal como recurso del desarrollo. La utilización de este recurso, como la de todos los otros, debe también ser planificada para asegurar la unidad y la sincronización deseables con el resto de los esfuerzos del país involucrados en el Plan.

3. Las anteriores consideraciones inducen a pensar que los conceptos y técnicas de la planificación - en su concepción elemental de instrumentos de racionalización y de administración - podrían ser de mucha utilidad en todos los Programas latinoamericanos de participación popular y Desarrollo de la Comunidad.

^{2/} Por ejemplo, CORDIPLAN, El Plan de la Nación 1963-1966. Oficina de Coordinación y Planificación. Presidencia de la República. Caracas, septiembre 1963; Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos: Plan General de Desarrollo. Bogotá 1961; Corporación de Fomento: Plan General de Desarrollo, Santiago 1960. Junta Nacional de Planificación, Plan General de Desarrollo. La Paz, 1963; Junta de Planificación y Coordinación Económica, Plan General de Desarrollo, Quito 1964.

Naturalmente no se trata de someter arbitrariamente a la comunidad a los rígidos esquemas racionalistas de los planificadores, ni se insinúa un tratamiento paternalista para la identificación de sus problemas y la búsqueda de las correspondientes soluciones. Se propone apenas poner al servicio de la comunidad un instrumento operativo que asegure un mejor rendimiento de los recursos disponibles y disminuya los riesgos que puedan traer la improvisación y el subjetivismo.

4. La naturaleza eminentemente socio-cultural de las actividades del "Desarrollo de la Comunidad" no las excluyen - como no excluyen a la economía, a la administración pública, al desarrollo urbanístico y regional y a otros aspectos - de ser susceptibles de un tratamiento metódico de planificación. Desafortunadamente, por diversas razones que no son del caso mencionar ahora, no se cuenta en estos países con una experiencia ni una metodología en este campo ^{3/}. No obstante, podría intentarse en forma experimental la adaptación de algunos principios y técnicas de planificación en busca de decisiones más racionales y de acciones menos improvisadas, aun cuando haya el convencimiento de que aún queda todo por hacer en esta materia. El presente documento sólo pretende definir y clasificar algunos de los principales campos del "Desarrollo de la Comunidad" en los cuales la Planificación puede realizar un aporte de índole práctico. Es en este carácter eminentemente ilustrativo y exploratorio en el que se formularán a continuación algunas hipótesis y se señalarán algunas alternativas, en busca de una dosis mínima de racionalización en algunos aspectos de los Programas Nacionales de Desarrollo de la Comunidad, como son la disposición de los objetivos, la programación del proceso operativo y la organización para la acción.

^{3/} En la mayoría de los programas de Desarrollo de la Comunidad de los países latinoamericanos se habla de "planificar" y aún aparecen constantes referencias a la planificación, pero casi siempre se trata de simple toma de decisiones por los procedimientos tradicionales.

II. LA DISPOSICION DE LOS OBJETIVOS

5. Aun cuando el "Desarrollo de la Comunidad" tiene sus objetivos generales plenamente definidos, es preciso llegar a una concreción de éstos en cada una de las actividades y proyectos específicos, no sólo en función de las necesidades de la respectiva comunidad, sino también dentro del amplio marco de los requerimientos y la conveniencia de cada país en su conjunto. Obviamente, el problema puede tener soluciones alternativas prácticas si se tiene presente que el "Desarrollo de la Comunidad" no constituye una actividad aislada, ni es un fin en sí mismo, sino, esencialmente un medio y un recurso valioso susceptible de ser incorporado al conjunto de esfuerzos de las comunidades y del país en pleno para facilitar la aceleración del desarrollo económico y social^{4/}.

6. Si se analizan simultáneamente el contenido y los alcances del "Desarrollo de la Comunidad" y los requerimientos del desarrollo de cada país establecidos a través del diagnóstico de la realidad nacional, la disposición de los objetivos de esos Programas, puede resultar menos difícil. Un camino alternativo, pues, podría consistir en establecer estos objetivos en función del Plan General y adaptarlos metódicamente a cada uno de sus capítulos, tanto en las finalidades generales y metas específicas como en los planos sectorial, territorial y operacional.

^{4/} Desde el punto de vista de la contribución del "Desarrollo de la Comunidad" a la aceleración del proceso de desarrollo económico y social, "se trata de un instrumento de orientación y de organización de la participación popular, consagrado a despertar en el individuo y en la colectividad anhelos de superación, sentimientos de solidaridad y colaboración y a suministrar mecanismos de vinculación con el gobierno para la superación de las condiciones de subdesarrollo". Véase: La contribución del Desarrollo de la Comunidad a los Planes de Desarrollo Económico y Social. División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago, agosto 1963.

7. Aun cuando en la práctica las generalizaciones tienen sólo relativa validez, podría reconocerse la posibilidad de agrupar a los países latinoamericanos según las características y las finalidades que los programas de Desarrollo de la Comunidad y participación popular deberían tener en cada uno. Así, a manera de ejemplo, podría hablarse de grandes grupos, uno de los cuales podría ser el de aquellos que cuentan con amplios sectores de población rural e indígena como Bolivia, Ecuador y Perú entre otros. Otro podría ser los países con tendencias de cambio social rápido como Venezuela, Colombia, Brasil, entre otros. Otro grupo podría integrarse con países con amplios sectores de estratos medios, como Uruguay, Argentina y Chile. De acuerdo con éstas y otras características podrían seleccionarse los objetivos y establecerse un orden de prioridades con lo cual estaría dándose a cada programa nacional una modalidad propia y ajustada a sus condiciones de desarrollo.

8. Así, en el caso de países con grandes sectores de población rural e indígena el énfasis del Programa quizá estaría radicado en la eliminación sistemática del lastre que el marginamiento cultural y económico de estos sectores representa para cualquier intento de acelerar el proceso de desarrollo económico y social. En efecto, el problema de la modificación de las actitudes, motivaciones e imágenes de esta población marginada de

/la economía

la economía de mercado, de la cultura y aun de la vida pública, y la movilización de ésta hacia las metas de desarrollo formuladas en el Plan General constituye el terreno propio por excelencia del "Desarrollo de la Comunidad" ^{5/}. En cambio, en países con problemas de urbanización, el Programa podría operar fundamentalmente como un instrumento de integración comunal y de canalización del cambio social rápido, con la dinamicidad suficiente para actuar al mismo tiempo en el medio rural y en el urbano en comunidades en constante proceso de mutación y cambio y adaptarse para operar en todos los niveles socio-económicos de la población ^{6/}. En este caso no se trata básicamente de "sensibilizar" a comunidades y sectores marginados, sino particularmente de canalizar hacia fines constructivos y precisos las energías y potenciales ya liberados suficientemente en la mayor parte de la población y de orientar a ésta en su proceso constante y progresivo de adaptación. Como bien se sabe en las zonas afectadas por el fenómeno de rápida urbanización ha venido perdiéndose el sentido y la estructura de "comunidad" en el concepto convencional y por ello es necesario ir ampliando éste y proyectarlo cada vez más hacia la comunidad nacional. Ello resulta también necesario si se le enfoca desde el amplio contexto de contribución popular a los planes y programas de desarrollo económico y social. En el caso de los países con amplios sectores de estratos sociales medios el problema se presenta, igualmente, en forma diversa y allí el concepto de orientación y organización para la participación popular debe, quizá, primar fundamentalmente sobre el del cambio de actitudes, motivaciones e imágenes. Por otra parte, no debe olvidarse que los demás elementos del Desarrollo de la Comunidad como la elevación del nivel de vida constituyen denominadores comunes de todos los programas de esta naturaleza.

5/ Véase Naciones Unidas: Report of a Community Development Evaluation Mission to Venezuela, by Caroline F. Ware, Rubén D. Utria and Antoni Wojcicki, New York 1963, TAO/UEEN/IS.

6/ Programa Nacional de Desarrollo Rural de Ecuador. Junta de Planificación y Coordinación Económica. Quito, 1964.

