



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



ST/ECLA/CONF.18/L.3
23 de junio de 1964

ESPAÑOL

ORIGINAL INGLES

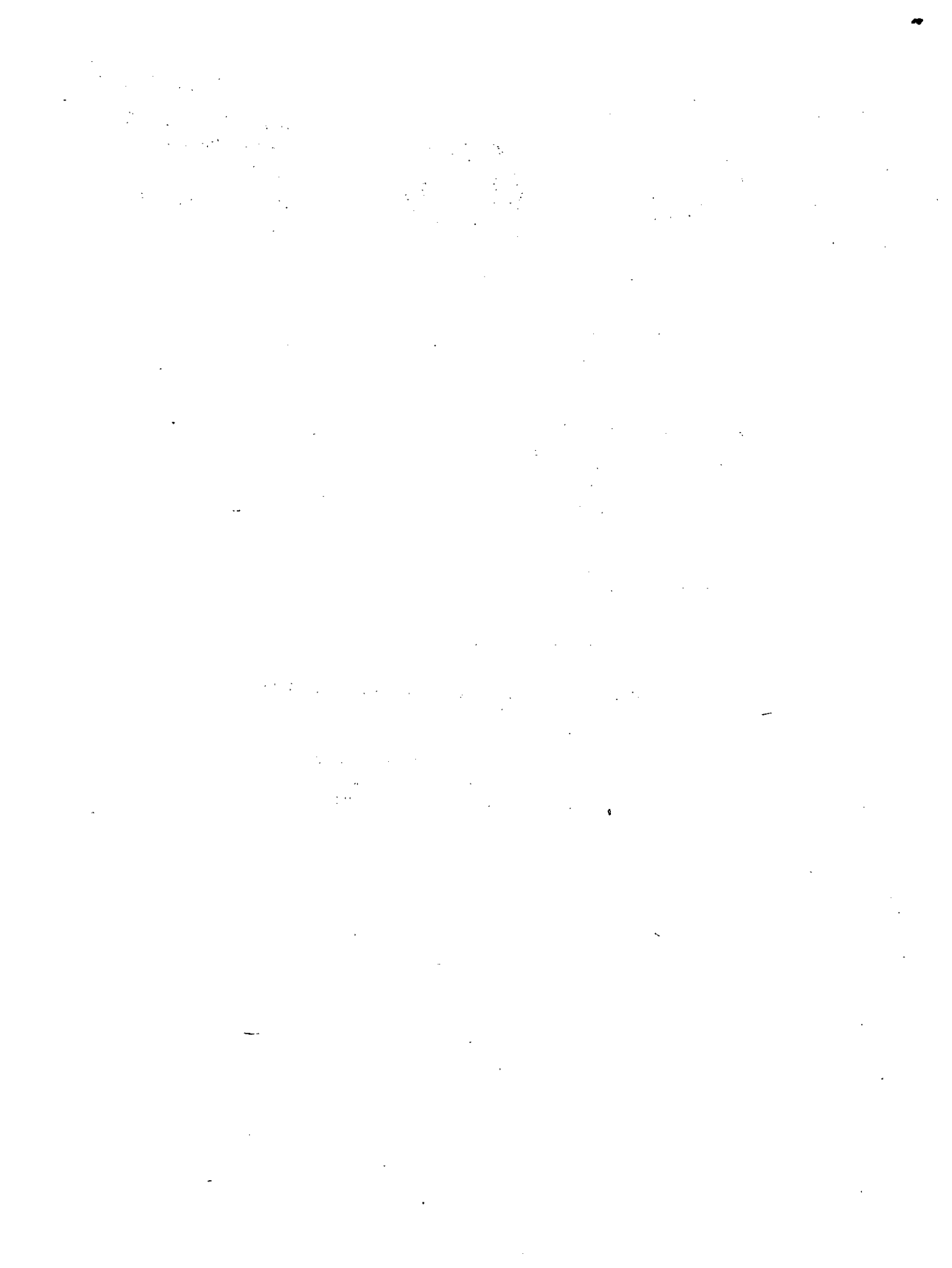
SEMINARIO REGIONAL LATINOAMERICANO
SOBRE EL PAPEL DEL DESARROLLO DE
LA COMUNIDAD EN LA ACELERACION DEL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

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
1º de julio de 1964

BASES, MEDIOS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Documento preparado por la Dirección
de Asuntos Sociales de las
Naciones Unidas, Nueva York



BASES, MEDIOS Y OBJETIVOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Las ideas en que se basa el enfoque denominado desarrollo de la comunidad se han plasmado en la dura escuela de la experiencia práctica en muchas y diferentes partes del mundo. Y este proceso de aprender a cumplir mejor la tarea es de carácter permanente.

