

SEMINARIO REGIONAL
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, junio de 1964

DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y DESARROLLO NACIONAL



Naciones Unidas

8

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

Y

DESARROLLO NACIONAL

*Informe del Grupo Especial de Expertos
designado por el Secretario General
de las Naciones Unidas*



NACIONES UNIDAS
Nueva York, 1963

NOTA

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de estas firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

E/CN.5/379/Rev.1

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS
Número de venta: 64. IV. 2

Precio: \$1,00 (EE.UU.)
(o su equivalente en la moneda del país)

INDICE

	<u>Páginas</u>
PREFACIO	1
CARTA DE TRANSMISION	2
	<u>Párrafos</u>
INTRODUCCION	1 = 25
I. RELACION QUE EXISTE ENTRE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA CCMUNIDAD Y LOS DE DESARROLLO NACIONAL	26 = 67
A. Origen de los planes nacionales de desarrollo económico y social	26 = 31
B. Contribución del desarrollo de la comunidad a los programas de desarrollo nacional	32 = 40
C. Función de los servicios gubernamentales para apoyar y reforzar la acción de las comunidades locales	41 = 51
D. Requisitos especiales para vincular el desarrollo de la comunidad a la planificación nacional	52 = 67
II. MEDIOS DE AUMENTAR LA INFLUENCIA DEL DESARROLLO DE LA CCMUNIDAD EN LAS ESFERAS SOCIAL Y ECONOMICA	68 = 181
A. Naturaleza de la repercusión del desarrollo de la comunidad	68 = 85
B. Maneras de enfocar el desarrollo de la comunidad	86 = 116
C. Elementos esenciales para reforzar el proceso de desarrollo de la comunidad	117 = 153
D. Algunos aspectos que requieren especial atención para intensificar la repercusión económica	154 = 181
III. MEDIDAS DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA CCMUNIDAD	182 = 250
A. Tipos de organización	188 = 192
B. Coordinación	193 = 212
C. Descentralización	213 = 219
D. Aspectos especiales de la organización	220 = 237
E. Papel de las universidades y de las instituciones especiales de capacitación en el desarrollo de la comunidad	238 = 250
ANEXO: LISTA DE PARTICIPANTES	Pág. 88

PREFACIO

Para mejorar el desarrollo de la comunidad y robustecer la acción internacional a este fin, el Consejo Económico y Social recomendó - en su 24.º período de sesiones, celebrado en 1957 - entre otras medidas, "un estudio más detenido de los elementos esenciales que entran en el proceso del desarrollo de la comunidad y de los requisitos previos necesarios para armonizar debidamente el programa de desarrollo de la comunidad" (resolución 663 D (XXIV)).

En su 32.º período de sesiones, celebrado en 1961, el Consejo pidió en su resolución 830 F (XXXII) al Secretario General que se hiciera asesorar por un grupo especial de expertos sobre algunas cuestiones generales que se planteaban en relación con los programas de desarrollo de la comunidad, a saber:

- a) la relación que existe entre los programas de desarrollo de la comunidad y los de desarrollo nacional, incluida la reforma agraria;
- b) los medios de aumentar la influencia de esos programas en las esferas económicas y social; y
- c) las medidas de organización y administración que permitan ejecutar eficazmente esos programas en países con sistemas administrativos y económicos diversos.

En consulta con los gobiernos, el Secretario General designó a los diez expertos siguientes, procedentes de diversas regiones geográficas y culturales: Sr. Ibrahim Ba (Senegal); Sr. W.B. Baker (Canadá); Sr. Gonzalo Aguirre Beltrán (México); Sr. Amando Dalisay (Filipinas); Sr. G. Hendriks (Países Bajos); Sr. Amin Y. Husseini (Jordania); Srta. Lucy Lameck (Tanganyika); Sr. K.S.V. Raman (India); Sr. Mieczyslaw Rog-Swiostek (Polonia); y Sr. Gonzalo Rubio Orbe (Ecuador).

El Grupo se reunió en la Sede de las Naciones Unidas del 18 de febrero al 8 de marzo de 1963. Estuvieron representados cuatro organismos especializados y el UNICEF. La lista de participantes figura en el anexo del presente informe.

La Srta. Julia Henderson, Directora de Asuntos Sociales, declaró abierta la primera sesión y actuó como presidenta durante el período de sesiones. Asistió también a éstas el Sr. Kurt Jansson, Subdirector interino encargado de la Subdirección de Desarrollo de la Comunidad y Bienestar Social, el Sr. E.C. Grigg, Jefe de la Sección de Desarrollo de la Comunidad, actuó como secretario del Grupo.

UNITED NATIONS  NATIONS UNIES
NEW YORK

CABLE ADDRESS · UNATIONS NEWYORK · ADRESSE TELEGRAPHIQUE

IN REPLY
PLEASE QUOTE NO.

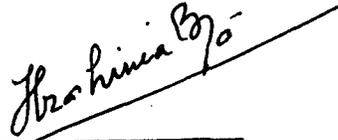
Nueva York, 8 de marzo de 1963

CARTA DE TRANSMISION
al Secretario General de las Naciones Unidas

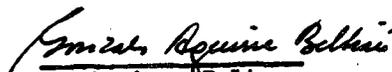
El Grupo Especial de Expertos en Desarrollo de la Comunidad, convocado en virtud de lo dispuesto en la resolución 830 F (XXXII) del Consejo Económico y Social, tiene el honor de presentar el adjunto informe sobre la reunión que celebró en la Sede de las Naciones Unidas del 18 de febrero al 8 de marzo de 1963.

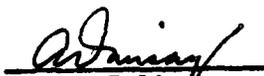
El Grupo se complace en poder presentar dicho informe, que fue aprobado por unanimidad y que contiene conclusiones que pueden ser útiles a los gobiernos y a las organizaciones internacionales para dar mayor amplitud a la labor de desarrollo de la comunidad y para consolidar y mejorar los programas ya existentes.

Le saludan atentamente:

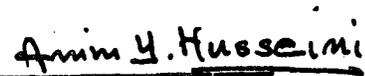

Ibrahim Ba

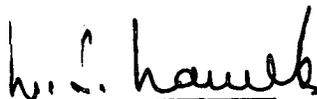

W. B. Baker

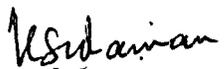

G. Aguirre Beltran


Amando Dalisay

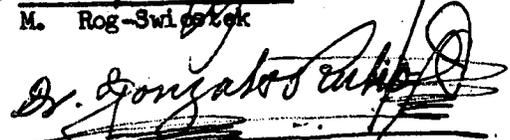

Hendriks


Amin Y. Husseini


Lucy Laneck


K.S.V. Raman


M. Rog-Swieczek


Gonzalo Rubio Orbe

INTRODUCCION

1. En todos los países del mundo se comprende cada vez mejor que la rápida transformación social y económica no conduce necesariamente a un desarrollo equilibrado. La transformación es un proceso que muchas veces se opera independientemente de que nos gusten o no sus consecuencias. En cambio, el desarrollo supone una atención más amplia y continuada al elemento humano en cuanto a los fines y a la dirección del proceso.
2. Se prevé que en el decenio próximo se acelerarán los programas nacionales de desarrollo social y económico. Por fortuna, estamos ahora comenzando a comprender mejor algunas de las dificultades con que se tropieza cuando en los complejos procesos de transformación interviene la intención humana. "Nos damos cuenta de que el desarrollo no sólo se refiere a las necesidades materiales del hombre sino al mejoramiento de las condiciones sociales de vida y a sus más nobles aspiraciones. El desarrollo no es sólo el crecimiento económico; es el crecimiento sumado a la evolución"^{1/}.
3. En vista de estas tendencias, era de esperar que la contribución de las comunidades a los fines nacionales fuese objeto de discusiones y estudios más intensivos. Históricamente, las comunidades, con sus valores tradicionales y sus relaciones menos formales, han precedido a la necesidad y al establecimiento de esferas de gobierno más elevadas. Ya todo el mundo reconoce que la gente puede, dentro de su comunidad, facilitar o frustrar propósitos nacionales en muchos puntos estratégicos. Lo que no todo el mundo reconoce es que las comunidades pueden también actuar como elemento amortiguador del choque que suponen los cambios rápidos, y facilitar la necesaria combinación de lo viejo y lo nuevo.
4. Este reconocimiento de las influencias de la comunidad se refleja cada vez en más programas nacionales. La documentación de que se dispone indica que, a principios del decenio de 1950, sólo en siete países el desarrollo de la comunidad había llegado a ser un programa plenamente en marcha y en escala nacional. Al finalizar el decenio, el número de esos países pasaba de treinta. Otros treinta países llevaban a cabo planes rudimentarios o experimentales de desarrollo de la comunidad, aunque no en todos los casos les daban este nombre^{2/}.

^{1/} Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.B.2), pág. v.

^{2/} Ibid., pág. 45.

5. La expresión "desarrollo de la comunidad" se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional. En este complejo de procesos intervienen, por lo tanto, dos elementos esenciales: la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa; y el suministro de servicios técnicos y de otro carácter en formas que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio y la ayuda mutua, y aumenten su eficacia. El desarrollo de la comunidad encuentra su expresión en programas encaminados a lograr una gran variedad de mejoras concretas^{3/}.
6. El Grupo de Expertos tuvo en cuenta estos antecedentes al iniciar su tarea de asesorar a la Comisión de Asuntos Sociales y al Consejo "sobre la relación que existe entre los programas de desarrollo de la comunidad y los de desarrollo nacional, incluida la reforma agraria, sobre los medios de aumentar la influencia de esos programas en las esferas económica y social, y sobre las medidas de organización y administración que permitan ejecutar eficazmente esos programas en países con sistemas administrativos y económicos diversos"^{4/}.
7. Delimitado así el ámbito del estudio, el informe que sigue refleja la amplia documentación proporcionada por los organismos que le han prestado su cooperación y las opiniones de los expertos en cuanto a los medios y procedimientos que cabe utilizar para dar mayor eficacia a la labor de desarrollo de la comunidad. Por las limitaciones de tiempo, las conclusiones a que ha llegado el Grupo revisten necesariamente carácter general. Además, debido a la gran extensión del tema y a la relativa limitación de los recursos destinados al estudio de los procesos de desarrollo de la comunidad, no hay mucha información sobre las contribuciones concretas aportadas por éste. También hay que tener en cuenta que, por su naturaleza misma, el desarrollo de la comunidad debe relacionarse con el medio concreto en que se opera. Por esto, no se presta a fórmulas precisas, que puedan aplicarse a muy variadas condiciones socioeconómicas, culturales y políticas.

3/ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 24.^o período de sesiones, Anexos, tema 4 del programa (documento E/2931, Anexo III)

4/ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 34.^o período de sesiones, Suplemento No. 12, párr. 64.