9. En relación con los objetivos específicos de los programas en cada país, los respectivos Planes Generales de Desarrollo prevén una serie de programas sectoriales de desarrollo constituidos por proyectos específicos tanto en el frente económico como en el social. Un conjunto de metas, actitudes y acciones han sido programadas en todos los aspectos básicos de la economía y del desarrollo social del país en términos sectorial, territorial, de política del desarrollo, de administración y otros.

10. En términos de procedimiento metodológico, entonces, el siguiente paso podría consistir en analizar desglosadamente estos programas sectoriales y el complejo de propósitos y acciones contemplados en el Plan y disponer y acondicionar para cada uno de ellos el conjunto de actividades y de medios necesarios para lograr la participación popular y, en general, los objetivos del "Desarrollo de la Comunidad". Ello, naturalmente implica una estrecha colaboración entre oficiales de desarrollo comunal, planificadores y administradores públicos.

11. En general, los Planes Generales de Desarrollo formulan con claridad las directrices generales del desarrollo en el inmediato futuro; establecen y describen la dirección, la velocidad y el ritmo del crecimiento de la producción a través de los tres frentes clásicos (extractivo, manufacturero y de servicios); desglosan funcionalmente cada uno de estos frentes en sectores específicos, como la minería, la agricultura y la ganadería, la industria y la construcción, la electricidad, el transporte y los demás servicios; describen en forma operativa y cronológica el monto de las inversiones públicas a través de un "presupuesto funcional"; definen la política económica en el sector externo, especialmente en cuanto a financiamiento, balanza de pagos y comercio exterior; definen la política económica en el sector interno, especialmente en relación con los aspectos monetarios, cambiarios, financieros, tributarios, de mercado y de fomento; establecen las metas físicas del desarrollo en los campos del nivel de vida y de la condición social, especialmente en cuanto a vivienda, salud, servicios sanitarios, educación y cultura, seguridad social, etc.; y, a través del programa de producción y de orientaciones específicas en materia

de distribución y redistribución del ingreso, fomentan y orientan los consumos generales de la población. En fin, constituyen en conjunto de decisiones y propósitos, de proyectos concretos de desarrollo de alcance nacional, regional y local y de acciones específicas que deben ser ejecutados en forma metódica y sincronizada.

12. Corresponde entonces a los oficiales encargados de la programación de las actividades de "Desarrollo de la Comunidad" tomar cada uno de estos programas sectoriales y proyectos nacionales, regionales y locales, así como cada una de las metas generales y específicas, y disponer y organizar en función de ellos la participación popular prevista y los objetivos específicos de dicha participación a la luz de los principios del "Desarrollo de la Comunidad". Obviamente, resultará una serie de objetivos y de acciones de carácter general y otra de carácter específico, tanto para los programas y acciones dispuestos en el plano nacional como en el regional y en el local. No se trataría, ciertamente, de esperar de inmediato una participación rígida y técnicamente garantizada. Se esperaría solamente una contribución más efectiva como consecuencia de que la población ha sido motivada y entusiasmada en forma consciente para que contribuya activamente en cada una de las actividades del Plan. Se buscaría así eliminar las resistencias tradicionales y ganar la cooperación voluntaria y consciente de ella. En general, y haciendo las enmiendas y adaptaciones correspondientes a la realidad de cada país y teniendo en cuenta los requerimientos de su desarrollo planteados en cada Plan, podrían asumirse algunos de estos objetivos en la siguiente forma: 7/

7/ Véase: Plan General de Desarrollo Económico y Social, Depto. de Planificación y Servicios Técnicos, Presidencia de la República, Bogotá 1961; Otros Servicios y Actividades: Programa Nacional de Desarrollo Rural, Plan General de Desarrollo, Tomo VI, Junta de Planificación y Coordinación Económica, Quito 1963, El Desarrollo de la Comunidad y los Planes Generales de Desarrollo, Doc. de Ref., Paul Berthoud; Reunión de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Organización y Evaluación del Desarrollo de la Comunidad en América Latina, Quito, diciembre 1962; El Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago, agosto 1962; La Acción Comunal como Programa de Gobierno, Rubén Utría, Universidad de América, Edit. Iqueima, Bogotá 1960. También Véase: Community Development and Economic Development. A Study of the Contribution of Rural Community Development Programmes to National Economic Development in Asia and the Far East, United Nations, Bangkok 1960; Report of a Community Development Evaluation Mission in India, United Nations, New York, TAO/IND/31, Aug. 1959.

13. En el campo económico:

- A. Asegurar, mediante una colaboración conciente y deliberada, el cumplimiento de las metas y actividades específicas, especialmente en cuanto a:
- a) Notas sectoriales de producción (minería, agricultura, ganadería, manufacturas, construcción, transporte, electricidad, etc.).
 - b) Notas de consumo (tanto cuantitativa como cualitativamente).
 - c) Metas de formación de capital (sectores público y privado).
 - d) Metas específicas mínimas de incremento de la producción (por sectores, por productos, por regiones).
 - e) Metas de formación de recursos humanos (mano de obra especializada y hasta mandos medios y personal de alta capacitación).
 - f) Metas específicas de inversión (por sectores, por productos, por regiones).
- B. Complementar los recursos económicos y financieros convencionales de la programación general mediante la utilización de recursos adicionales, especialmente para obras de infraestructura y otras actividades, a través de:
- a) Aportes financieros adicionales (contribuciones voluntarias, donaciones, colectas populares, etc.).
 - b) Mano de obra voluntaria ("auto-construcción", "ayuda mutua", "voluntariado", etc., especialmente para la construcción de instalaciones de servicios públicos, comunales y asistenciales, alfabetización, capacitación profesional, etc.).
 - c) Otros aportes en materiales, herramientas, equipos, concesiones y recursos adicionales intangibles.
- C. Constituirse en instrumento de promoción y ejecución de la reforma agraria, especialmente para:
- a) Motivar y movilizar a las comunidades rurales y urbanas que han de participar en el proceso de reforma agraria.
 - b) Organizar y orientar a las comunidades reasentadas para las nuevas condiciones de asentamiento.

/c) Permitirles

- c) Permitirles emprender colectivamente obras y actividades de interés regional, gremial o comunal y educarlas en la producción cooperativa.
- d) Vincularlas operativamente a las metas de producción agropecuaria y de incremento de la productividad.
- e) Contribuir a disipar los obstáculos de orden cultural, psicológico y social inherentes a todo proceso de reasentamiento y de transformación estructural como es éste de la reforma agraria.

14. En el campo político-administrativo:

- A. Contribuir a la constitución de un práctico y democrático sistema de comunicación entre el gobierno y la comunidad, especialmente:
 - a) Para asegurar la coordinación que debe existir en todos los niveles y en todos los sentidos en la ejecución del Plan y sus respectivos programas y proyectos específicos, en razón de la naturaleza intersectorial de éstos.
 - b) Para facilitar la participación popular en las tareas de planificación.
 - c) Para aglutinar por la vía democrática a todas las fuerzas vivas del país en torno a los propósitos del Plan y asegurar la base de apoyo popular que el Plan necesita para su cabal cumplimiento.
 - d) Para preparar adecuadamente a la comunidad para que ésta pueda participar y beneficiarse de todas las actividades del Plan, no sólo en los frentes de la producción sino también en los del consumo y demás aspectos del progreso social. Ello resulta especialmente importante en la ejecución de los programas de salud, educación, mejoramiento de las condiciones habitacionales y otros que requieran como pre-requisito de éxito participación consciente y deliberada por parte de la población.
 - e) Contribuir a desencadenar "la nueva dinámica social" y la mística de progreso que todo país necesita para superar las condiciones de subdesarrollo y para consolidar los adelantos logrados en la ejecución del Plan.