Por su naturaleza misma de programa común a varias disciplinas, el desarrollo de la comunidad se ve enriquecido, además, por la experiencia práctica de muchas actividades científicas y profesionales, demasiado bien conocidas para que haga falta reiterarlas aquí.

Hemos comprobado que, como foco de todos los esfuerzos de desarrollo de la comunidad realizados en el mundo, figura la preocupación por lograr que los recursos humanos latentes participen de la manera más eficaz en la tarea nacional del desarrollo. Por sí misma, la combinación de las dos palabras "desarrollo" y "comunidad" indica el interés por combinar dos procesos: el de desarrollo económico y social, o sea, la elevación de los medios y niveles de vida a que todo país aspira; y el de mejorar la calidad y la eficacia de los recursos humanos disponibles.

La dificultad de esta tarea queda de manifiesto en los desplazamientos del centro de interés y en los continuos experimentos metodológicos que han caracterizado algunos de los grandes programas de desarrollo nacional de carácter nacional; y también se echa de ver en la evolución gradual del concepto de desarrollo de la comunidad en la esfera internacional. Sirva de ejemplo la gran cantidad de tanteos, análisis y exploraciones que han entrado en el estudio del complicado problema de aunar los esfuerzos locales con los planes nacionales en materia económica y social. No son muchos los que ahora recuerdan que esta cuestión no es una novedad en las Naciones Unidas; y que hace casi un decenio que el Consejo Económico y Social y la Comisión de Asuntos Sociales comenzaron a dilucidar los medios mejores con los cuales podían hacerse converger los esfuerzos locales y nacionales. Pero en aquellos primeros años se creía que la solución tal vez consista en crear centros de bienestar de la comunidad. El primer estudio de las Naciones Unidas,

preparado a pedido del Consejo, pronto dejó en claro lo estrecho que resulta el concepto de centros de bienestar de la comunidad para comprender los procesos mediante los cuales puede fomentarse mejor la participación popular en el desarrollo. En vista de eso, se emprendió un examen más amplio de la experiencia práctica de trabajo con las poblaciones.

Dicho estudio, publicado en 1955, hizo destacarse la estrecha interrelación entre los procesos sociales y económicos y la necesidad de que la iniciativa local cuente con apoyo externo. En él se indicaba que "en todas partes existe una convergencia creciente en ciertas metas u objetivos fundamentales de todo desarrollo, a saber, una más alta productividad de los productos primarios y bienes de uso mediante mejores métodos en el terreno económico, y una organización social eficaz de hombres y mujeres para hacerla incidir en su propio mejoramiento social. Tanto en el terreno económico como en el social, parecen fundamentales los principios del esfuerzo propio organizado y de la acción cooperativa de parte de la propia comunidad, y del liberal ofrecimiento de conocimientos técnicos de parte del gobierno o del organismo de asistencia privada".

Por entonces ya se habían identificado muchos de los elementos que actualmente asociamos con el desarrollo de la comunidad: por ejemplo, la importancia de despertar una vigorosa conciencia de identidad comunitaria; la necesidad de un enfoque multilateral pero integrado con respecto a la elevación de los niveles de vida; la insistencia en la coordinación del mecanismo gubernamental en sus diversos planos. Se recalcó de modo especial el valor de una corriente de comunicación en los dos sentidos entre el pueblo y el gobierno, de modo que el gobierno se mantuviera al tanto de las necesidades y el pueblo de los servicios disponibles.^{1/}