8. El Grupo opina que las Naciones Unidas debieran ampliar considerablemente los medios a su alcance para alentar el perfeccionamiento y la extensión de los programas de desarrollo de la comunidad. En aquellos países donde éste se acepta ya como elemento de la política nacional, debieran intensificarse aun más las actividades emprendidas.
9. Cuando se pasa revista a la experiencia adquirida en el plano internacional durante el pasado decenio, se advierte con toda claridad que los procesos propios del desarrollo de la comunidad pueden adaptarse no sólo a las circunstancias de cada país sino también a la etapa de desarrollo en que se encuentre cada uno. Sería un grave error asociar la idea de desarrollo de la comunidad únicamente con la de creación de las condiciones previas para el crecimiento social y económico de los países. Conseguir el apoyo de la población constituye un problema importante y arduo, cualquiera que sea el nivel de desarrollo económico y social alcanzado por un país.
10. Probablemente, en el decenio próximo se acelerará la labor de planificación nacional del desarrollo social y económico. Ahora bien, a menos que se prevea concretamente la inclusión de los procesos de desarrollo de la comunidad en esos planes nacionales, la consiguiente falta de comprensión y de apoyo populares puede frustrar los propósitos nacionales en muchos aspectos esenciales. La reacción de las gentes a las aspiraciones nacionales - ya se reflejen en planes bien intencionados o en servicios públicos - se produce en el contexto de su vida cotidiana en la respectiva comunidad.
11. Si se tiene en cuenta la aceleración de la planificación nacional y el hecho de que los procesos de desarrollo de la comunidad han de acomodarse en cada caso a las circunstancias y a la etapa de desarrollo del país, parece indicado tratar de extender la comprensión de la índole dinámica del desarrollo de la comunidad. Es imprescindible proceder a una labor permanente de evaluación y de perfeccionamiento de las técnicas si se quiere que el desarrollo de la comunidad actúe como medio apropiado para crear condiciones propicias a la necesaria evolución y para mejorar la calidad de la transformación social, en su más amplio sentido social, económico y administrativo.
12. Una de las dificultades más persistentes, entre las que reducen la contribución del desarrollo de la comunidad tanto nacional como internacionalmente, es la de infundir un sentimiento de propósito común a las dependencias u organismos

especializados que confían en la iniciativa de la comunidad para crear condiciones propicias al progreso económico y social. Por este motivo, el Grupo de Expertos considera de importancia fundamental que los organismos oficiales de los países en vías de desarrollo y los organismos internacionales cooperadores comprendan a fondo la filosofía y la práctica del desarrollo de la comunidad y los amplios fines con que han de guardar relación sus propios intereses y conocimientos especializados. Esto debiera reflejarse en las disposiciones adoptadas para la formación de personal administrativo.

13. El Grupo ha advertido frecuente tendencia a considerar el desarrollo de la comunidad como medio de expresar las "necesidades sentidas" del pueblo. Sin negar en modo alguno la importancia de las aspiraciones personales, es evidente que el aferrarse ciegamente a este punto de vista no es del todo compatible con la aceleración del desarrollo social y económico de un país. El desarrollo de la comunidad sólo puede ser un instrumento dinámico, a los efectos nacionales, si facilita la acertada fusión de las necesidades expresadas localmente con los objetivos nacionales, de manera que el efecto de la intervención local multiplique las posibilidades de desarrollo social y económico equilibrado. En este sentido, las cooperativas y otras organizaciones locales, y los servicios de la comunidad, constituyen realizaciones importantes en cuanto fomentan el crecimiento autosostenido en el más amplio sentido económico y social.

14. Hay otro aspecto del desarrollo de la comunidad que por ahora no se ha logrado analizar a fondo. Es el que se refiere a la unidad de operación que debe asociarse a la idea de una comunidad local de acción. La experiencia ha demostrado que la índole territorial del grupo local cooperador varía según la finalidad perseguida. Lo esencial es tener en cuenta que el desarrollo de la comunidad aprovecha - e incluso crea - las unidades de acción local que parecen más apropiadas para el objetivo de vincular a las gentes con la estructura nacional, a fin de que puedan satisfacer las crecientes exigencias que la vida moderna les plantea. En algunos casos, la unidad territorial apropiada puede ser una pequeña aldea aislada; en otros, quizás haya que combinar más de una aldea, en diversas formas. Si se acepta la índole evolutiva del desarrollo de la comunidad, habrá ocasiones en que las aldeas lleguen quizás a desaparecer a fin de que la población pueda encontrar un nuevo sentido de comunidad en agrupaciones territoriales mayores. Y puesto que

así ha ocurrido, sin duda alguna, en los países más adelantados, parece indicado que aquellos otros que se encuentran en vías de desarrollo, y que ven ese fenómeno como una posibilidad remota, a una distancia de decenios, tengan presente esta perspectiva y la necesidad de irse amoldando a las circunstancias.

15. En lo que se refiere a la contribución del desarrollo de la comunidad a los programas nacionales de desarrollo, el Grupo encarece que se reconozca que ciertas reformas deben preceder o acompañar a la participación de las comunidades en el crecimiento de un país. Dos buenos ejemplos son la reforma agraria y la organización económica voluntaria. La reforma agraria suele ser un requisito esencial para el buen desarrollo de la comunidad, porque crea un estímulo económico que conduce a la elevación de la productividad y al logro de una distribución más equitativa de los ingresos. Del mismo modo, la organización económica voluntaria, por lo común en forma de cooperativas, puede ser esencial para facilitar el acceso a las fuentes de crédito, asegurar precios razonables para los productos agrícolas y rebajar los costos de producción de los bienes de consumo. Aunque el progreso en estos dos aspectos puede ser esencial para un buen desarrollo de la comunidad, es también evidente que éste puede contribuir considerablemente a ese progreso, puesto que prepara a la gente para que comprenda las posibilidades de reforma agraria y de organización económica existentes. El Grupo de Expertos exhorta, pues, a que se preste especial atención a estos dos problemas en toda ocasión en que se extienda a otros países menos desarrollados la labor de desarrollo de la comunidad.

16. Al estudiar qué propuestas podrían servir para intensificar la repercusión social y económica del desarrollo de la comunidad, el Grupo de Expertos ha considerado oportuno insistir en la conveniencia de capacitar mejor a la población para que, en el plano local, adopte decisiones que respondan al interés común. Las mismas costumbres tradicionales que suelen frustrar el desarrollo no son, al fin y al cabo, sino la consecuencia de decisiones adoptadas por las comunidades a lo largo de siglos. Y ahora se espera de esas colectividades que examinen y revisen, a la luz de los conocimientos modernos y de las exigencias nacionales, las soluciones tradicionales. Por tanto, los trabajadores sociales de desarrollo de la comunidad deben capacitarse - cualquiera que sea el lugar que ocupen en la estructura administrativa - para la labor de ayudar al pueblo a sopesar los pros y los

contras que, desde los puntos de vista social y económico, tienen los cambios que deban efectuarse. A este respecto, debe señalarse que cada vez es más difícil distinguir entre el desarrollo económico y el desarrollo social. Los gastos de capital social - caminos, escuelas, hospitales, etc. - deben ser costeados por el capital productivo, elevando la productividad agrícola y aumentando el empleo no agrícola. Las ventajas materiales supondrán siempre cierto equilibrio entre los antiguos valores perdidos y los nuevos valores obtenidos. El desarrollo de la comunidad en todos los países funciona en una economía de recursos escasos. Por esta razón, es esencial ayudar a las personas que integran estas comunidades a que tomen decisiones inspiradas en un sentido realista y encaminadas al logro del desarrollo local y nacional equilibrado.

17. Trátese del desarrollo económico o de la reconstitución de la sociedad, los móviles obligan a elegir entre valores contrapuestos. A ello se debe el frecuente fenómeno de que las comunidades sean conservadoras por desesperación; la experiencia de elecciones hechas en el pasado les ha demostrado que el cambio sólo conduce a intensificar el retraimiento y la desesperanza. La acción de poner a su alcance hechos, información y recursos para que lleven a cabo cambios acertados constituye un proceso educativo, sea cual fuera la especialidad técnica de que se trate. Por lo tanto, la educación y la organización interesan a todo técnico que se dedique al desarrollo de la comunidad, de lo cual se desprende que debe hacerse lo posible por establecer más programas de capacitación de personal de todas las categorías.

18. El Grupo ha llegado a la conclusión de que el desarrollo de la comunidad tiene una repercusión mucho mayor cuando los recursos procedentes de esferas de gobierno más elevadas - recursos que pueden consistir en asistencia económica, asesoramiento de especialistas u otras formas de estímulo - se facilitan a las comunidades en formas que no entrañen sustitución de aquellos recursos que éstas pueden movilizar mediante los procesos de desarrollo de la comunidad. Ello entraña dificultades de apreciación en las esferas nacional y regional, de la planificación pero, si se pretende que el gobierno y la organización voluntaria locales no pierdan vitalidad a la larga, hay que aplicar el principio esencial de que no se debe depender demasiado de los recursos exteriores.

19. En el transcurso de sus debates, el Grupo volvió una y otra vez sobre los difíciles problemas que plantea la necesidad de contar con aquellos conocimientos, técnicas y materiales de los cuales no cabe prescindir si se quiere dar contenido a la capacitación de los trabajadores sociales de desarrollo de la comunidad. Puesto que la función primordial de éste estriba en estimular y orientar a las personas en cuanto a la adopción de decisiones que suponen cambios, urge disponer de más recursos para estudiar estas cuestiones sociales y de educación. Para que la formación en materia de desarrollo de la comunidad no se convierta en meras frases trilladas o manidas expresiones de consuelo, hay que sostenerla con una labor de investigación bien concebida. Por consiguiente, los recursos para investigación deberán vincularse a los servicios de capacitación donde éstos existan o se establezcan. Asimismo, la índole de los elementos destinados a la investigación debe ser adecuada al grado de capacitación de esos servicios. Por ejemplo, en el plano de la comunidad y del distrito se pueden estudiar sobre todo las técnicas sencillas de preparación de encuestas y las de evaluación; en el plano nacional, se podría alentar a las universidades a que implantaran programas más amplios de investigación social básica. El Grupo de Expertos encarece que las Naciones Unidas presten especial atención a la creación, en una escala mucho más amplia que la actual, de servicios de investigación aplicada vinculados a los establecimientos regionales de formación profesional.

20. La cuestión de los servicios y elementos de capacitación y de investigación guarda relación directa con los intrincados problemas relativos a las diferentes clases de trabajadores sociales necesarias para lograr que se cumplan eficazmente los objetivos del desarrollo de la comunidad. Es evidente que, al respecto, cada país debe buscar soluciones teniendo en cuenta sus propias tradiciones, su organización administrativa y sus circunstancias políticas. Esto no obstante, el Grupo de Expertos consideró necesario limitarse a formular principios generales. A juzgar por la experiencia adquirida, parece ser que muchos de los problemas existentes en este terreno se crean al confundir las funciones generalizadas que desempeñan las comunidades con las funciones especializadas que asumen esferas más altas de gobierno. También es útil hacer la distinción entre la manera oficiosa en que, "cara a cara" por así decirlo, se crean en las comunidades las condiciones

de acuerdo, y el aspecto formal, impersonal, que revisten las directrices oficiales emanadas de los centros gubernamentales. Se llega forzosamente a la conclusión de que hay que designar y capacitar personal que se encargue de establecer un vínculo entre estos dos procesos de organización tan diferentes. Tanto si ese personal está vinculado a departamentos que se ocupen del desarrollo de la comunidad como si queda adscrito a departamentos especializados, la labor deberá tender primordialmente a satisfacer las necesidades de educación y organización de la comunidad. Los problemas que entraña esta ardua función de enlace merecen ser estudiados más a fondo por especialistas en ciencias sociales.