B. Promover y afianzar la iniciativa y los gobiernos locales.

15. En el campo socio-cultural:

- A. Utilizar en forma metódica y a escala nacional los recursos de las ciencias sociales y pedagógicas para orientar y canalizar el creciente cambio de actitudes y motivaciones de la población, en busca de:
- a) Canalizarlas hacia los planes y programas de desarrollo; y
 - b) Sustraerlas de la atmósfera de conflicto y frustración que acompaña a todo proceso de cambio socio-económico rápido.
- B. Facilitar el proceso de integración nacional y de readaptación de la población afectada por la intensa urbanización.
- C. Preparar a la población para los cambios que han de producirse como resultado de los programas de elevación del nivel de vida y de la condición social.
- D. Preparar a los grupos de población que han de ser objeto de proyectos de desarrollo que impliquen desplazamiento territorial, cambios de actividad económica o modificaciones importantes de índole socio-cultural (desplazamientos debido a construcción de represas, apertura de nuevas vías de penetración, surgimiento de nuevos centros metalúrgicos o petroleros, etc.).

16. El logro de todos estos objetivos debe perseguirse metódicamente en cada uno de los programas del Plan a través de una acción simultánea en los planos nacional, regional y local. Ello obedece a que, como se verá más adelante, las diferentes causas que originan el subdesarrollo operan simultáneamente y se afectan entre sí mutuamente y recíprocamente. Es por esto que la agrupación de los objetivos en campos especializados resulte tan difícil y se preste, a primera vista, a aparecer llena de repeticiones. Para la satisfacción de cada uno de estos objetivos - como se planteará más adelante - deberá disponerse un "proceso operativo" y una estrategia que integre y adecúe los medios necesarios en función de plazos y metas específicas previamente establecidos.

III. PROGRAMACION DEL PROGRESO OPERATIVO

17. Desde el punto de vista operativo, un "Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad" constituye un conjunto integrado de acciones a niveles nacional, regional y local, sistemáticamente organizadas y ejecutadas coordinadamente. En su carácter de instrumento de ejecución y apoyo del Plan General debe funcionar en forma sincronizada y constituir una unidad con éste. Desde el punto de vista de la ejecución, constituye un proceso o secuencia operativa susceptible de ser programada y orientada racionalmente y no una simple yuxtaposición de actividades aisladas entre sí.

18. En términos de técnicas de planificación, esta secuencia operativa tiene unas variables características que podrían ser tratadas racionalmente en función de los objetivos y modalidades del Plan General y en busca de un mínimo de agilidad y capacidad operacional. Hay varios factores de esta secuencia, como la trayectoria, el ritmo y la velocidad, que pueden ser establecidos o asumidos racionalmente. Hay también otros aspectos básicos del proceso operativo, como los frentes de acción, las actividades y operaciones específicas, las áreas de operación, los elementos participantes, y las relaciones operacionales, en los cuales sería altamente deseable contar con decisiones racionales y acciones calculadas previamente. En este caso el ideal consiste en intentar la introducción de procedimientos más racionales y más acordes con los requerimientos operacionales del Plan General, y ajustar y sincronizar las actividades del Desarrollo de la Comunidad al resto de esfuerzos y acciones iniciadas en todos los otros frentes de la vida nacional.

19. Como se anotó inicialmente, el Plan General ya ha previsto unos esfuerzos a nivel nacional y ha definido unas metas concretas en función de períodos dados de tiempo. También, como se explicó en el capítulo anterior, se suponen definidos ya los objetivos concretos del Programa de Desarrollo de la Comunidad. La programación del proceso operativo consiste, consecuentemente, en disponer el tipo y la cantidad de actividades u 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 trata de combinar en la mejor forma posible todo este conjunto de factores y de situaciones a través de los cuales y con los cuales ha de producirse la amplia gama de actividades que constituyen el "Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad". Algunos de estos factores y algunas alternativas para su tratamiento se describen a continuación a manera de ejemplos ilustrativos.

A. La Trayectoria o Curso del Programa

20. Si se denominara trayectoria del programa a la representación simbólica del curso a seguir por el conjunto de actividades del Programa en función del tiempo dispuesto y de la cantidad de actividades previstas o deseables, y se asumiera que ésta es susceptible de un tratamiento racional a base de combinación de variables, se podría contar con un elemento auxiliar de apoyo para la programación. Matemáticamente podría ser expresada por 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 establecidas previamente. Gráficamente esta trayectoria estaría representada en un sistema de ejes coordenados en el cual el eje horizontal podría representar el tiempo y el vertical la cantidad. Teniendo en cuenta una serie de consideraciones especiales, como la falta de experiencia, la naturaleza experimental del Programa, las naturales limitaciones de la capacidad operativa y otras, podría suponerse que esta trayectoria debería ser de un tipo parabólico según el cual durante los primeros meses y años el aumento de las actividades sería muy lento, para ir incrementándose progresivamente en los períodos posteriores en la medida que ello sea posible desde el punto de vista operativo.^{8/}

^{8/} Si se analiza la trayectoria de los programas de Desarrollo de la Comunidad existentes en América Latina, se observa que casi siempre el incremento del volumen de actividades (ya sea expresado en comunidades abarcadas o en trabajo realizado) no sigue un curso regular ni acorde con el incremento de la capacidad operativa. Generalmente se dispone en forma improvisada la cantidad de operaciones sin relación racional con los plazos disponibles.

Obviamente, en cada caso deberá contarse con una escala metódicamente establecida que permita relacionar los dos conceptos involucrados en las dos variables.

21. Si las consideraciones anteriores son correctas, el curso del Programa y su intensidad contarían con un elemento racional para ser tratado. Conociéndose previamente la capacidad operativa del país, por ejemplo, podría establecerse teóricamente toda la trayectoria. Indudablemente, los resultados sólo tendrían un valor relativo y por eso sólo deberían ser concebidos y utilizados como elementos auxiliares de juicio para programar el volumen de actividades por emprender, el tiempo mínimo necesario para el cumplimiento de unas metas de actividad, o la aceleración racionalmente conveniente para el incremento de éstas.

B. La Estrategia del Programa

22. Paralelamente al concepto de trayectoria general del Programa, anteriormente mencionado, la programación del proceso operativo debe enfrentarse a otros tópicos de importancia que requieren también un tratamiento de racionalidad. Algunos de ellos, como los conceptos de receptividad, progresividad y estabilidad del cambio, están íntimamente ligados a la naturaleza de los principios del Desarrollo de la Comunidad y con los objetivos fundamentales del Programa.

23. El concepto de receptividad surge principalmente de dos consideraciones. Una de ellas es que el Programa no constituye sólo una "secuencia operativa", sino también una acción social que necesariamente ha de tener una reacción o respuesta por su parte de la comunidad. La otra es que en esencia, el Programa debe ser ejecutado deliberada y conscientemente por la Comunidad. En efecto, cualesquiera que sean el grado de desarrollo de una comunidad y las condiciones de su organización, el Programa constituye inicialmente para ella un elemento extraño cuya penetración estará casi necesariamente acompañada de algún tipo mayor o menor de resistencias. Es decir, que el factor receptividad se constituye en una determinante para el curso del Programa. Este concepto es en cierto modo diferente de la limitación mencionada como condicionante de la capacidad operativa,

/tiene relación

tiene relación exclusiva con la naturaleza socio-cultural del Programa y se deriva del concepto de estrategia que éste debe seguir para penetrar y afianzarse en la comunidad.

24. El concepto de progresividad se refiere a la secuencia que desde el punto de vista de la intensidad cualitativa debe ir adquiriendo el Programa durante su curso, considerando que el fenómeno de cambio socio-cultural es un proceso y no un simple hecho súbito y aislado. Vencidas las resistencias anteriormente citadas, las diferentes actividades y operaciones tendrán que afrontar otro tipo de dificultades originadas en la inestabilidad social interna de la comunidad que podría traducirse probablemente en obstáculos al intento de aceleración del proceso de desarrollo económico y social. Por ello, obviamente, las actividades y operaciones del Programa deberán incrementar su calidad y su importancia en el proceso de cambio en forma convenientemente progresiva. Es decir, que al lado del incremento cuantitativo general en la trayectoria o curso del Programa, la secuencia operativa debe contar con una dimensión cualitativa que le permita incrementarse también en el sentido de la profundidad del cambio social.