^{1/} Naciones Unidas, Social Progress Through Community Development, (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 55.IV.18), pág. 17, párr. 17.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque en esta etapa se hablaba ya de la importancia fundamental del papel del gobierno, el alcance y magnitud de ese papel eran aún conceptos relativamente limitados. En esta fase, la intervención gubernamental adquiría primordialmente el carácter de estímulo externo al esfuerzo local, a través de la asesoría técnica y alguna ayuda práctica. Fuera de los servicios de divulgación, la educación de adultos y/o la asistencia prestada para organizar sociedades o centros rurales, la responsabilidad del gobierno en el desarrollo de la comunidad no iba más allá de algunos pagos simbólicos vinculados al trabajo voluntario en obras públicas, y del suministro de servicios coordinados para alentar el esfuerzo propio local. El papel del gobierno en el establecimiento de nuevas comunidades dentro de proyectos de desarrollo de los valles de algunos ríos sólo se mencionaba al pasar. Es preciso recordar aquí que en esa etapa existían muy pocos proyectos de desarrollo de la comunidad de magnitud nacional. Los programas de la India y del Pakistán, por ejemplo, tenían sólo tres años de existencia y recién emergían de la fase experimental. Ceilán, Birmania, Corea, Puerto Rico y las Antillas, Egipto y la Costa de Oro (ahora Ghana), México (misiones culturales) y los países en que funciona la Misión Andina, fueron las fuentes principales de aquellas experiencias que se analizaron luego.

Dos años después, cuando un grupo de trabajo de organismos de las Naciones Unidas se reunió en Ginebra bajo los auspicios del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) con el fin de cambiar ideas sobre el desarrollo de la comunidad, este concepto había adquirido amplitud y profundidad. No se hallaba enfocado ya esencialmente hacia los asuntos locales y colectivos; el desarrollo de la comunidad había encontrado su puesto dentro del vasto contexto del desarrollo económico y social. Se reconoció entonces, no sólo que el desarrollo de la comunidad puede desempeñar un papel de importancia en el fomento del mejoramiento económico social "elevando la capacidad productora", influyendo sobre el tipo de actividades que la población emprende y educándola como consumidora de

/bienes y

bienes y servicios",^{2/} sino también que ese proceso depende, por lo menos parcialmente, de algunas medidas globales que adopte el gobierno.

Por lo tanto, se consideró aconsejable que los gobiernos nacionales suministren tres tipos de servicios como parte integral de un desarrollo equilibrado de la comunidad:

1. Servicios directos, que incluyen divulgación agrícola, y de nociones de economía doméstica, servicios de salud, escuelas y programas de alfabetización, servicios sociales, organización de cooperativas y de artesanías, etc.
2. Servicios complementarios, como adiestramiento de personal, labores de investigación y experimentación, etc.
3. Medidas globales de desarrollo "que quizás no tengan efecto directo sobre los pobladores como miembros de comunidades locales, pero que, sin embargo, son importantes para el éxito del desarrollo de la comunidad".

Algunas de esas medidas globales de desarrollo se traducen en el establecimiento de sistemas nacionales de carreteras y de generación eléctrica, reformas fiscales y una política social integral, mejoramiento de los sistemas de administración pública, (especialmente en el nivel del gobierno local) y reforma agraria. Se ha estimado que las dos últimas medidas "son quizás complementos esenciales de los servicios directos". Aparentemente, en esa etapa se insinuaba la comprensión que aún no se transformaba en convicción de los estrechos vínculos que unen a la reforma agraria y al desarrollo de la comunidad, y a los que se han referido categóricamente resoluciones posteriores del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General.

Se observa así que el concepto de gobierno nacional, no sólo como promotor y guía del esfuerzo local, sino también como proveedor del marco amplio que requiere el desarrollo de la comunidad a través de la reforma agraria, control de precios, u otras medidas globales, es relativamente reciente. Surgió del análisis intenso de la experiencia en el terreno

^{2/} Naciones Unidas, Community Development and Related Services, reimpreso 40637, diciembre 1961, pág. 1.