21. Otro de los problemas considerados por el Grupo es el de asegurar que los recursos de las universidades contribuyan con la máxima eficacia posible a satisfacer las cambiantes necesidades de cada país. No es posible desentenderse de los procesos de transformación social, ni de los problemas conexos, si se pretende comprender en qué consiste la contribución de los procesos de desarrollo de la comunidad. La tradicional orientación académica de la universidad en muchos países puede hacer, en muchos casos, que la labor docente y de investigación quede aislada de los apremiantes problemas dinámicos que plantea el desarrollo de la comunidad. Por lo tanto, el Grupo propone que se preste mayor atención, en particular, a la expansión de las ciencias sociales, desarrollándolas de manera tal que contribuyan a los programas de enseñanza y de investigación, tanto básica como aplicada, en diversas disciplinas, ya se desarrollen en las universidades o por conducto de centros especiales de investigación aplicada vinculados a las universidades.

22. La contribución aportada por el desarrollo de la comunidad a la creación de instituciones y organizaciones locales que vinculan zonas locales con esferas superiores de gobierno parece haber quedado plenamente probada en la práctica. El desarrollo de la comunidad comienza a menudo como movimiento social, con convicciones intensas y dirección dinámica. Sin embargo, tarde o temprano, el movimiento tiene que empezar a ceder el paso a medios administrativos más duraderos, que mantienen desde entonces los programas iniciados por el movimiento. Así, pues, el desarrollo de la comunidad puede reforzar o crear las condiciones necesarias para establecer un gobierno local y una organización local voluntaria. El Grupo de Expertos sugiere que se tomen precauciones a fin de asegurar que el

desarrollo de la comunidad continuará desempeñando una función útil. Los gobiernos locales una vez establecidos, deben estar asimismo animados de un sentido de finalidad, si han de continuar respondiendo a las necesidades de la población. Además, si quieren vincular la zona local con la nación, deben evolucionar de forma tal que puedan aplicar programas nacionales complejos. El gobierno local tiende a ser conservador y, por lo tanto, es necesario prestar continua atención a fin de estimular formas vitales de asociación voluntaria no sólo para que los gobiernos locales se mantengan alerta sino también para que cumplan muchas funciones que están más allá de las que en rigor les corresponden.

23. Al buscar otros medios de intensificar la repercusión social y económica de los procesos de desarrollo de la comunidad, el Grupo ha llegado a la conclusión de que se debe prestar mayor atención a la labor consistente en explorar y aprovechar las posibilidades que ofrece la unidad familiar como subgrupo clave dentro de la comunidad. Al parecer, la actuación de la mujer, como elemento que suscita iniciativas en la comunidad, es un factor, de gran importancia en muchos países, al que no se ha dado la importancia que merece. También se podría hacer más por identificar, utilizar y desarrollar las aptitudes de mando latentes en toda comunidad.

24. El aumento de la población y la creciente tendencia a la urbanización que se observan en la mayoría de los países en vías de desarrollo, se traducen en un aumento generalizado de las condiciones insalubres de vida. Probablemente, en algunos planes nacionales se concederá gran preferencia a la necesidad de discurrir procedimientos que permitan compensar el creciente déficit de viviendas adecuadas y de servicios públicos de esparcimiento. Reconociendo la limitada experiencia con que se cuenta en materia de desarrollo de la comunidad urbana y las especiales circunstancias que se dan en las estructuras comunales urbanas débiles, el grupo encarece a) que se preste continuada y creciente atención a la extensión de los proyectos experimentales de desarrollo de comunidades urbanas y b) que se evalúen en breve por obra de expertos, los problemas del desarrollo de la comunidad urbana y las oportunidades de acción internacional en ese campo.

25. Otro problema considerado por el Grupo es el relacionado con el mecanismo necesario para coordinar las esferas inferiores y superiores de actividad, de forma que se respeten los objetivos nacionales generales a la vez que se fomenta el

espíritu local de responsabilidad e iniciativa. También en este caso, cada país tiende a hacer la experiencia con diferentes formas de organización y enfoque que varían desde programas de tipo marcadamente integrativo hasta un simple proyecto. Sea cual fuere el medio coordinador elegido, el concepto, más amplio, del desarrollo de la comunidad como instrumento para un desarrollo económico y social equilibrado, debe presidir la labor de planificación y de administración en todos los niveles. Así concebido, el desarrollo de la comunidad constituye el vehículo para elevar ideas y problemas desde la esfera local, pasando por la regional, al ámbito nacional de estudio y planificación. Del mismo modo, el desarrollo de la comunidad traduce los planes y aspiraciones nacionales en formas compatibles con la responsabilidad, la iniciativa y las aspiraciones locales. Es este un proceso complejo que, dada la prevista aceleración de la planificación nacional, requiere continuada y especial atención.

I. RELACION QUE EXISTE ENTRE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD
Y LOS DE DESARROLLO NACIONAL

A. Origen de los planes nacionales de desarrollo económico y social

26. En la época actual, casi todos los países en vías de desarrollo han recurrido a la planificación nacional como la mejor manera de acelerar su desarrollo económico y social y el uso eficaz de sus recursos materiales y humanos. Algunos países venían ya aplicando la planificación general por espacio de decenios; otros - sobre todo en Asia - adoptaron la planificación para el desarrollo equilibrado desde los primeros años de su independencia; y otros - particularmente en Africa y en América Latina - están ahora estableciendo sus centros de planificación y formulando sus primeros planes de desarrollo económico y social.

27. Como resultado de la experiencia adquirida en lo que respecta al perfeccionamiento y a la expansión de la tecnología industrial y agrícola

"ahora se comprende más cabalmente la importancia del factor humano en el desarrollo y la urgente necesidad de movilizar los recursos humanos. El crecimiento económico de los países avanzados parece ser atribuible, en proporción aún mayor de lo que antes se suponía, a la capacidad del elemento humano y no al capital. Además, la ampliación de los horizontes del hombre mediante la educación y la capacitación, y el incremento de su vitalidad como consecuencia de una mejor salud, no sólo son requisitos esenciales para el desarrollo sino que se cuentan entre sus principales objetivos." 1/

28. Al prestar mayor atención al elemento humano como factor del desarrollo económico y aumentar las responsabilidades gubernamentales en cuanto al fomento del bienestar de amplios sectores sociales, el problema del "desarrollo económico y social equilibrado" cobró relieve como uno de los elementos básicos de la planificación. Se considera que, por regla general,

"los factores económicos y sociales se complementan o apoyan mutuamente en el proceso objetivo del desarrollo. Con algunas excepciones, y en distintos grados, el progreso en una esfera (industria, transportes, enseñanza, bienestar laboral, sanidad, etc.) tiende a quedar contrarrestado cuando no se progresa en las demás esferas. Esto constituye un círculo vicioso bien conocido: la pobreza engendra ignorancia y la ignorancia engendra pobreza. Por el contrario, el progreso en cualquiera esfera, con algunas excepciones, resulta beneficioso o potencialmente beneficioso en otras esferas." 2/

1/ Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.B.2), págs. vi-vii.

2/ Informe sobre la Situación Social en el Mundo, (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 61.IV.4), pág. 105.

29. A juzgar por la experiencia adquirida en las sociedades más urbanas e industrializadas, cabe esperar que en las zonas rurales de los países en vías de desarrollo se produzcan, a la larga transformaciones sensacionales. En tales países, la agricultura proporciona ocupación al 80-90% de la población, y muchas veces representa la parte más importante del ingreso y de las exportaciones del país. La elevación de la productividad mediante el perfeccionamiento de las técnicas de explotación agrícola, y la migración a las comunidades urbanas, influirán probablemente en las oportunidades de empleo en las zonas rurales. Los ajustes económicos y sociales que acompañan a tales transformaciones repercuten muchísimo en la planificación nacional.

30. Ahora bien, en la mayoría de los países en vías de desarrollo la situación a corto plazo se ha caracterizado por la lentitud con que mejoran las técnicas de producción agrícola y, además, porque gran parte de este progreso ha quedado contrarrestado por considerables aumentos de la población. Dada la posibilidad de que a fines de este siglo se haya duplicado o triplicado la población en Africa, la América Latina y Asia, el incremento de la producción agrícola y la elevación de los niveles de nutrición serán tareas de enorme importancia dentro del esfuerzo de desarrollo nacional. Como en las zonas rurales se advierte la influencia de muchas tradiciones fuertemente arraigadas, el logro de estos objetivos depende en gran parte de factores humanos locales y de la inclusión de las poblaciones rurales en la vida económica y social del país. Por lo tanto, los gobiernos de los países en vías de desarrollo confían muchísimo en el desarrollo de la comunidad como medio para lograr toda una gama de cambios deseables.

31. En la definición que, para fines de trabajo, dan las Naciones Unidas del concepto de desarrollo de la comunidad, se centra preferentemente la atención en dos factores primarios del proceso de transformación: la población misma y su gobierno. Si bien la iniciativa puede partir de cualquiera de los dos elementos, el desarrollo es consecuencia, esencialmente, de que ambos se apoyen mutuamente y de que actúen en forma complementaria. A su vez, esto entraña la necesidad de comprender en qué funciones está cada uno en mejores condiciones de contribuir a que la planificación alcance buen éxito, a que los esfuerzos locales guarden la debida relación con los objetivos nacionales adecuados, y a que los servicios gubernamentales se aprovechen al máximo.

B. Contribución del desarrollo de la comunidad a los programas de desarrollo nacional

32. En las propuestas para un programa de acción durante el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se indica la

"posibilidad de fijar como objetivo la implantación de programas de tal género [de desarrollo de la comunidad] en un número mucho mayor de países subdesarrollados durante el decenio para el desarrollo. Para los países recién independizados, tales programas parecen ofrecer un excelente medio de superar la disparidad existente entre las diversas y urgentes exigencias del desarrollo y los limitados recursos de que disponen." 3/

Al pasar revista a la evolución registrada durante el último decenio acuden a la imaginación diversas contribuciones concretas que cabe esperar se produzcan cuando se establezca una estrecha relación entre los programas de desarrollo de la comunidad y los de desarrollo nacional. Estas contribuciones se discuten en los párrafos 33 a 37.

33. La contribución más importante del desarrollo de la comunidad a los programas de desarrollo nacional consiste en que genera el crecimiento económico y social en el plano local. En muchos países en vías de desarrollo, grandes masas de población rural viven al nivel de subsistencia en las zonas subdesarrolladas. Esta situación de aislamiento con relación a los programas nacionales retrasa el progreso general. El desarrollo de la comunidad es el medio que permite reducir ese aislamiento aportando nuevos conocimientos y mejorando las comunicaciones y la organización en el plano local. Para que estas comunidades aporten su contribución no es preciso aguardar a contar con servicios docentes y técnicos más perfeccionados. Se pueden lograr progresos importantes en breve plazo aplicando conocimientos prácticos sencillos y utilizando con inteligencia los recursos disponibles, con ayuda del impulso nacido de la mayor confianza en las propias fuerzas y de la unidad de propósitos. Al ejecutar sus primeros proyectos y ampliar sus actividades colectivas, las gentes de esas comunidades adquieren la confianza y la unidad de propósito necesarias para sentirse partícipes en la vida económica y social del país entero.