25. El concepto de estabilidad se refiere a la capacidad del Programa para consolidarse en la vida misma de la comunidad y perpetuar los cambios y la aceleración de éstos. Su importancia se deriva de la consideración de que no se trata simplemente del suministro a las comunidades de unos servicios convencionales de educación y de asistencia sino, fundamentalmente, de introducir en el seno de la comunidad un impulso creador y generar una dinámica de desarrollo capaz de autogenerar progreso dentro de ella. Para tal efecto, la secuencia operativa debe estar acompañada del tratamiento correspondiente que asegure, no sólo la penetración del programa y la ejecución de una cantidad de operaciones dadas, sino también la estabilidad de los cambios logrados y del ritmo de desarrollo económico y social alcanzados mediante éstas.

26. Con base en estos tres factores, el proceso operativo podría ser planteado al nivel de cada comunidad en términos de fases progresivas que permitieran un más adecuado tratamiento a los problemas de la receptividad, la progresividad y la estabilidad de los cambios. Para tal efecto, en procesos similares se ha propuesto la disposición de las diferentes actividades

y operaciones a través de tres fases sucesivas:

a) de promoción; b) de ejecución; y c) de consolidación. Cada una de ellas deberá, naturalmente, ser concebida, programada y ejecutada en forma diferente desde el punto de vista de los objetivos específicos propios.

27. La fase de promoción debería agrupar y sistematizar todas las actividades y operaciones destinadas a "sensibilizar" a la comunidad, a establecer los contactos preliminares y a realizar los estudios básicos mínimos necesarios para que el Programa pueda entrar en plena ejecución. Comprendería un período de tiempo más o menos fijo según las características de cada comunidad y las condiciones particulares del trabajo en la zona. La fase de ejecución estaría constituida por el conjunto de actividades y operaciones básicas del Programa y se cumpliría simultáneamente en todos los frentes especializados de acción en los cuales se dividen las actividades de acuerdo con los principales objetivos del Programa, y de los cuales se hablará más adelante. Durante ella el Programa alcanzaría su máxima intensidad y entrarían en combinación todos los recursos disponibles y todas las entidades e individuos participantes. Sus diferentes actividades y programas se dispondrían de tal manera que conservaran una tendencia progresiva hacia la profundidad de los cambios en el conjunto de actitudes y motivaciones, en el terreno de la producción y la productividad y en los campos del nivel de vida y de la condición social. Su duración estaría condicionada a las características de la comunidad y al ritmo de desarrollo prescrito por el Plan General. La fase de consolidación estaría destinada a consolidar los logros de la comunidad y del Programa en el campo del cambio socio-cultural y sus efectos sobre la producción, el nivel de vida y la condición social. Constituye en su conjunto la suma de esfuerzos destinados a perpetuar los progresos y a generar fuentes de auto-desarrollo.

28. Así, la programación de la estrategia del Programa consistiría en la disposición racional y metódica de estas fases en función de los conceptos de receptividad, progresividad y estabilidad y todos aquellos otros factores que directa o indirectamente afecten la forma como el Programa debe penetrar y consolidarse dentro de la comunidad.

C. Frentes de Acción

29. Es evidente que puede resultar demasiado complicado y dispendioso elaborar un proceso operativo para cada uno de los objetivos específicos del Desarrollo de la Comunidad enunciados en el capítulo inicial. Igualmente, puede resultar difícil orientar las múltiples actividades del Programa hacia los objetivos básicos del Plan General. En busca de alguna solución podría apelarse a seleccionar todas las metas en grandes grupos o frentes especializados de acción y a través de éstos concebir y disponer las diferentes actividades y operaciones que resulten necesarias para cumplir las finalidades del Programa. A manera de ejemplo, bien podría hablarse de tres grandes frentes: a) Organización para el desarrollo; b) Incremento de la producción; y c) elevación de los niveles de vida y de la condición social. No obstante la especialización en el tipo de funciones, la actividad en los tres frentes sería simultánea e interrelacionada como lo son las causas que generan el subdesarrollo y se oponen a los cambios perseguidos por el Plan General. ^{9/} Agrupadas las diferentes actividades en estos frentes, podría resultar más fácil programar el proceso operativo en cada comunidad.

30. El frente de organización para el desarrollo estaría destinado a agrupar el conjunto de actividades relacionadas con la canalización del cambio socio-cultural, especialmente las anotadas en los acápitos A, B, C y D del párrafo 15 de este documento. Cada uno de estos objetivos debe ser perseguido mediante la realización de una serie de actividades dispuestas articuladamente con las de los otros dos frentes. Debido a la directa relación con las características socio-culturales de la comunidad, cada una de estas actividades debe ser programada en detalle para cada caso especial, aun cuando se conserven las grandes líneas de referencia del Programa y del Plan General.

^{9/} Se parte de tres hipótesis de trabajo ya insinuadas: la primera es que el desarrollo de una comunidad constituye un proceso o secuencia y no un simple fenómeno repentino. La segunda es que las condiciones y el grado de desarrollo de una comunidad no constituye generalmente un fenómeno endógeno sino el resultado de un conjunto de factores intrínsecos y extrínsecos que ejercen entre sí una mutua y recíproca influencia. Y la tercera es que las condiciones y el grado de subdesarrollo de una comunidad generalmente reflejan las condiciones de desarrollo de todo el país y, aún, de todo un conjunto de países.

31. El frente de incremento de la producción debería agrupar el conjunto de actividades destinadas a transformar las actuales técnicas de producción, introducir el concepto de productividad, mejorar las condiciones del mercado, estimular la capitalización, formar y acrecentar los recursos humanos y demás objetivos de los programas de desarrollo económico incluidos en los acápitos A, B y C del párrafo 18 de este documento. Por la naturaleza misma de los objetivos perseguidos en este frente, es obvio que una buena parte de las actividades programadas estarían constituidas por el conjunto de servicios coordinados de asistencia técnica y financiera necesarios para estimular y apoyar los esfuerzos de la comunidad en el campo del desarrollo económico. Igualmente, deberían figurar allí los servicios públicos y todos aquellos otros de capital básico que complementan el esfuerzo de la comunidad y sin los cuales el incremento del desarrollo económico se torna difícil (vías de comunicación, irrigación, drenajes, electrificación, transporte, etc.).

32. El frente de elevación del nivel de vida agrupa el conjunto de actividades destinadas a mejorar las condiciones reales de existencia de la comunidad y a estimular el robustecimiento de la condición social, ^{10/} Teniendo en cuenta que el nivel de vida y la condición social constituyen una unidad, en este frente deberían incluirse simultáneamente actividades en el terreno del mayor número de indicadores de éstos. Así, por lo menos deben figurar actividades destinadas a la promoción y conservación de la salud, al mejoramiento de las condiciones habitacionales y del hogar, al saneamiento ambiental, a la instalación y organización del conjunto de servicios comunales y asistenciales, ^{11/} a la expansión de la educación, al establecimiento de organizaciones cívicas, al fomento de las libertades humanas, etc.

^{10/} Para efectos de este documento el "nivel de vida" es la cuantificación de los niveles reales de existencia de una comunidad. (Véase: Naciones Unidas: Definición y Medición Internacional del Nivel de Vida, New York, 1961.) Y por "condición social" se quiere significar el grado de desarrollo social que puede derivarse del nivel de vida alcanzado por una comunidad. (Véase: Depto. Adm. de Planeación y Servicios Técnicos: Introducción a los aspectos sociales del Plan General de Desarrollo Económico y Social de Colombia, Bogotá, 1962.)

^{11/} Bajo las denominaciones genéricas de "servicios comunales" y "servicios asistenciales" se incluyen, para efectos del presente documento, todos aquellos de interés para la familia y su marco comunal, como escuelas, teatro, parques, puestos de abastecimiento, guarderías infantiles, servicio contra-incendios, vigilancia, puestos de emergencia, bibliotecas, iglesias, estadios, etc.