durante el período 1956-62, época en que casi todos los países del Asia Sudoriental y algunos países africanos de independencia reciente habían establecido programas nacionales de desarrollo de la comunidad. Los años 1960-62 vieron también una rápida expansión del desarrollo de la comunidad en América Latina y un aumento acusado de las solicitudes de los gobiernos latinoamericanos para lograr asistencia técnica de las Naciones Unidas en esta materia. Este mismo período presenció asimismo la publicación de nuestro estudio Aspectos básicos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública; en él se destacan las implicaciones de los programas de desarrollo de la comunidad en la estructura, organización y responsabilidad del gobierno local. Además, fue éste un período de conferencias o seminarios sobre los programas nacionales de desarrollo de la comunidad, que se ocuparon esencialmente de esclarecer el papel del gobierno nacional y de señalar las disposiciones administrativas y de organización necesarias para el desempeño efectivo de ese papel. En esas reuniones se trató de encarar problemas como el de las ventajas relativas de poner el desarrollo de la comunidad en manos de la Oficina del Presidente o del Primer Ministro, o de un ministerio no técnico (como el Ministerio del Interior o de Planificación); o de entregarlo a un Ministerio especializado, como el de bienestar social, educación o agricultura. En otro aspecto, se atribuyó gran importancia al adiestramiento y al empleo de trabajadores de primero línea, encargados especialmente de alentar y apoyar la acción local y de consolidar las instituciones populares y el gobierno local.

La preocupación esencial de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo de la comunidad, sin embargo, no ha sido tanto la estructura necesaria, como los medios de alcanzar metas económicas y sociales en el contexto del desarrollo nacional. Con miras a ese fin, en 1960 se emprendió un estudio de desarrollo de la comunidad y desarrollo económico, en colaboración con la CEALO y sobre la base de estudios experimentales en Taiwán,

/Lucknow, (India)

Lucknow, (India) y Lahore (Pakistán). Otro importante campo de estudios ha sido la relación entre reforma agraria y desarrollo de la comunidad, que se ha abordado en colaboración con la FAO. Se han designado consultores para examinar la experiencia corriente en desarrollo de la comunidad, cooperativas y colonización. Han cooperado también la CEPAL, preparando estudios de casos para este seminario, y la CEALO, que organizó una misión para estudiar el efecto económico y social del desarrollo de la comunidad en Ghana.

Con el fin de orientar las actividades en esta materia, en febrero de 1963 se convocó a una reunión especial de expertos de 11 países en la Sede de las Naciones Unidas; el temario de la reunión tuvo tres puntos, de los cuales los dos principales fueron:

- a) relación de los programas de desarrollo de la comunidad con los programas nacionales de desarrollo, incluyendo la reforma agraria, y
- b) formas de aumentar el efecto económico y social de esos programas.

Al pasar revista a la larga lista de expertos en desarrollo de la comunidad que se ha puesto a disposición de los gobiernos, las becas, las giras de estudio, los seminarios, las reuniones de trabajo, las reuniones de expertos y las conferencias organizadas, las misiones de estudio y de evaluación enviadas a cada una de las principales regiones, las resoluciones apoyadas, los estudios y los planes preparados, valdría la pena detenerse a considerar, ¿qué ha resultado de todo esto?. ¿Tenemos ahora un instrumento perfeccionado, un conjunto de técnicas infalibles, un acervo de conocimientos concisos y definidos o una fórmula que puede aplicarse prácticamente en todos los países? Si las respuestas fueran afirmativas y definitivas no habría necesidad de efectuar el presente seminario o de realizar los intensos esfuerzos de evaluación a que damos apoyo en todos los tipos de actividades de asistencia técnica. Hemos traído un conjunto de principios y orientaciones que a nuestro juicio han servido en ciertas situaciones y cuya validez en otros casos debe al parecer comprobarse.

Algunas de estas observaciones preliminares que tienen particular importancia para la planificación del desarrollo pueden enunciarse simple y brevemente como sigue:

/a) Desde

- a) Desde un punto de vista el desarrollo de la comunidad es un proceso de crecimiento infinito, pero este crecimiento debe concebirse en función del logro de objetivos concretos para alcanzar el progreso óptimo. El verdadero problema que tiene que resolver el desarrollo de la comunidad consiste en encontrar técnicas para motivar a la población a fin de que haga lo que es preciso hacer en una forma que aumente su confianza en sí misma y su capacidad de planificación.
- b) Es posible y conveniente desglosar los planes generales en elementos comprensibles para la persona corriente y que caigan dentro de sus posibilidades inmediatas de realización. Con todo el objetivo que persigue el desarrollo de la comunidad no es la cooperación mecánica con los planes generales. La contribución de la población a las actividades totales de desarrollo sólo tendrá la eficacia que ella misma llegue a poseer, gracias a la oportunidad de resolver por sí misma los problemas, considerar posibilidades, elegir prioridades, tomar iniciativas, aunar los esfuerzos, ahorrar para contribuir a mantener el progreso y asumir responsabilidades para mantener éste. Los programas de desarrollo de la comunidad crean oportunidades para alcanzar objetivos a plazo medio de desarrollar los recursos humanos al mismo tiempo que se alcanzan los objetivos sociales y económicos a corto y largo plazo.
- c) La necesidad de desarrollar los recursos humanos y de estimular la cohesión de la comunidad no puede satisfacerse adecuadamente a través de programas especiales y aislados de educación y organización comunitaria, que se desarrollan paralelamente a otras actividades. La tarea de mejorar el factor humano debe ser la base de todas las actividades para que realmente sean útiles. Las medidas introducidas para asegurar que el progreso social se convierte en realidad como parte integral de todas las actividades, constituyen la mejor garantía de que no se interrumpa la motivación de la población para el desarrollo.