3/ Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit., pág. 45.

34. La situación de las poblaciones indígenas en algunos países proporciona oportunidades especiales para que el desarrollo de la comunidad aporte su contribución. Si no se tienen en cuenta las circunstancias especiales de esas poblaciones, se corre el riesgo de que los programas de desarrollo sólo sirvan para ahondar las diferencias entre los grupos indígenas y el resto del país y obstaculizar más el desarrollo nacional.

35. El desarrollo de la comunidad puede servir en muchos países como conducto adecuado para la mutua comunicación entre el gobierno y la población. De este modo, las comunidades del país entero pueden influir en los planes de desarrollo nacional y ser influidas por éstos. Este es el efecto causado en varios países por el establecimiento de programas de desarrollo de la comunidad de ámbito nacional. Algunos de los países recientemente independizados han tenido que reorientar estructuras administrativas enteras para crear actitudes más comprensivas y constructivas respecto de la capacidad de colaboración de la población. A la anterior preocupación exclusiva por la ley y el orden acompaña ahora el interés por el desarrollo de las instituciones nacionales y locales. Por la atención preferente que presta a las cuestiones de educación y de organización, el desarrollo de la comunidad puede movilizar y encauzar esas actitudes y valores dinámicos recientemente surgidos, que son necesarios para el desarrollo en todas las esferas.

36. Los programas de desarrollo de la comunidad pueden también contribuir a la formación de capital social y a la expansión de la infraestructura rural, con lo cual coadyuvan a liberar recursos gubernamentales que pueden destinarse a inversiones nacionales importantes. La experiencia ha demostrado que el despertar de la iniciativa social puede traducirse en la construcción de miles de escuelas, clínicas, centros sociales y carreteras secundarias con la colaboración voluntaria de trabajadores parados. El desarrollo de la comunidad aporta también una contribución valiosa fomentando actividades económicas tales como la difusión de conocimientos técnicos, la demostración de métodos de producción perfeccionados y la creación de organizaciones económicas especiales: cooperativas de consumo, de abastecimiento, de comercialización y de crédito, pequeñas industrias, etc. Si se conciben y ejecutan bien, estas actividades dan estímulo para acometer, en ulteriores etapas del desarrollo, empresas de mayor empeño.

37. Finalmente, en muchos países los programas de desarrollo de la comunidad crean las condiciones previas necesarias para la evolución de los órganos de gobierno local o para el robustecimiento de instituciones rurales que han quedado rezagadas o mal adaptadas a las nuevas circunstancias. Estos logros permiten que la comunidad responda de modo más congruente y constructivo a las continuadas exigencias del desarrollo económico y social.

38. Aunque, en general, estas contribuciones pueden considerarse reales en muy variadas situaciones nacionales, cada país tiene que elaborar las normas rectoras que, en su caso, aseguren la eficacia de tales contribuciones. Y, dada la gran variedad de las condiciones culturales, económicas, sociales, administrativas y políticas, no cabe recomendar una fórmula única, aplicable a todos los países. En algunos, es bastante fácil adaptar las formas de organización local existentes a las necesidades de un desarrollo regional y nacional más amplio. En otros, puede ocurrir que las formas tradicionales de organización local choquen con el concepto de responsabilidad que va frecuentemente unido al de planificación. Y aun hay otros países en que quizás sea esencial concebir modalidades de organización voluntaria totalmente nuevas. Ya se ha hecho referencia a las circunstancias especiales de los países con abundante población indígena, como son los de América Latina. Estos grupos quedan especialmente expuestos a la explotación y a sufrir el contragolpe de la aceleración del desarrollo. Es probable que, para que esas comunidades puedan colaborar en amplios programas nacionales, haya primero que vincular a los proyectos experimentales medidas de reforma agraria, y de reformas de otra índole, y disposiciones preferenciales (de protección jurídica y política), que entrañan gran dificultad.

39. A juzgar por la experiencia hasta ahora adquirida, cabe prever que, con el transcurso del tiempo, varíe la atención relativa prestada a las diversas contribuciones que aporta el desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, la generación de crecimiento económico y social en el plano local puede requerir esfuerzos persistentes durante largos períodos de tiempo, mientras que la acumulación de un capital social puede realizarse con mayor rapidez. De la misma manera, puede ocurrir que la creación de una infraestructura rural eficaz acelere el establecimiento de un gobierno local. Entonces se puede concentrar la atención en transferir responsabilidades a nuevas modalidades de gobierno local y en hacer que éste sea más competente.

40. Para que entre los programas de desarrollo de la comunidad y los planes nacionales generales haya el debido enlace, es preciso que las técnicas que permiten vincular las legítimas aspiraciones de la comunidad local a los planes de distrito o de ámbito más amplio evolucionen en forma congruente, imaginativa y flexible. El concentrar la atención en las contribuciones que pueda prestar la comunidad mediante proyectos de ayuda propia conciliables con los objetivos nacionales de mayor importancia es algo indispensable, pero de muy difícil realización práctica. Habría que saber mucho más respecto de la forma en que los planes formulados localmente se incluyen en los programas de distrito y nacionales y sobre la manera de desarrollar los procesos de asesoramiento a fin de integrar esos planes en el contexto de metas de producción y de inversión más amplias y de otras finalidades del desarrollo.

C. Función de los servicios gubernamentales para apoyar y reforzar la acción de las comunidades locales

41. El concepto mismo de desarrollo de la comunidad entraña un proceso gradual de evolución o de despliegue de capacidades guiado con ayuda de los recursos técnicos y financieros del gobierno. Cuando la participación de la población en sus comunidades se vincula a los recursos del gobierno de forma tal que contribuya a un desarrollo social y económico equilibrado, las comunidades pueden contribuir eficazmente al logro de los objetivos nacionales. En condiciones ideales, cada uno de los servicios del gobierno (agricultura, enseñanza, sanidad, bienestar social, cooperativas, industria, vivienda) quedará integrado dentro del contexto de las necesidades generales de desarrollo de la comunidad. Naturalmente, en la práctica se dan pocas veces las condiciones ideales. Por esta razón, considerar la organización de los servicios gubernamentales a los fines del desarrollo de la comunidad tiene por lo menos tanta importancia como considerar la organización de las comunidades a los fines del desarrollo nacional.

42. El desarrollo de la comunidad exige el uso de los conocimientos y capacidad de todos los servicios técnicos nacionales pertinentes, que habrán de utilizarse de forma tal que coadyuven a lograr el objetivo que en última instancia se persigue, es decir, el de proporcionar a los individuos, dentro de la familia y de la comunidad, una vida más cabal y mejor.

43. Las diversas actividades que forman parte del programa de desarrollo de una comunidad suelen ser realizadas por los gobiernos mediante medidas directas, medidas de apoyo o medidas generales de desarrollo, y han de coordinarse en el plano territorial o en el nacional para que se complementen mutuamente.

44. Para planificar la acción gubernamental encaminada a prestar aliento y orientación a la ayuda propia en el plano local, conviene empezar por hacer un análisis concienzudo de las condiciones existentes en las zonas rurales del país, a fin de poder establecer metas realistas con arreglo a los recursos disponibles. Una vez hecho esto, se puede proceder a definir las contribuciones del desarrollo de la comunidad y a asignar responsabilidades a los departamentos gubernamentales que proceda. En los países en vías de desarrollo, suele haber grandes diferencias en cuanto al grado en que los planes nacionales generales incluyen los objetivos de desarrollo de la comunidad y en cuanto a las medidas adoptadas para asignar responsabilidades a los diversos ministerios. Así, pues, en la India y en otros países africanos el enlace entre los programas de desarrollo de la comunidad y los de desarrollo nacional es muy estrecho; en otros países, este enlace es muy indirecto y adolece de graves limitaciones de alcance, función y recursos. En algunos países, la responsabilidad del desarrollo de la comunidad se asigna a departamentos no técnicos; en otros países, fomentan ese desarrollo determinados ministerios técnicos (de educación, agricultura, bienestar social o asuntos sociales).

45. Cualquiera que sea la ordenación dada en el plano nacional a las actividades destinadas a fomentar el desarrollo de la comunidad, la contribución más importante de los gobiernos es la de velar por que se disponga de personal adecuadamente capacitado para la labor de educación y de organización propia del desarrollo de la comunidad. Esta observación afecta a los trabajadores sociales que actúan en contacto directo y continuo con las comunidades en funciones de tipo general, así como a los equipos de técnicos adscritos a los diversos ministerios y a los altos funcionarios de los servicios de inspección y de otros servicios complementarios.

46. Quizá no haya ninguna contribución del gobierno tan importante, a la larga, como la de proporcionar elementos suficientes de investigación y de capacitación.

Ello es esencial no sólo para concebir acertadamente la planificación nacional sino también para mantener la competencia debida en el personal, de todas las categorías, encargado del desarrollo de la comunidad.

47. En algunos países, los gobiernos pueden tomar las medidas jurídicas que en muchos casos son necesarias para despertar en la población estímulos latentes favorables al desarrollo local. Son ejemplo de estas medidas la ejecución de amplios programas de reforma agraria y el establecimiento de un marco jurídico para el funcionamiento de cooperativas de producción, de consumo y de crédito.

48. Los gobiernos pueden también estimular directamente la acción local. Algunos países ayudan a las comunidades locales con subsidios, préstamos y materiales que en la localidad no se encuentran o escasean (cemento, materiales de construcción, o suministros agrícolas). A veces se recurre a estos medios con el fin de encauzar la acción local hacia programas que tienen la más alta prioridad en la planificación nacional.

49. Otro de los recursos de que se valen los gobiernos son los proyectos experimentales destinados a probar diversas formas de enfocar la acción local antes de incorporarla a los programas nacionales. Es muy frecuente que las organizaciones no gubernamentales presten este servicio en esferas tales como la protección maternoinfantil, el fomento de la artesanía y de diversas industrias, la investigación y la capacitación especializadas, etc. Esta utilización de los proyectos experimentales tiene con frecuencia el peligro de que la inversión en personal y fondos es de tal magnitud que no se puede repetir los proyectos a escala nacional.

50. Mientras que en los países económicamente adelantados la proliferación de organizaciones no gubernamentales hace difícil, y en algunos casos casi imposible, el proceso de coordinación y de consulta con las autoridades encargadas de la planificación, en los países en vías de desarrollo las organizaciones no gubernamentales se encuentran con frecuencia escasas de personal directivo y de medios financieros, tanto en el plano local como en el nacional, salvo que se trate de instituciones establecidas de antiguo, como son las iglesias. Sea cual fuere la contribución que las organizaciones no gubernamentales pueden hacer a los programas de desarrollo de la comunidad, su participación justifica que se evacúen consultas en los diversos niveles en que sus actividades se planifican y se coordinan con el programa nacional.