D. Las Areas de Operación

33. Un Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad sólo adquiere plena vigencia cuando entrá en operación en un área determinada y se vincula prácticamente a la comunidad. La determinación de las áreas de operación consiste, pues, en la selección metódica de las comunidades y su respectiva área geográfica y la disposición del sistema de relaciones operativas dentro de ésta.

34. La selección de las comunidades y sus respectivas áreas se encuentra prácticamente determinada en el Plan General de acuerdo con las metas y las prioridades de éste. En efecto, tanto en los programas sectoriales como en los planes regionales de desarrollo, la comunidad y su respectiva área geográfica se considera definida. Así, si se trata de un programa de fomento algodonero, o pesquero, o de un plan de fomento regional, etc., las áreas y sus respectivas comunidades se encuentran preestablecidas. Cuando éstas no aparezcan claramente definidas en el Plan General y, por tanto, deba procederse a determinar las comunidades y sus áreas, podrían seguirse algunos criterios generales entre los cuales estarían los siguientes:

a) Los requerimientos del Plan General, especialmente en relación con las metas específicas de producción y desarrollo; b) Recursos potenciales de la región; c) Facilidades de acceso y operación; d) Prioridades basadas en las condiciones de marginalidad; ^{12/} e) Prioridades impuestas por el Programa de Reforma Agraria; etc. Con base en esta selección podría procederse a integrar una serie de zonas de operación que articularan funcionalmente a un grupo de comunidades y áreas de características y condiciones de operación similares. El tamaño de la población y la extensión adoptados en cada zona dependería, obviamente, de una serie de condiciones preestablecidas, con miras a garantizar la capacidad operativa del Programa.

12/ Se emplea el término "marginalidad" aquí para significar la condición de marginamiento que algunas comunidades mantienen con respecto al proceso de desarrollo y progreso del conjunto del país, del área, etc. Por tanto, se extiende en general a la economía, a la cultura, al progreso social, al desarrollo urbanístico y a muchos otros aspectos.

Para fines administrativos y operacionales, lógicamente, debería establecerse una base coordinadora de operaciones en cada zona que funcione como núcleo de acción y administración. ^{13/}

35. Si se utilizan ejes naturales de comunicación y penetración - ríos, carreteras, ferrocarriles, etc. - como ejes de desarrollo, las diferentes zonas podrían ser dispuestas y organizadas en torno a éstos. Así, tanto en el plano nacional como en el regional estos ejes de desarrollo, se constituirán prácticamente en ejes de penetración y avance del Programa. Su planificación detallada podría realizarse utilizando los conceptos y experiencias de la planificación regional. Este concepto de ejes de desarrollo parece acomodarse más a la naturaleza de estos programas y podría obviar algunos de los inconvenientes que ofrece la distribución político-administrativa predominante en Latinoamérica basada en barreras imaginarias y no en ejes y zonas de influencia. ^{14/}

E. Actividades del Programa

36. Por definición, el Programa integra dos tipos de acciones: uno es el conjunto de actividades destinadas a generar en la comunidad actitudes, motivaciones y aptitudes que le permitan participar deliberada y conscientemente en la aceleración del desarrollo económico y social y beneficiarse de ella. El otro lo constituyen los servicios convencionales que prestan el Gobierno y algunas entidades de beneficencia, como los servicios de educación, salud, servicios públicos, crédito, reforma agraria, extensión agrícola y pecuaria,

^{13/} Véase la distribución de las "Centrales Mayores" y "Centrales Básicas" del Programa Nacional de Cooperación Popular en el Perú, en Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular. Bases del Programa. CEICOP, Lima 1963.

^{14/} Se hace alusión aquí al hecho de que en muchos casos las regiones político administrativas (departamentos, estados, distritos, municipios, provincias, etc.) están delimitadas por fronteras generalmente artificiales que, en la mayoría de los casos (ríos, carreteras o simples líneas imaginarias), no separan sino que por el contrario son ejes de vinculación y desarrollo. Un ejemplo es la ciudad de Caracas que está dividida por una frontera estadual (Distrito Federal y Estado Miranda) y para cada una de las dos áreas existen autoridades y criterios de gobierno y desarrollo no siempre coordinados.

capacitación profesional y otros. Así, no se trata solamente de servicios técnicos ^{15/} sino, básicamente, de acciones educativas, de promoción y de organización para la participación popular, combinadas con los servicios técnicos del Gobierno prestados en forma coordinada. Ello implica un interesante trabajo de integración de participación popular y de agencias especializadas en actividades concretas de un solo proceso operativo. En esta forma, el Programa no sería una duplicación de los servicios ya establecidos o cuya responsabilidad ha sido tradicional y funcionalmente atribuida al Gobierno, sino un complemento. Sería así, un medio para preparar y capacitar a la población y para crear los instrumentos que vinculen a ésta con los servicios del gobierno y con todo el proceso general de desarrollo económico y social del país.

37. Uno de los aspectos culminantes de la programación del proceso operativo debería ser la elaboración de la tabla general de actividades en la cual se detallan la naturaleza y la cantidad de éstas. Debe elaborarse, por tanto, a nivel nacional y a nivel operativo. En la búsqueda del cumplimiento de cada objetivo específico del Programa deberían disponerse en ella las actividades mínimas necesarias y agruparse, como ya se dijo, en frentes especializados. Para contar con un proceso operativo detallado que permitiera un control más efectivo en la ejecución del Programa, en cada área de operación o comunidad podría procederse a descomponer cada una de estas actividades en operaciones y éstas en tareas. En esta forma podría intentarse una planificación específica y detallada que facilitara la administración del Programa y ofreciera algunas seguridades de que se han incluido el mínimo de actividades necesarias para producir un desarrollo armónico. Generalmente la programación de las actividades se hace en los países latinoamericanos en forma intuitiva y casuista o, en muchos casos, se acude para ello al concepto de "necesidad sentida". Sin embargo, estos procedimientos no garantizan la unidad

^{15/} En algunos países latinoamericanos se confunden corrientemente a los servicios públicos que convencionalmente presten los gobiernos y algunas entidades privadas de beneficencia con actividades de Desarrollo de la Comunidad. En muchos casos se trata simplemente de "servicios conexos". Véase: Naciones Unidas: Desarrollo de la Comunidad y Servicios Conexos. Op. cit, párrafo 2, Cap. III: La Provisión de los Servicios Nacionales para el Desarrollo de la Comunidad. Párrafos 18 y sig.

que debe existir en el proceso de desarrollo de una comunidad y cuando se hace mucho énfasis en el "sentimiento" de las comunidades se corre el riesgo de que ello implique una desviación de los objetivos fundamentales del Programa, o un bajo rendimiento de los recursos disponibles; y cuando ello se hace sistemático, puede significar una subestimación de las prioridades reales en el tratamiento de los problemas de la comunidad. 16/

38. Teniendo presente que el proceso de desarrollo de una comunidad constituye una unidad en la cual los diferentes factores de índole social, económica, cultural y político-administrativa actúan simultáneamente y ejercen entre sí una acción mutua y recíproca, la programación de las actividades debería traducirse en una tabla integrada de actividades simultáneas. En ella deberían figurar el número de actividades por comunidad y por período y su subdivisión en operaciones y tareas tendría una finalidad exclusivamente operacional y administrativa. A manera de ejemplo, esta tabla podría incluir algunas de las siguientes actividades y operaciones: 17/

a) En el frente de "organización para el desarrollo"

1. Sensibilización:

1.1 Contactos preliminares

1.2 Publicidad masiva (radio, cinema, TV, carteles murales, etc.)

1.3 Otras

2. Organización comunal: 18/

2.1 Asamblea comunal

2.2 Junta comunal

2.3 Organos de acción comunal (comités de construcciones, de desarrollo económico, etc.)

2.4 Otras.

16/ Véase: Cyril S. Bolehaw: Analyse Critique du Développement Communautaire en tant que Processus Economique, Social et Administratif. Doc. de Ref. N° 1; Reunión del Grupo Especial de Expertos en Desarrollo de la Comunidad. New York. Véase también: Naciones Unidas: Community Development and National Development; Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, New York, 1963. N° de venta: 64.IV.2.