/d) Todo

- d) Todo el personal técnico, cual sea su especialización o grado de responsabilidad, debe tener conciencia de la diferencia entre la motivación y participación verdaderas de la población por una parte y la coerción o la persuasión insistente por la otra; deben ser capaces de hacer lo que les corresponde para contribuir al desarrollo de los recursos humanos y a la organización social en la medida posible y compatible con sus funciones técnicas.
- e) El término "comunidad" debe ser interpretado con la máxima flexibilidad. En determinados lugares las personas pueden aunar sus esfuerzos en forma distinta para desarrollar diferentes funciones, que suelen rebasar los límites locales, a fin de formar parte de una comunidad más amplia de intereses. Aunque la proximidad geográfica puede ser un factor aglutinante para ciertas actividades, la planificación de los programas de desarrollo de la comunidad deberá efectuarse teniendo en cuenta las posibles relaciones kaleidoscópicas entre los residentes de determinada zona o país, y su círculo creciente de contactos a medida que se incorporan a una economía monetaria. Este tipo de planificación permitiría el uso más eficaz de cooperativas, sindicatos y otros movimientos como factores positivos para el desarrollo de la comunidad.
- f) Habrá que estimular sistemáticamente la corriente de comunicación en ambos sentidos y el apoyo recíproco de los planes nacionales y locales. Habrá que idear medidas concretas que deberán evaluarse permanentemente. Entre éstas deben incluirse medidas para formar líderes locales y asignar a los organismos locales la responsabilidad y los medios necesarios para funcionar eficazmente.
- g) Es peligroso suponer que los residentes locales de las regiones insuficientemente desarrolladas son necesariamente apáticos y deben modificar sus actitudes. A menudo sucede lo contrario. Los miembros de la comunidad local, con un pequeño estímulo, pueden precipitar los cambios con tanta rapidez que el gobierno

/tiene dificultades

tiene dificultades para cumplir sus compromisos a fin de igualar el esfuerzo popular. Esto se aplica especialmente en zonas que se están urbanizando rápidamente.

- h) Al planificar los programas en las esferas nacional y local, habrá que prestar más atención a la relación que guardan entre sí el desarrollo de la comunidad y las medidas generales, como por ejemplo aquéllas destinadas a ampliar las oportunidades de propiedad de la tierra, crédito rural o comercialización; garantizar una compensación justa a los trabajadores (por ejemplo a través de la promulgación de leyes y la creación de sindicatos bien organizados); reducir al mínimo los riesgos (por ejemplo a través de cooperativas y del control de precios); e igualar la oferta y la demanda de trabajadores, por ejemplo a través de campañas intensas de alfabetización y de la formación técnica de personal calificado y semicalificado para llenar los nuevos empleos, planificar nuevas comunidades o revitalizar las existentes en relación con la industria, etc.

El concepto de la función del gobierno en el desarrollo de la comunidad debe comprender la iniciativa y la responsabilidad en lo relativo a la adopción de estas medidas generales, especialmente por cuanto ellas establecen el clima en que cabe esperar que florezca la iniciativa de la población.

- i) El éxito de los programas de desarrollo de la comunidad depende de la orientación y capacitación adecuada que reciba el personal y de la investigación y evaluación permanentes. La capacitación, la investigación y la evaluación deben ser consideradas como facetas de un mismo problema: el de asegurar elevadas normas de servicio y en consecuencia debe asignársele una elevada prioridad.