51. Uno de los problemas más importantes que se plantean en cuanto a la relación entre los programas de desarrollo de la comunidad y los planes nacionales globales es el de la evolución de los métodos y técnicas mediante los cuales la comunidad local puede vincular sus legítimas aspiraciones locales a los planes de distrito, o de ámbito más amplio, y satisfacer sus necesidades fundamentales mediante proyectos locales de ayuda propia que no se contrapongan a los grandes objetivos nacionales. Actualmente, se sabe muy poco acerca del grado en que se respetan los intereses de la localidad y se consultan las opiniones locales al formular planes de distrito, provinciales y nacionales; y de cómo se desarrolla este proceso a través de los diversos niveles de los mecanismos administrativos de planificación. Incluso en lo que respecta a aquellos países que sostienen que se debe "planificar desde abajo", sería conveniente disponer de más datos acerca de las técnicas que se utilizan para ello, que podrían beneficiar también a otros países. Convendría disponer de una serie de estudios acerca de las técnicas utilizadas en distintos países para formular planes locales, que luego se incorporan a los planes provinciales y nacionales, y acerca de las consultas que celebran los funcionarios de planificación con las colectividades locales al objeto de conciliar las opiniones contradictorias sobre previsiones, metas de producción, inversión en servicios recreativos locales, y metas de desarrollo social.

D. Requisitos especiales para vincular el desarrollo de la comunidad a la planificación nacional

a) Reforma agraria y desarrollo de la comunidad

52. En el presente informe se seguirá el uso normal de las Naciones Unidas y se dará al concepto de reforma agraria

"un contenido más amplio, equivalente al de reforma agraria integral o reforma de las instituciones agrarias. Naturalmente, en este concepto están comprendidas las modificaciones del régimen de tenencia de tierras, es decir, aquellas reformas que, dentro del marco de programas de gran amplitud, mejoran la situación de los arrendatarios o de los jornaleros o que amplían la unidad de cultivo o de explotación, así como aquellas en virtud de las cuales se redistribuye la tierra a fin de aumentar el

número y la proporción de propietarios. Pero también quedan comprendidas las medidas de establecimiento o de robustecimiento de organismos o servicios esenciales (públicos, comerciales o de cooperativas) de crédito, abastecimiento, comercialización, divulgación e investigación en la esfera agrícola." 4/

53. En muchos de los países en vías de desarrollo, la reforma agraria es condición necesaria para sentar las bases del desarrollo económico y social, y debe efectuarse rápidamente de conformidad con las características y necesidades peculiares de cada país. Esas reformas conducirán a una transformación efectiva, cuando ello sea necesario, de los regímenes injustos de tenencia y de uso de tierras, y a la introducción de un sistema en cuya virtud la extensión de los predios sea equitativa y racional desde el punto de vista económico. Con ayuda de créditos concedidos oportunamente y en suficiente cuantía, asistencia técnica y servicios de comercialización y de distribución de los productos, la tierra se convertirá, para el hombre que la trabaja, en la base de su estabilidad económica, el fundamento de su creciente bienestar y la garantía de su independencia y de su dignidad.

54. El desarrollo de la comunidad y la reforma agraria poseen muchas características comunes. Sin embargo, un análisis minucioso revela que la reforma agraria se refiere sobre todo a los problemas de propiedad, posesión y cultivo de la tierra como instrumento de la producción agrícola, a fin de ofrecer incentivos económicos para elevar la productividad y lograr una distribución más equitativa del ingreso. En cambio, el desarrollo de la comunidad se propone como objetivo básico el mejoramiento general del nivel de vida de toda la comunidad local mediante la actuación en grupo o colectiva dentro de la misma. Con frecuencia, las reformas agrarias constituyen una condición previa para el buen éxito de las actividades de desarrollo de la comunidad. Así sucede cuando los arreglos

4/ Progresos en materia de reforma agraria, Tercer informe (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.IV.2) pág. vi. Para la información más reciente sobre "la situación de la reforma agraria en Asia, Africa, la Europa oriental y occidental y la América del Norte y del Sur, véase el capítulo VI del mismo informe.

de tenencia de la tierra son tan injustos que privan de esperanza y de estímulo a las masas populares. En tales casos, aunque los programas de desarrollo de la comunidad pueden comenzar a educar y organizar a los arrendatarios y a los campesinos sin tierras, poco pueden hacer en pro del mejoramiento económico mientras no se modifique la base económica subyacente.

55. En el período que precede a la reforma agraria, los programas de desarrollo de la comunidad pueden contribuir notablemente al éxito de los proyectos de reforma agraria, influyendo en la opinión pública, organizando a los arrendatarios y futuros agricultores e instruyéndolos en cuestiones jurídicas y de otra índole, ayudándolos a comprender las posibilidades de reforma agraria existentes y la responsabilidad que les incumbe para que éste se logre. La concesión de tierras a quienes carecen de ellas constituye únicamente un primer paso, ya que se precisa el enérgico apoyo de los gobiernos y de las personas interesadas para que las leyes que se adopten sobre régimen de tenencia de tierras sean luego aplicadas.

56. En América Latina, Africa y algunas partes de Asia ocurre con frecuencia que se dispone de tierras vírgenes y que los gobiernos fomentan la colonización de nuevas regiones pero tropiezan con graves dificultades sociales, financieras y de ejecución para construir la infraestructura necesaria y reasentar a las gentes en nuevas partes del país que les son desconocidas. En los programas de reasentamiento y colonización, ya sean espontáneos o dirigidos por las autoridades, el desarrollo de la comunidad tiene un papel especialmente importante que desempeñar contribuyendo a establecer nuevas comunidades, a construir nuevos y necesarios servicios comunales y a constituir la infraestructura rural.

57. Debido a las estrechas relaciones existentes entre la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad, quizá haya que prestar especial atención a la necesidad de que sean congruentes las políticas, los programas y las disposiciones administrativas^{5/}. Esto pudiera lograrse, sin grandes formalidades, reuniendo a administradores de ambas especialidades en cursos de capacitación o en seminarios

5/ El Gobierno de Bolivia se propone reunir en un solo programa a los organismos responsables del desarrollo de la comunidad y de la ejecución de la reforma agraria (véase: Progresos en materia de reforma agraria, Tercer informe, op. cit., pág. 85).

internacionales de ámbito regional en los que los representantes de los institutos de reforma agraria y departamentos análogos podrían, junto con los representantes administradores del desarrollo de la comunidad, estudiar la posibilidad de efectuar operaciones mutuamente auxiliares. Esas discusiones podrían dar lugar a diversos criterios coordinados para la formulación de normas rectoras y la planificación de actividades conjuntas.

58. Se considera que la información contenida en el informe común de las Naciones Unidas, la Organización para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Internacional del Trabajo (Progresos en materia de reforma agraria) es importante para los administradores de programas de desarrollo de la comunidad, y que el texto del capítulo VI (la reforma agraria y el desarrollo de la comunidad) debe facilitarse a un mayor número de trabajadores sociales de desarrollo de la comunidad a fin de que se percaten de la trascendental importancia de la reforma agraria y se impongan de los procedimientos con que pueden contribuir a su progreso. Convendría que los futuros informes al respecto, además de contener la información recibida de los Estados Miembros sobre los progresos hechos en la ejecución de los programas de reforma agraria, se concentraran en el análisis de las consecuencias sociales y económicas de la reforma agraria en cada país, y comprendieran un examen de las relaciones existentes entre la reforma agraria, la industrialización y el desarrollo económico general en diferentes etapas del desarrollo. En dicho estudio se podrían examinar, por ejemplo, las cuestiones siguientes: a) tamaño de las unidades de explotación económica en las diferentes etapas del desarrollo; b) necesidad de mecanizar la agricultura, y consecuencias de la mecanización en el empleo; c) ritmo posible de absorción de los excedentes de población rural en la industria y los servicios en las diferentes etapas del desarrollo; y d) asesoramiento a los gobiernos en cuanto al tipo de orientación que se precisa para que las colectividades rurales adquirieran conciencia de los cambios que se van produciendo y de las modalidades de asistencia de que pueden disponer.

b) Las cooperativas y el desarrollo de la comunidad

59. Una de las necesidades urgentes en muchos países en vías de desarrollo es la de crear formas viables de organización económica que puedan vincular la población rural a los mercados más amplios - de producción, de consumo y

financieros - de la economía. La mayor parte de los países en vías de desarrollo asignan gran prioridad al establecimiento de cooperativas para el logro de este objetivo.

60. Hay mucho en común entre el proceso necesario para crear cooperativas bien organizadas y el proceso de desarrollo de la comunidad. Ambos entrañan un enfoque educativo, el estímulo y la formación de dirigentes locales y una contribución al desarrollo económico y social. Algunas cooperativas invierten una parte de los fondos ganados en actividades que benefician a toda la comunidad. También pueden ayudar a construir centros recreativos o adquirir el equipo necesario tanto para sus operaciones comerciales como para el bienestar de toda la comunidad (carreteras, medios de transporte, puestos en el mercado, suministro de agua, maquinaria agrícola, etc.).

61. El desarrollo de la comunidad difiere de las cooperativas en que enfoca los asuntos locales con un criterio más global. Las cooperativas se basan en la limitación del número de miembros y, por lo tanto, sólo comprenden en general una parte de la población de la comunidad. Incluso los programas de acción de las cooperativas de fines múltiples son mucho más restringidos que los programas de desarrollo de la comunidad.

62. Muchas veces, el desarrollo de la comunidad puede preparar el terreno para el establecimiento de cooperativas al fomentar la cohesión social, infundir un sentido de responsabilidad individual y colectiva combinadas y vincular las economías de aldea con las economías de mercado.

63. En su labor de orientación y de asistencia para el desarrollo de las cooperativas, los gobiernos pueden asumir diversas responsabilidades importantes. Con frecuencia se comete el grave error de establecer cooperativas sin haber educado primero a la gente, con la paciencia necesaria, en los principios y técnicas de la acción cooperativa. Cuando ocurre así, las cooperativas violan una de las condiciones básicas del éxito, que es la de contar con la comprensión, el apoyo y la capacidad de sus miembros.

64. En muchos países, (por ejemplo, la India y Tanganyika) estas relaciones multilaterales impulsaron a los gobiernos a establecer ministerios para fomentar conjuntamente el desarrollo de la comunidad y las cooperativas. Tales arreglos son convenientes para ambos movimientos. Las cooperativas y el desarrollo de la

comunidad, en su acción conjunta, tienen distintas contribuciones que hacer a las comunidades locales y al progreso general de los países en vías de desarrollo. En zonas particularmente atrasadas, el desarrollo de la comunidad puede preparar el terreno gracias al proceso educativo que supone, facilitando la creación de cooperativas que luego pueden constituir la base económica de la vida de la comunidad y contribuir con fondos y elementos directivos a la expansión y consolidación de los programas de desarrollo de la comunidad.

c) Nuevos problemas de importancia para la planificación del desarrollo rural

65. El desarrollo social y económico es un proceso que, por su índole dinámica, plantea constantemente nuevos problemas. Se presentan ahora dos de ellos, que es de esperar reciban mayor atención en los futuros planes de desarrollo rural: el del desempleo y el empleo insuficiente en el medio rural, y el de la extensión del desarrollo de la comunidad a las zonas urbanas. Por desgracia, no hay mucha información sobre la contribución real o potencial del desarrollo de la comunidad a la resolución de estos problemas^{6/}.