17/ Véase la tabla provisional propuesta para el caso ecuatoriano en National Community Development Programme. First Draft. National Economic and Coordination Board of Ecuador. Reproducción restringida. División de Asuntos Sociales, CEPAL, mayo 29, 1963, Santiago.

18/ Corrientemente se usan las expresiones "organización de la comunidad" y "organización comunal" como sinónimo de Desarrollo de la Comunidad. En este caso se emplea para significar el conjunto de órganos administrativos y operacionales de una comunidad.

3. Capacitación de líderes:
 - 3.1 Líderes comunales
 - 3.2 Líderes cívicos (madres, deportivos, profesionales, etc.)
 - 3.3 Otras
 4. Educación de masas:
 - 4.1 Derechos y deberes cívicos
 - 4.2 Cohesión nacional
 - 4.3 Integración comunal
 - 4.4 Integración familiar
 - 4.5 Divulgación del Plan General de Desarrollo
 - 4.6 Otras
 5. Gobierno e iniciativa locales:
 - 5.1 Reforzamiento del gobierno local
 - 5.2 Iniciativa local
 - 5.3 Otras
 6. Organización inter-comunal:
 - 6.1 Vinculaciones inter-comunales
 - 6.2 Ligas inter-comunales
 - 6.3 Otras
 7. Educación para el consumo:
 - 7.1 Economía doméstica
 - 7.2 Consumo y bienestar
 - 7.3 Otras
- b) En el frente del "incremento de la producción":
1. Producción:
 - 1.1 Mejoramiento de la producción 19/
 - 1.2 Irrigación
 - 1.3 Conservación del suelo
 - 1.4 Mecanización
 - 1.5 Caminos
 - 1.6 Otras
-
- 19/ Debe detallarse para cada tipo de producción - agropecuaria, artesanal, industrial, etc. - según la comunidad y su participación específica en el Plan de Desarrollo.

2. Comercialización:
 - 2.1 Mercado
 - 2.2 Ferias y exposiciones
 - 2.3 Otras
 3. Cooperativismo:
 - 3.1 Cooperativas de producción
 - 3.2 Cooperativas de consumo y crédito
 - 3.3 Otras
 4. Capacitación para el trabajo:
 - 4.1 Técnicas de agricultura
 - 4.2 Técnicas pecuarias
 - 4.3 Artesanías
 - 4.4 Oficios varios
 - 4.5 Otras
 5. Estímulos a la producción:
 - 5.1 Concursos de producción
 - 5.2 Otras
 6. Otros
- c) En el frente de la "elevación del nivel de vida":
1. Promoción de la salud:
 - 1.1 Vacunación
 - 1.2 Higiene personal
 - 1.3 Saneamiento ambiental
 - 1.4 Dietética
 - 1.5 Otras
 2. El hogar y la vivienda:
 - 2.1 Mejoramiento del hogar
 - 2.2 Mejoramiento de la vivienda
 - 2.3 Construcción de viviendas
 - 2.4 Otras
 3. Promoción de la educación y la cultura:
 - 3.1 Alfabetización
 - 3.2 Educación de adultos
 - 3.3 Fomento de la educación
 - 3.4 Difusión de la cultura
 - 3.5 Otras
 - /4. Educación

4. Educación para la recreación:
 - 4.1 Recreación infantil
 - 4.2 Recreación juvenil
 - 4.3 Recreación de adultos
 - 4.4 Otras
5. Fomento de la tolerancia y la confraternización
 - 5.1 Tolerancia religiosa
 - 5.2 Tolerancia política
 - 5.3 Estímulos a las libertades humanas ^{20/}
 - 5.4 Otras

39. El conjunto de actividades que forman el primer grupo del ejemplo anterior, como su nombre lo indica, persigue producir en la comunidad impactos socio-culturales y psicológicos y suministrar los elementos básicos que le permitan a ésta organizarse para facilitar el cambio y participar activamente y beneficiarse del proceso general de crecimiento del país. No podrían existir fórmulas de aplicación general en este campo y por ello el grupo de planificadoras debe apelar a todos los recursos de las ciencias sociales para lograr los objetivos previstos. El segundo grupo está formado por actividades destinadas a sensibilizar a la comunidad en materia de nuevas técnicas de producción, comercialización, cooperación y a capacitarle para que pueda producir más y mejor. Y el tercero agrupa las actividades relativas a la promoción del nivel de vida y la condición social y pretende crear nuevas y constructivas motivaciones en la comunidad así como el ambiente de tolerancia y comprensión que facilite la integración requerida como base de todo período de progreso económico y social acelerado.

20/ Véase descripción del contenido en Naciones Unidas: Definición y Medición Internacional del Nivel de Vida, op cit.

F. Participantes en el Programa

40. Por su misma naturaleza, un Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad constituye el esfuerzo conjunto y solidario de todas las fuerzas vivas del país. En términos generales, se habla de dos grandes sectores de participación: la Comunidad y el Gobierno. Pero en la práctica casi siempre se cuenta con una amplia gama de entidades e individuos participantes que además de aquéllos pueden ser atraídos y vinculados en forma programada. Se trata del conjunto de personas y entidades privadas nacionales e internacionales (fundaciones, empresas, sindicatos, iglesias, clubes y organismos de beneficencia) y de las agencias de cooperación técnica o financiera internacional. La programación del proceso operativo debería incluir un estudio detallado sobre el particular que trate de utilizar el concurso de este tipo de participantes potenciales ya que todos ellos constituyen recursos que pueden ser fácilmente aprovechables. De acuerdo con su especialidad y su vocación deberían ser agrupados los diferentes órganos directos e indirectos del gobierno, las entidades y personas privadas y la comunidad misma y asignar racionalmente el papel que cada una de ellas puede cumplir dentro del Programa. Así, la programación en este campo podría concretarse en la definición de los participantes, su contribución, la naturaleza de ésta y el grado de responsabilidades en cada una de las metas propuestas.

G. La Coordinación del Programa

41. El éxito en esta compleja combinación de factores, métodos de racionalización, áreas de operación, actividades, metas, participantes, responsabilidades, etc., descansaría fundamentalmente en la posibilidad de lograr una adecuada coordinación en el plano operativo.^{21/} El Programa ha sido concebido y planificado sobre la hipótesis de que los diferentes esfuerzos y responsabilidades han de producirse en forma sincronizada y solidaria. La acción misma ha sido programada como una obra colectiva y por definición el Programa constituye una "combinación de esfuerzos". Por

^{21/} Algunos programas latinoamericanos de Desarrollo de la Comunidad han logrado algunos significativos progresos en materia de coordinación inter-agencial a base de buenas relaciones personales y de gestión administrativa a nivel ministerial. Se propone ahora racionalizar e institucionalizar esta coordinación para que ella se produzca oficial y funcionalmente.

esta razón, la programación del proceso operativo debe culminar, finalmente, con la definición y la disposición de las bases necesarias de coordinación a todos los niveles. Pero quizá, la mayor preocupación debiera ser cómo lograr dicha coordinación al nivel operativo, que es donde se conjugan prácticamente los diferentes factores que directa o indirectamente intervienen en el Programa. Así, un estudio detallado y práctico debería ser realizado para definir y reglamentar las líneas de relación, las áreas de responsabilidad y los medios de acción.

IV. ORGANIZACION PARA LA ACCION

42. La realización de una política y un Programa nacionales de Desarrollo de la Comunidad - como de cualquiera otra índole - requiere como condición esencial la disposición previa de un conjunto de medios u órganos específicamente concebidos y organizados para cumplir cada una de las funciones y objetivos establecidos. Este conjunto de medios u órganos debe funcionar lo más armónica y sincronizadamente posible para garantizar la unidad de acción y la capacidad operativa mínima necesaria. En este campo, igual que en los dos anteriores, se requiere una buena dosis de racionalización y por eso los procedimientos de la planificación pueden resultar de la mayor utilidad. En efecto, se trata de acondicionar unos medios a unos fines dados y de establecer unas bases mínimas de funcionalidad orgánica entre ellos.