66. Es posible que, al elevarse la productividad agrícola, se agraven los problemas del desempleo y del empleo insuficiente en el medio rural. En algunos países se prevé la creación de oportunidades de empleo en el medio rural desarrollando la artesanía y la pequeña industria, o bien las ocupaciones en jornada parcial, etc. Los economistas señalan que el excedente de mano de obra no capacitada existente en las zonas rurales es una fuente potencial de inversión local en la construcción de la infraestructura social local. En casi todos los nuevos programas nacionales de desarrollo de la comunidad se reconoce este factor, que se tiene en cuenta en el proceso de planificación.

67. Las migraciones en gran escala de las zonas rurales a las urbanas viene siendo característica persistente de todas las sociedades a medida que se tornan más urbanas e industriales. Por lo tanto, el desarrollo de la comunidad rural y el de la comunidad urbana son dos lados de una misma moneda. Si las oportunidades

6/ El Secretario General se refiere concretamente a ambos problemas en su informe sobre el Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, op. cit. En la segunda sección del presente informe se los trata con mayor detalle.

de empleo y los elementos recreativos existentes en las comunidades rurales no son suficientemente atractivos, surgen presiones encaminadas al aumento de la migración hacia las comunidades urbanas. Muchas veces esa migración se produce sin que el trabajador migrante conozca verdaderamente qué oportunidades de empleo y qué servicios recreativos va a encontrar en el medio urbano. La rápida concentración de los trabajadores migrantes procedentes del medio rural puede entonces exceder de las posibilidades de empleo útil en el medio urbano y de construcción de instalaciones que les permitan vivir siquiera sea con un mínimo de decoro. Por lo tanto, los complejos problemas que entraña la evaluación y la orientación de estos desplazamientos merecen que en los planes nacionales de desarrollo económico y social equilibrado se les conceda una prioridad elevada.

II. MEDIOS DE AUMENTAR LA INFLUENCIA DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN LAS ESFERAS SOCIAL Y ECONOMICA

A. Naturaleza de la repercusión del desarrollo de la comunidad

68. La cuestión de los medios de aumentar la influencia del desarrollo de la comunidad asume importancia sobresaliente a la luz de la rápida expansión que han tenido los programas de desarrollo de la comunidad en el término de un decenio y del papel que han empezado a desempeñar dentro del marco del desarrollo nacional. Acaso ninguna medida de mejoramiento sea más importante que la comprensión de la manera como surte su efecto el desarrollo de la comunidad.

69. La aceptación del concepto de planificación nacional, como medio de alcanzar un desarrollo efectivo, es un elemento nuevo importante que exige volver a examinar los medios de acción. La planificación supone implícitamente la idea de un orden de prioridades, de calendarios de trabajos y de cálculos razonablemente exactos de los gastos que entrañan todas las medidas. El concepto de la rentabilidad económica tiende a predominar allí donde la carga principal de la planificación del desarrollo recae sobre los gobiernos y los recursos son limitados. En tales casos, es natural que el planificador se pregunte si, como resultado del desarrollo de la comunidad, se podrán conseguir ciertas economías apreciables, hasta qué punto cabe esperar que la colaboración de elementos voluntarios reduzca los gastos generales de carácter social y si pueden predecirse ventajas económicas importantes en términos de mayor productividad, empleo más completo, formación de capitales o progreso tecnológico. Del mismo modo, la aplicación de los principios de desarrollo de la comunidad en vastos esfuerzos nacionales tales como los planes de reforma agraria y de aprovechamiento de cuencas fluviales da margen a esperar una reducción de los costos per capita, mejor aprovechamiento de la tierra y maneras seguras de acortar el camino hacia la creación de nuevas comunidades económica y socialmente productivas.

70. En el extremo opuesto, hay quienes consideran que el desarrollo de la comunidad es sobre todo un instrumento de evolución social, que perdería su eficacia al quedar supeditado a consideraciones económicas, sobre todo de carácter nacional. Hay el temor de que las mejoras materiales, la elevación de la productividad y los rendimientos económicos de la inversión sean dentro de poco las preocupaciones dominantes, en detrimento del interés por mejorar la suerte de los hombres.

71. En el mejor de los casos, las distinciones entre los objetivos sociales y los económicos en relación con el desarrollo de la comunidad son artificiosas. La vida nunca presenta diferencias tan marcadas en la esfera aldeana que justifiquen un enfoque fragmentario de sus componentes sociales y económicos. La combinación y la interacción de tales componentes forman parte de la naturaleza misma del desarrollo de la comunidad en cuanto proceso destinado a fomentar el bienestar de los individuos y de las comunidades, en el sentido más amplio, y la inclusión de sus esfuerzos en la vida nacional.

72. Existe también el peligro fundamental de creer que la transformación, ya sea social o económica, constituye por sí misma el objetivo primordial del desarrollo de la comunidad. Pensar así equivale a confundir los medios con los fines. La transformación social y económica es el resultado de la acción de muchas fuerzas. La misma transformación social es un producto, antes que un objetivo, del desarrollo de la comunidad. Las adaptaciones y modificaciones de los sistemas de valores, actitudes y relaciones han de aparecer como resultado de un proceso interno de crecimiento y a medida que se amplíe la capacidad de los individuos para analizar problemas, ponderar opciones y tomar decisiones por sí mismos. Este tipo de crecimiento no puede acelerarse ni ajustarse a un calendario. Además, empezar a actuar proponiéndose la transformación como objetivo primordial entrañaría un juicio a priori de las tradiciones y maneras de pensar locales, juicio que puede resultar al mismo tiempo sumamente subjetivo e infecundo. En las prácticas, creencias y valores tradicionales hay muchos elementos positivos que no deben cambiarse en absoluto, por anticuados que puedan parecer a un extraño que sólo piensa en la eficiencia. En la labor de desarrollo de la comunidad se trata de cooperar con los individuos a través de su cultura para suscitar la comprensión y el interés que impulsan la transformación desde adentro. La transición cultural de las etapas tecnológicas preindustriales a las industriales es un proceso sumamente complejo si se desea mantener la estabilidad social y el orden político durante el período de transición.

73. La transformación económica es, asimismo, un resultado más bien que un objetivo del desarrollo de la comunidad. El objetivo consiste en lograr las condiciones previas del progreso económico: el ambiente mental, los conocimientos teóricos y prácticos y la organización y elementos que hacen falta para que la repercusión

económica sea al mismo tiempo importante y duradera. Aunque la experiencia adquirida en materia de desarrollo de la comunidad en diferentes regiones del mundo y bajo muchos regímenes políticos y económicos distintos justifica suficientemente las esperanzas de progresos económicos tangibles, tales como una expansión de la producción, de la inversión productiva y de la infraestructura social (por ejemplo, sistemas de riego, tierras de pastoreo, caminos, pozos, escuelas y centros sanitarios), la verdadera prueba de la eficacia del programa estriba más bien en que aumente la capacidad de los habitantes para planificar, organizar y consagrarse eficazmente al logro de tales fines.

74. Cierta grado de transformación social y económica se producirá de todos modos en la mayoría de las comunidades, estén o no preparadas para ello, como consecuencia del mejoramiento de los métodos de comunicación y de la mayor facilidad de acceso a los servicios. En efecto, pueden operarse profundas transformaciones de la economía, la estructura y los valores de las comunidades más remotas con la construcción de caminos, el mejoramiento de los medios de transporte y la aparición de estímulos nuevos, como son el crédito rural y la reforma agraria. En la esfera más amplia del paso de una sociedad preindustrial a una sociedad urbano-industrial, el problema que se plantea en relación con los programas de desarrollo de la comunidad es el de mantener un equilibrio que armonice con la naturaleza, el ritmo y la amplitud de la transformación que se esté produciendo. Puede ocurrir, por ejemplo, que presida la labor de desarrollo de la comunidad el afán por facilitar la reforma agraria en cuanto condición previa para mecanizar la producción.

75. Por lo tanto, quizá haya que concentrarse especialmente en los medios con que cabe contribuir a mantener el equilibrio interno de una comunidad que crece y evoluciona. Es decir, que una comunidad determinada necesita muy variados tipos de asistencia, según la rapidez con que se desarrolle. Incluso en algunos de los países más adelantados económicamente se encuentran aldeas que se resisten a toda transformación junto a otras que anhelan aprovechar las técnicas y elementos modernos que facilitan el desarrollo.

76. ¿Qué denominadores comunes cabría, pues, señalar como característicos del desarrollo de la comunidad en diversos ambientes?

77. Uno de estos denominadores comunes es el robustecimiento y fomento de la capacidad de la población para adoptar decisiones. La capacidad de los individuos para llegar a decisiones acertadas en pro del interés común ha sido siempre vital para el desarrollo. El desarrollo insuficiente o la desintegración de la vida comunal pueden atribuirse con frecuencia al hecho de que los miembros de la comunidad ya no comprenden los cambios que se producen en la vida y, por consiguiente, han dejado de participar en la adopción de decisiones que conduzcan al progreso. En este importante sentido, la tradición representa las decisiones que se consideró necesario tomar para sobrevivir en otras épocas. Tales decisiones daban un carácter predecible a la vida aldeana. La adaptación de estos procedimientos tradicionales de resolución de problemas constituye, pues, una cuestión esencial para el desarrollo de la comunidad.

78. Como resultado del aislamiento, o de decenios de abandono, las comunidades pueden haberse hecho apáticas, dejando todas las decisiones importantes al gobierno o a otros órganos externos. En otros casos - por ejemplo, en la organización tribal - las funciones decisorias se encomienda a unos pocos. Hay también otras comunidades en que las decisiones quedan contenidas en un marco de cultura y de tradición bastante rígido, o donde impera la creencia de que el libre albedrío les ha sido negado por el destino. En las modernas sociedades urbanas, hay factores que militan en contra de la participación directa de los ciudadanos en las decisiones comunes relativas a los objetivos y a los medios de alcanzarlos. La misma proliferación de servicios técnicos puede debilitar la resolución de los ciudadanos de conservar, o de reasumir, las funciones decisorias que consuetudinariamente corresponden a la comunidad.

79. El desarrollo de la comunidad revitaliza ese proceso decisorio, gracias al cual puede la comunidad tomar decisiones importantes, y - por medio de la educación, de la experiencia práctica en la labor de planificación y de ejecución, y de medidas encaminadas a realzar la dignidad y el valor del individuo dentro de la vida comunal - amplía la base de la participación ciudadana en la toma de decisiones. La buena comunicación es necesaria para imponerse de los hechos necesarios para adoptar decisiones acertadas. A fin de dar una base sólida a esta importante función de lograr acuerdos comunes, se emplean diversas medidas destinadas a aumentar la capacidad de los individuos para analizar sus necesidades y recursos, y a

intensificar su interés por los asuntos locales y nacionales. Este es un paso positivo hacia la comprensión y la cooperación con respecto a los planes trazados en otras esferas, como son los de los servicios técnicos de sanidad, educación o agricultura, o, remontándose a esferas aun más elevadas, los planes de desarrollo nacional.

80. Es posible que la razón de ser más importante del desarrollo de la comunidad como instrumento organizado de la participación local estribe en la diferencia entre la forma en que se llega a las decisiones en la esfera comunal y en la esfera gubernamental. Las dependencias gubernamentales trabajan sometidas a una autoridad y a unas directrices oficiales. Y aunque en algunas comunidades tribales ocurre algo parecido, lo corriente es que en las comunidades locales las decisiones se tomen llegando a un consenso oficioso mediante la influencia de jefes o dirigentes respetados. Por lo común, es imposible trazar pautas que las comunidades hayan de seguir, salvo que se trate de leyes reconocidas. Incluso en tal caso, las leyes no deben violar el sentido tradicional de justicia encarnado en las tradiciones comunales. En esta distinción entre la autoridad formal del gobierno y la influencia oficiosa de la comunidad es donde el desarrollo de la comunidad encuentra su significado más profundo como instrumento para facilitar una evolución ordenada.

81. Otro denominador común de los programas de desarrollo de la comunidad consiste en que intensifican y encauzan la iniciativa popular. A ello contribuye el enfoque global de los servicios técnicos respecto al propio desarrollo de la comunidad. Nunca hay soluciones completas para los problemas humanos, pero la influencia combinada de muchas capacidades técnicas sirve para que las soluciones sean más significativas para los individuos y, de ese modo, refuerza los motivos para la acción. Entran así en juego diversos estímulos sociales, psicológicos y económicos que robustecen la iniciativa local y la orientan en forma constructiva.

82. En la mayoría de las comunidades rurales, la familia sigue siendo la unidad básica a los efectos de determinar las prioridades y objetivos. Si tienen el suficiente estímulo y cuentan con recursos apropiados para el logro de sus aspiraciones, el agricultor y su familia aportan el impulso que inicia la transformación. Por ejemplo, los agricultores que aplican con éxito mejores procedimientos de explotación son la fuente primaria de estímulo para la introducción de éstos en las

comunas. En las condiciones actuales, los intereses colectivos organizados de grupos especiales - por ejemplo, las cooperativas - son también una fuente importante de estímulo. Ahora bien, la actuación de esas familias y de esos grupos de intereses económicos especiales puede tener - si no está presidida por un fuerte sentido de los fines comunales - consecuencias desfavorables al desarrollo social y económico equilibrado en todos los niveles.

83. El entusiasmo de la población se logra mediante el estímulo, pero la calidad y el efecto de esa acción popular han de asegurarse mediante una buena organización.

Las asociaciones voluntarias, los grupos de trabajo, los clubs, los consejos comunales y otros grupos de planificación o ejecución proporcionan el medio por el cual se realizan las decisiones tomadas por la comunidad para el bien común. Las asociaciones voluntarias de diversos tipos son a menudo las precursoras de los órganos del gobierno local o, en aquellos casos en que el gobierno local está bien establecido, continúan velando por el ulterior desarrollo de las políticas y de los programas. La organización voluntaria para promover y mantener el desarrollo económico y social constituye el proceso central y a largo plazo del desarrollo de la comunidad y ayuda a diferenciarlo del gobierno local.

84. El desarrollo de la comunidad crea las condiciones en que los esfuerzos locales y los regionales pueden sostenerse mutuamente.

En muchos países donde una gran diferencia en los niveles de vida y de cultura separa a las comunidades urbanas de las rurales, el desarrollo de la comunidad tiene la función particular de hacer que las comunidades de uno y otro sector puedan actuar más eficazmente, las unas en relación con las otras y como miembros integrantes de la comunidad nacional. Esto tiene especial importancia en los países con numerosa población indígena que vive, en un nivel de subsistencia, en unidades culturalmente aisladas o autónomas. La integración de tales comunidades significa frecuentemente atraerlas a una economía de mercado sin violar la combinación de factores en que descansa su fuerza de comunidades. Los programas de desarrollo de la comunidad tratan de ayudar a la población a superar las barreras del aislamiento y de exclusión, con lo que las gentes contribuyen a la realización de los objetivos nacionales y, además, se benefician de los recursos técnicos del gobierno a que tiene legítimamente derecho. Es preciso ayudar a las comunidades para satisfacer las necesidades nacionales, pero evitando que en este proceso pierdan aquéllas su particular idiosincracia.

85. En virtud de una relación de importancia vital, la repercusión del desarrollo de la comunidad depende de la acción concertada de los servicios técnicos en su creación de las condiciones necesarias para el progreso en el plano local. La extensión a las zonas rurales de estos servicios en los distintos campos de acción (tales como enseñanza, sanidad, agricultura, servicios sociales, vivienda, pequeña industria) contribuirá directamente al proceso de desarrollo de la comunidad si los servicios se han proyectado desde un principio de modo tal que merezcan la participación activa del pueblo y si representan un espíritu de trabajo en equipo del personal. Con mucha frecuencia, cuando mejor advierte la gente que en la comunidad se está produciendo un desarrollo apreciable es cuando recibe la ayuda de servicios concretos. La demostración práctica que hacen éstos de cómo cabe mejorar la situación es uno de los medios de aumentar el interés y el estímulo de la gente para que, por su cuenta, despliegue a su vez un esfuerzo más sostenido y constante.

B. Maneras de enfocar el desarrollo de la comunidad

86. Al considerar los modos por los cuales puede intensificarse la repercusión social y económica del desarrollo de la comunidad, es necesario tener presente que en cada comunidad se combinan tres elementos básicos, estrechamente conexos:

- a) La función (v.g., agrícola, industrial, servicios)
- b) La estructura (relaciones sociales, subgrupos, relaciones entre subgrupos, jerarquía social, función de dirección, etc.)
- c) La cultura o modalidad de vida.

Un cambio en cualquiera de estos elementos afecta a los otros. Por ejemplo: la reforma agraria contribuirá a transformar la estructura de la comunidad. La incorporación de la región a la vida moderna podría alterar tanto la función como la estructura. La industrialización altera la función y afecta a la cultura. Incluso cambios menos radicales en la función acarrearán probablemente la reestructuración del patrón tradicional de vida. Las posiciones directivas y la estructura del poder podrían alterarse y traducirse en cambios de las relaciones sociales y del criterio de valores.

87. Con el mejoramiento de las comunicaciones y a medida que las comunidades se incorporan a una economía de mercado, es inevitable que en la vida de la aldea

influyan cada vez más presiones internas encaminadas a lograr reformas (por ejemplo, en las relaciones entre el propietario de tierras y el que las cultiva), a obtener cooperación (por ejemplo, para pasar de los cultivos de subsistencia a los cultivos comerciales), o a influir en los dirigentes (por ejemplo, para la planificación local con miras a la conservación de recursos). Es evidente que las formas superiores de organización y, sobre todo, el desarrollo industrial urbano introducen en la estructura de la comunidad elementos nuevos que tienden a perturbar relaciones y mecanismos de actuación que son tradicionales en la comunidad. Por lo tanto, cobra importancia primordial la labor de asegurar que los enfoques aplicados en el desarrollo de la comunidad sean adecuados para promover el progreso mediante un proceso de crecimiento, teniendo en cuenta los diversos efectos de las presiones provenientes de dentro y de fuera de la comunidad.

1. El proceso educativo y de organización

88. El desarrollo de la comunidad, según se ha observado con justeza, constituye "un proceso a la vez educativo y de organización"^{1/}. En una gran medida depende de la evolución de las actitudes, de la aceptación de nuevas ideas y de la adquisición, por parte de grupos e individuos, de útiles conocimientos teóricos y prácticos.

89. A veces se confunde la educación con la persuasión. Esta última puede ser un esfuerzo bien intencionado por hacer que las gentes acepten nuevas ideas aplicando técnicas que no se diferencian mucho de las campañas intensivas de promoción comercial, incluso el empleo de incentivos materiales para inducir a que se acepten técnicas modernas de agricultura, saneamiento, nutrición, etc. La experiencia ha demostrado que no siempre cabe fiar en los resultados de este método. Muchos adoptan nuevas técnicas pero sin comprenderlas realmente y, a menudo, a condición de recibir subsidios gubernamentales o aprovisionamientos gratuitos. Se sabe de casos en que, por razones de lealtad personal, o por deferencia para con el funcionario encargado del proyecto, los miembros de la comunidad han acudido en gran número para limpiar desagües, pavimentar calles o excavar pozos pero, al ser trasladado el funcionario a otro lugar, han recaído en la apatía. En tales casos, el sistema de recompensas no es "inherente"; es un mero apéndice de la actividad.

1/ Véase Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 24.º período de sesiones, Anexos, tema 4 del programa (documento E/2931, Anexo III), párrs. 13 y 14.

90. Por supuesto, la persuasión tiene una función que cumplir en el desarrollo de la comunidad como complemento de la evolución profunda de la capacidad pensante de la población, pero nunca como sustituto de ella. Las campañas de persuasión en masa han resultado útiles como punto de partida para una labor educativa más intensa y han llevado a la adopción de algunas mejoras agrícolas sumamente necesarias; por ejemplo, las campañas de fomento de la producción de cacao realizadas por la organización que se ocupa del desarrollo de la comunidad en algunas partes de Africa han pagado muchas veces su costo, pues han servido para introducir la pulverización contra la enfermedad causada por los capsidos, dominar la hipertrofia de los retoños y popularizar mejores métodos de plantación y cosecha^{2/}.

91. Cuando el personal que trabaja en el proyecto ayuda a las gentes a estudiar los problemas, discutirlos y hacer planes al respecto, y a comprender el pro y el contra de las diversas actividades, está cumpliendo un trabajo educativo relativamente más amplio. Esencialmente, en el proceso educativo y de organización que interesa a los fines del desarrollo de la comunidad lo que se pretende es que las gentes puedan pensar y decidir por sí mismas. La habilidad para analizar situaciones, hacer frente a los problemas y resolverlos, formular generalizaciones válidas y trabajar colectivamente en empresas cooperativas constituye la esencia del desarrollo de la comunidad. La comunicación de las ideas es una manera de lograr esto, pero gran parte de los conocimientos en materia de desarrollo de la comunidad se obtiene mediante la experiencia directa del trabajo.

92. Al hablar de "la participación de la población misma en los esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa"^{3/} se alude a los esfuerzos de las gentes por mejorar su propia situación no solamente mediante su actuación como individuos y familias, sino también actuando en diversos tipos de grupos organizados. Las formas organizadas de participación y de iniciativa han registrado una evolución pronunciada en el curso de diez años, especialmente de la organización local no gubernamental al gobierno local.

93. Una comunidad que constituye una entidad viviente y desea resolver sus problemas económicos tiende a generar las instituciones imprescindibles para atender tales necesidades.

^{2/} Naciones Unidas, Community Development and Economic Development - Preliminary Progress Report (E/CN.14/144, 1961), pág. 36.

^{3/} Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, 24º período de sesiones, Anexos, op.cit., párr.2.