43. Estos medios son de diversa naturaleza y origen como lo son las diferentes funciones que deben ser cumplidas durante la ejecución del Programa. Teniendo siempre presente el caso de los países latinoamericanos y en términos muy generales, algunos de los más importantes medios del programa y sus características son: A) Los tecnológicos; B) Los políticos; C) Los legales; D) Los económicos; E) Los operativos.

A. Los Medios Tecnológicos

44. Bajo esta agrupación genérica pueden incluirse todos los medios e instrumentos de carácter teórico-conceptual y de tecnología propiamente dichos. Los primeros se refieren a los aspectos de doctrina y definición

/ conceptual en

conceptual en los cuales un programa de tanta extensión y de tantas implicaciones para todo el país como éste debe basarse para asegurar la unidad de dirección y de operación. Los segundos se relacionan con los recursos humanos y tecnológicos necesarios para la operación del programa.

45. Aun cuando con frecuencia se habla de los "principios y técnicas del Desarrollo de la Comunidad" como una doctrina y una metodología unitarias y definidas, no puede afirmarse que existe en América Latina consenso sobre su contenido y sus alcances. Como ya se dijo, la gran mayoría de los países cuentan con actividades de esta clase y tres de ellos las han incorporado a sus planes de desarrollo.^{22/} En todos los casos se ha tomado como base la filosofía divulgada internacionalmente por las Naciones Unidas desde 1948, la cual constituye fundamentalmente un reflejo de las experiencias logradas en varios países asiáticos.^{23/} Pero en cada país en particular se nota un énfasis en aspectos diferentes de ella, se ha seguido procedimientos distintos y se han fijado objetivos y alcances propios.^{24/} Es lógico que así sea cuando se trata de actividades que, aun cuando cuentan con alguna tradición en varios lugares del continente,

^{22/} Colombia, Venezuela y Perú tienen programas nacionales y Ecuador está poniendo en marcha el suyo bajo el nombre de Programa Nacional de Desarrollo Rural. Igualmente existen actividades dispersas de Desarrollo de la Comunidad en México, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Perú, Bolivia, Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil.

^{23/} Se hace alusión a los programas de Desarrollo de la Comunidad de India, Pakistán, Filipinas, China, Vietnam del Sur, Indonesia, Ceylán, Birmania, Nepal, Irán, Afganistán, Laos, Cambodia, Thailandia, Corea del Sur y la Federación Malaya.

^{24/} Por ejemplo, en Venezuela el énfasis parece estar en desarrollo económico y reforma agraria. En Colombia el factor predominante parece ser la contribución de la Comunidad en mano de obra para la construcción de escuelas, acueductos y centros de salud. En Ecuador y Bolivia el programa se orienta hacia el desarrollo rural integral. En Perú hacia "cooperación popular" para la construcción de escuelas, caminos, canales de irrigación y otros. Véase "La Participación Popular y los Principios del Desarrollo de la Comunidad" en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social Documento de Trabajo N° 1. Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social. CEPAL, Santiago 1964. Sección II.

es en los últimos años cuando se ha convertido oficialmente en un recurso del desarrollo económico y social. Lo es también como consecuencia de las características propias de estos países y de las diferencias de grado existentes en sus respectivos procesos de desarrollo.

46. Esto significa que no puede contarse de antemano con una doctrina y unos instrumentos ya probados y listos para el consumo a pesar del auge y de la extensión alcanzados por el Desarrollo de la Comunidad en casi todos los países de la región. Por ello uno de los primeros pasos en este terreno debiera ser programar con la debida prioridad un proceso de estudios e investigaciones que permitan iniciar y sistematizar esa necesaria adaptación de los principios y técnicas del Desarrollo de la Comunidad.

47. Otro de los factores principales en este terreno lo constituye la falta de personal suficientemente preparado y adiestrado para afrontar el constante crecimiento del Programa. Por la novedad y por la acelerada extensión de las actividades del Desarrollo de la Comunidad ha sido necesario en muchos países afrontar el problema en forma improvisada y práctica con resultados no muy satisfactorios. Obviamente, este factor de los recursos humanos deberá ser objeto de un plan integrado de preparación y capacitación de personal a todos los niveles y en todas las especialidades necesarias. Aquí, como en el caso anterior, una buena dosis de racionalización parece conveniente. Igualmente, otro factor que podría ser objeto de más adecuado tratamiento es el relacionado con una mejor utilización de la cooperación técnica internacional. Como se sabe son varias las agencias internacionales, interamericanas y bilaterales que suministran asistencia en este campo y sin embargo hay programas que no están aprovechando suficientemente este recurso.

48. En síntesis, todo parece indicar que debe procederse a formular y poner en marcha un plan de estudio e investigación en busca de una mejor adecuación de los medios a la naturaleza y a los fines del Programa cuyos objetivos, entre otros, podrían incluir los siguientes:

- a) Definición de los principales aspectos teóricos y conceptuales del cambio socio-cultural particularmente referido a la realidad latinoamericana y a las características y requerimientos de cada país.

/b) Formulación de

- b) Formulación de unas bases de doctrina sobre la participación activa y consciente de la población en los planes y programas de desarrollo del país.
- c) Preparación de una metodología práctica para el trabajo en comunidades afectadas por cambios sociales rápidos y en las urbanas.
- d) Establecer unas bases firmes de acción para canalizar y capacitar los recursos humanos necesarios para el Programa.
- e) Definir una política y una práctica para una mejor utilización de los recursos de la cooperación técnica internacional en el país.
- f) Definir la Política Nacional de Desarrollo de la Comunidad que inspire y oriente los esfuerzos del gobierno y de todo el país en el aprovechamiento de la participación popular en todos los frentes del proceso de desarrollo económico y social.

B. Los Medios Políticos

49. Por el papel decisivo que les corresponde jugar en la marcha del Programa, la disposición y la organización de los medios políticos necesitan una buena dosis de planificación. Su importancia se deriva de que están destinados a lograr la incorporación del Desarrollo de la Comunidad - como espíritu y como práctica - a la vida nacional y a promover la consolidación y el prestigio del Programa en el terreno político. En efecto, esta incorporación constituye un proceso que debe ser racional y técnicamente promovido y orientado. La experiencia latinoamericana enseña que la simple promulgación de una ley o de un decreto no constituye garantía de este propósito y por ello debe procurarse que el Programa eche raíces en las bases mismas de la nacionalidad. Tampoco se trata de una simple campaña de divulgación de unos principios sino de penetrar en la conciencia y en la sensibilidad de las gentes y convertir la posibilidad de la participación popular deliberada en una "necesidad sentida" por toda la comunidad nacional. A manera de ejemplo se podrían citar tres de estos medios políticos: a) Una política nacional de Desarrollo de la Comunidad; b) El respaldo de las principales fuerzas vivas del país; y c) La promoción de un liderato nacional o la formación de los "estados mayores" a lo largo y ancho del país.

50. La política nacional de desarrollo de la comunidad podría describirse como la suma de esfuerzos gubernamentales destinados a fomentar y a afianzar en el país la utilización del poder de acción y decisión de las comunidades y sus potenciales en la aceleración del desarrollo económico y social. Para el cumplimiento de sus objetivos, y hasta donde sea práctico y posible, debe abarcar progresivamente la mayor parte del país y sus diferentes sectores sociales, y actuar sobre todos los factores que directa o indirectamente intervienen en el proceso de desarrollo de la comunidad. Ella debe inspirar y orientar los actos del Gobierno y del sector privado en este terreno e imprimirles la unidad de acción a todos los esfuerzos que se realicen en este sentido.

51. El respaldo de todas las fuerzas vivas del país no surge, necesariamente, en forma espontánea. Primero debe ser generado metódica y pacientemente y después acrecentado y orientado constructiva y democráticamente. Y ello implica una dosis mínima de acción concertada y de racionalización. Por último, mientras no exista un creciente grupo de hombres capaces y con la visión suficiente para poner en marcha todo el Programa todos los demás esfuerzos pueden resultar insuficientes. El Desarrollo de la Comunidad, como todas las ideas nuevas, exige gentes nuevas, con nuevos conceptos y nueva sensibilidad y éstas no surgen fácilmente si no se abona el terreno y si no se crea una atmósfera intelectual, profesional y política suficiente para atraerlas, estimularlas y afianzarlas en su vocación y en sus convicciones. Es preciso, pues, disponer todas las acciones necesarias encaminadas a estimular y a orientar la formación de los "estados mayores" del Programa.

C. Los Medios Legales

52. Los medios legales están consagrados a crear el piso legal que esta nueva actividad requiera para lograr su pleno desarrollo. Deben dirigirse a resolver los problemas jurídicos y procedimentales que se plantean al Programa dentro del ámbito de la Constitución, las leyes, el código civil y el régimen de administración pública, especialmente. En general, se trata del conjunto de medidas de caracteres facultativo, compulsivo y aun punitivo, destinadas a darles fuerza legal a cada una de las actividades

del Programa, asegurar su coordinación con el resto de la administración, a reglamentar su funcionamiento y garantizar su continuidad. En los países latinoamericanos una adecuada legislación, aun cuando no constituya por sí sola una garantía absoluta de éxito para los programas, sí puede contribuir a obviar las numerosas dificultades de orden procedimental y legal que podría encontrar y ya está encontrando una actividad tan compleja como esta de la participación popular. Por ello, estos aspectos deben ser previstos y tratados metódica y oportunamente y no dejarse a la iniciativa espontánea de la comunidad, ni irse resolviendo después de que ya han obstaculizado la marcha del Programa.

D. Los Medios Económicos

53. Un Programa de tanta envergadura como éste implica una fuerte inversión y el funcionamiento de un adecuado mecanismo financiero que la maneje. Si se analiza detenidamente el volumen total de recursos que el gobierno, el sector privado y las comunidades en particular movilizan en torno a las diferentes actividades de Desarrollo de la Comunidad en todo el país, se nota claramente que aun en etapa experimental de los programas se está desplegando en su conjunto una cuantiosa inversión que, naturalmente, necesita ser planificada y administrada técnicamente para que logre el rendimiento adecuado y se oriente exclusivamente en el sentido social del Programa. De estas dos consideraciones se desprende que un interesante trabajo de planificación debiera ser realizado en este campo.

54. Sin perjuicio de la solución definitiva que resulte de tales estudios, el Programa debería contar previamente con algunos criterios generales sobre el particular. Uno de ellos es que los gastos operativos de éste constituyen una inversión auténtica por cuanto no se trata de servicios burocráticos corrientes sino, fundamentalmente, de costos de promoción del cambio socio-cultural y de la elevación del nivel de vida y, sobre todo, de aspectos esenciales para la aceleración del desarrollo económico y social. Otro de estos criterios es que el Programa constituye un instrumento complementario de los servicios convencionales del gobierno y del sector privado y, en consecuencia, éstos deben contribuir de la manera más adecuada a su financiamiento, ya sea mediante el tramitado de recursos financieros, o mediante el suministro de personal o especies. Un tercero

/lo constituye

lo constituye el reconocimiento de que el organismo financiero necesita, en tal virtud, desempeñar tres funciones básicas; la primera es servir de mecanismo de canalización de los recursos provenientes del gobierno y los organismos para-estatales, del sector privado, de las comunidades en particular y del sector externo; la segunda es operar como un sistema nacional de distribución de los recursos disponibles con el doble sentido de promoción social y de administración financiera. En estas condiciones el Fondo debería funcionar simultáneamente en base a un crédito social que le permitiera promover y estimular eficazmente el desarrollo comunal y un criterio bancario que le permitiera garantizar el pleno empleo y el mayor rendimiento de la inversión para no descapitalizar el Programa. La conjugación de estos dos criterios tradicionalmente incompatibles en muchos países podría lograrse fácilmente dentro del espíritu del Programa con una adecuada reglamentación y una efectiva supervisión del crédito otorgado a las comunidades. La tercera función sería la de atraer y manejar a nombre del Gobierno los recursos provenientes del crédito externo.^{25/}

E. Los Medios Operativos

55. Los medios operativos constituyen el vehículo fundamental del Programa. Sobre ellos descansa básicamente la mayor parte de las responsabilidades directas e indirectas de la ejecución de éste. En ellos, por tanto, deben concentrarse los mejores esfuerzos de la planificación, especialmente si se tiene en cuenta que los Programas latinoamericanos no cuentan aún con los medios operativos adecuados.

56. La función operativa es compleja y múltiple en un programa nacional de Desarrollo de la Comunidad. Requiere al tiempo capacidades y vocaciones de inspiración social y de alta especialización técnica y ofrece campos de una amplia diversidad que incluye, entre otros, aspectos de planificación, coordinación, administración, evaluación, capacitación y promoción. Por esta razón, el organismo operativo debería incluir órganos especializados para cada una de estas funciones en particular

^{25/} En Venezuela, por ejemplo, funciona un organismo oficial para administrar fondos de origen externo para el financiamiento del Desarrollo de la Comunidad. Se trata de la Fundación para el Fomento Municipal y el Desarrollo de la Comunidad. Véase: Informe Correspondiente al Primer Semestre de 1963. J. A. Henríquez Rojas, Secretario Ejecutivo. Fundación Para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal. Caracas, julio 1963. Caracas, Venezuela.

y constituir con todos ellos una completa unidad. En primer lugar, el Programa debería contar con un mecanismo de alto nivel técnico que tuviera a su cargo todos los aspectos de planificación a escalas nacional y regional y pudiera asesorar a las comunidades en la elaboración de sus programas particulares. Los aspectos de la coordinación, igualmente, deberían estar confiados a un órgano capaz de establecer y operar las relaciones entre las diferentes entidades y personas que participan en el Programa. Ello es especialmente importante si se opera con una gran cantidad de recursos humanos aportados temporalmente por diversas instituciones. Los aspectos de administración requieren, igualmente, un instrumento capacitado para la puesta en marcha y el control administrativo de todas las fases operativas del Programa. Un órgano especial debería estar consagrado a analizar y controlar el proceso operativo desde el punto de vista técnico para contar con una permanente y sistemática evaluación del curso del programa. La capacitación de todo el personal necesario, en todos sus niveles y para todas las etapas del Programa, debería ser confiado a un órgano especializado cuya preocupación fundamental fuera la provisión adecuada de los recursos humanos. Por último, para asegurar la progresiva extensión del Programa y la consolidación de sus logros, un órgano destinado a la promoción de las actividades del Desarrollo de la Comunidad debería consagrarse a mantener en el país y en toda la población una atmósfera de divulgación de los principios y el permanente interés en la participación popular en la aceleración del desarrollo económico y social. Por otra parte, dada la naturaleza intersectorial y complementaria del Programa, el organismo operativo debe contar con una alta posición gerárquica y estar ligado a los organismos responsables de la dirección y ejecución del Plan de Desarrollo. Pero por su naturaleza eminentemente ejecutiva no parece ideal que sea apenas una pequeña oficina o división técnica de éstos. Al mismo tiempo, este organismo debe ramificarse por todo el país de tal manera que se conserve la unidad de acción y de propósitos pero se facilite la descentralización operativa.^{26/}

^{26/} Véase: Naciones Unidas: Aspectos de los Programas de Desarrollo de la Comunidad que Guardan Relación con la Administración Pública. Oficina de Administración Pública. Nueva York, 1960 (ST/TAO/M/14); N° de venta: 59.II.H.2.

57. Todas estas características especiales que implica la puesta en marcha de un programa nacional de Desarrollo de la Comunidad, descritas tan someramente, confirman la necesidad de que la disposición del organismo operativo sea el fruto de todo un proceso de planificación previa.