94. También ha habido casos en que se ha dado al desarrollo de la comunidad un enfoque relacionado con formas tradicionales de ayuda mutua. Por ejemplo, los programas de desarrollo de la comunidad en América Latina han adaptado la "faena" o sistema tradicional de trabajo cooperativo a las modernas actividades del desarrollo de la comunidad, que a su vez han conducido al establecimiento de modernas cooperativas.

95. Muchos programas han estimulado la formación temporal de grupos voluntarios de trabajo como instrumento esencial del desarrollo de la comunidad. En Africa, por ejemplo, los programas han impulsado la constitución de grupos voluntarios locales para organizar cursos de alfabetismo; se ha empleado a una agrupación femenina para alcanzar diversos objetivos; ciertas obras públicas locales han sido ejecutadas por grupos especiales creados para cada proyecto. También en Asia se han establecido grupos voluntarios análogos para la realización de determinados proyectos, pues su empleo satisfacía el deseo de obtener rápidos resultados, así como la preferencia dada a los regímenes voluntarios sobre la coacción gubernamental.

96. Un paso más adelante es, a menudo, la creación de un grupo local voluntario permanente, con subgrupos funcionales, tales como comités de acción económica y cultural, de carácter local, grupos especiales encargados de diversas materias, centros locales de bienestar social rural, con comités auxiliares de artesanía, producción de alimentos, enseñanza, saneamiento del medio y cuidado infantil, y clubs para padres, madres, jóvenes, deportes, etc. En algunas regiones, las sociedades de mejoramiento rural han sido sumamente útiles para remediar una deficiencia, pues el órgano de gobierno local suele comprender una zona mayor. Todas estas organizaciones son sociedades multifuncionales, que pueden actuar en pro del desarrollo general de la aldea, aunque carezcan de las facultades coactivas usualmente reservadas a los órganos gubernamentales. Otras sociedades nacidas al calor de los programas de desarrollo de la comunidad han servido a sectores más limitados, como los clubs femeninos o los de agricultores jóvenes o agricultores progresistas de muchos países.

97. Otra creación que tampoco tiene carácter gubernamental es la cooperativa, como órgano local permanente para satisfacer ciertas necesidades específicas dentro del marco de una ley general o especial. Las sociedades cooperativas proveen el

mecanismo necesario para resolver diversos problemas económicos, comunes a todas las sociedades rurales, con que puede enfrentarse satisfactoriamente una comunidad, tales como la adquisición de materias primas y de bienes de consumo a precios razonables, la provisión o fabricación de productos industriales rurales, etc. También se encuentran "cooperativas supervisadas" en algunas partes del Oriente Medio, y diversas formas de "cuasi-cooperativas" en América Latina, así como variantes de las Sociétés Mutuelles de Développement Rural en algunos países de Africa. Por lo general, estas entidades han precedido a la creación de órganos oficiales de gobierno local en este plano.

98. Los consejos de comunidad y los comités de aldea preparan a menudo el camino para constituir órganos colectivos legales para el gobierno local. La formación de tales comités y consejos de ciudadanos contribuye a familiarizar a las gentes con los principios de la planificación, la coordinación presupuestaria y la práctica administrativa. En la mayoría de los casos, sus funciones son fundamentalmente de asesoramiento.

2. Ventajas relativas de los enfoques basados en el interés de toda la comunidad y en el de grupos económicos especiales.

99. Por razones de conveniencia, en este trabajo el examen se concentra en dos enfoques diversos pero que no se excluyen mutuamente: aquél en que se trata de despertar el interés de la comunidad en general (para éste se prestan bien los servicios de bienestar social, como son los de enseñanza, sanidad, vivienda y asistencia social) y aquél en que el impulso es proporcionado por los intereses profesionales de subgrupos económicos de la comunidad (para lo cual reciben el apoyo de los servicios de divulgación agrícola, las cooperativas, los programas de industrias rurales, etc.).

Interés general de la comunidad

100. Según indica la experiencia, cuando se procura la participación de la comunidad en general, los proyectos emprendidos caen casi inevitablemente en la categoría genérica de servicios o actividades (enseñanza, sanidad, vida social, etc.) y de instalaciones o elementos recreativos e instalaciones de utilidad general, como caminos, obras de electrificación, escuelas, dispensarios, oficinas de correos, parques de juego, pozos y centros comunales.

101. Mucho menos frecuentes son los casos en que toda una comunidad acomete empresas directamente productivas, como obras de riego, pues las actividades de esta clase pueden dar menos beneficios económicos directos a unos sectores que a otros. Si esto es en general cierto, parece particularmente importante, al planificar los programas de desarrollo de la comunidad, combinar el enfoque basado en el interés de toda la comunidad con una labor intensiva encaminada a fomentar la actividad de determinados grupos económicos, de modo que el progreso económico y el desarrollo social queden coordinados.

102. Con todo, debe reconocerse que, por lo común, no se avanza en todos los frentes al mismo tiempo, pues es necesario elegir ciertos sectores de importancia estratégica para el estímulo inicial, observando atentamente las consecuencias y repercusiones en otros sectores.

103. Desde el punto de vista de la comunidad, empresas como las señaladas tienen la ventaja de que, aun prescindiendo del mejoramiento de servicios que ocasionan directamente son un motivo de orgullo cívico y constituyen por tanto un medio de fortalecer el espíritu de comunidad. Ahora bien, si el orgullo cívico, definido dentro de los estrechos límites del medio circundante inmediato, se convierte en el motivo predominante, puede surgir una tendencia a acometer proyectos por razones de prestigio y de ostentación antes que por su utilidad intrínseca. Sin embargo, aunque pueden ser acicates importantes para la producción y contener valores que no son evidentes a primera vista a los observadores extraños, es posible que no se tomen debidamente en consideración incentivos de orden más general, y en particular los referentes a los sistemas económicos regionales y nacionales.

104. Los gobiernos están utilizando diversos métodos para ayudar a los aldeanos a ampliar las bases de su orgullo cívico y verse desempeñando un papel, conjuntamente con los de otras localidades, en una comunidad cada vez mayor de intereses. Entre esos métodos figuran los siguientes: a) medidas directas para la educación de la población local, como por ejemplo, viajes fuera de la aldea, empleo de películas y otros medios audiovisuales, grupos de discusión y trabajo con los individuos; b) medidas de apoyo, como la capacitación de dirigentes adultos y de jóvenes a fin de utilizar sus servicios para fomentar una mayor conciencia cívica; c) la unión de organizaciones aldeanas locales en asociaciones de distritos, regionales y, finalmente, nacionales; y d) medidas generales - como la institución de

un sistema de crédito rural y la garantía de precios mínimos - que, además de constituir un incentivo económico directo, crean conciencia de la estrecha interdependencia que existe entre la política local y la nacional.

105. En algunos casos, una aldea puede estar compuesta de familias análogas en cuanto a objetivos, ocupaciones y nivel y forma de vida. En esas aldeas no hay problema, pues lo más probable es que toda la comunidad comparta los beneficios del esfuerzo colectivo tendiente a lograr una mayor productividad. En otras circunstancias, sin embargo, la aldea puede no ser una colectividad uniforme en la que los intereses de cada familia sean en general idénticos a las de todas las demás. Puede estar formada, en cambio, por grupos con intereses diferentes o con funciones económicas especiales. Por ejemplo, entre los habitantes puede haber un número importante de refugiados o de colonos recién llegados cuyas necesidades económicas y de otro carácter los distingan algo de los residentes más antiguos. Aún en circunstancias corrientes, en la aldea puede haber, además de campesinos, propietarios relativamente adinerados, jornaleros, comerciantes y artesanos - como herreros, carpinteros, tejedores y alfareros - para los cuales sería difícil encontrar intereses comunes en cuanto a producción^{4/}. Un grupo de terratenientes, por ejemplo, puede estar interesado en la nivelación de sus campos o en el mejoramiento de las rutas de acceso a los mismos, mientras que al resto de los habitantes de la aldea puede interesar la pavimentación de las calles, una escuela o el suministro de agua potable. Cuando en una aldea existe esta diferencia de intereses económicos, la mayoría de los aldeanos puede no tener incentivos para contribuir gratuitamente con su trabajo en beneficio de la minoría privilegiada. También puede ocurrir que la actuación de grupos de trabajo voluntario dificulte la satisfacción de legítimas necesidades privadas o resulte menos económica que el empleo de mano de obra adecuada y retribuida. Para analizar las consecuencias que estos casos entrañan, se requiere que el personal que se ocupa en el desarrollo de la comunidad ponga especial empeño en su labor.

^{4/} John J. Honigmann, en "A Case Study of Community Development in Pakistan" - Economic Development and Cultural Change (Chicago), vol. VIII, No. 3, pág. 292, da ejemplos del peligro que entraña el trazar el programa como si la aldea fuera una unidad económicamente homogénea.

106. Además, puede haber razones muy auténticas y perfectamente legítimas en virtud de las cuales las personas o familias no puedan aportar trabajo gratuito; en algunos casos, puede incluso resultar menos económico - tanto para el individuo como para la comunidad - ejecutar los proyectos a base de trabajo gratuito que el cumplirlos mediante aportaciones financieras con las que se pague el empleo de mano de obra calificada.

107. Cuando hay probabilidades de que determinado proyecto redunde en mayor ventaja de algunas personas o grupos dentro de la comunidad que de otros, quizás sea necesario planear toda una serie de proyectos mediante los cuales todos se beneficien a la larga. A veces, distintos subgrupos de una misma comunidad pueden llegar a entenderse con otros grupos para intercambiar ayuda en relación con proyectos que, primordialmente, benefician a los primeros. En otros casos, quizá la labor necesaria para intentar conciliar intereses divergentes dentro de la comunidad requiera tal esfuerzo que no quede justificada por los resultados que pudieran obtenerse. En este caso, quizás la sana emulación sea más productiva. Muchas veces, estimula más a una aldea el sentimiento de competencia amistosa que el de cooperación con otras aldeas.

Enfoque de las necesidades de determinados grupos económicos

108. Algunos programas comienzan por las necesidades de determinados grupos económicos de la comunidad cuyo ejemplo puede posteriormente fomentar esfuerzos análogos de otros sectores. En ciertas circunstancias, la acción se ha iniciado como consecuencia del propio interés de un sector determinado y se ha convertido gradualmente en un programa más amplio.

109. Al parecer, cuando los proyectos se basan en los intereses de subgrupos económicos determinados, el proceso de participación en el mundo externo es relativamente rápido, pues esa misma labor de mejoramiento y expansión de la actividad económica puede requerir que se busquen mejores mercados, más relaciones comerciales o fuentes crediticias más equitativas que las existentes en la zona. Al formular esos programas, se presta atención simultáneamente a dos objetivos:

asegurar beneficios a las familias consideradas individualmente y fomentar la acción cívica en interés de la comunidad. Sin embargo, si bien cabe esperar que la utilización del propio interés de grupos determinados sirva de trampolín para una acción colectiva más amplia, no siempre se obtiene automáticamente este resultado. Así, en un estudio reciente sobre las realizaciones logradas con el programa de desarrollo de la comunidad se expresó el temor de que la importancia que se ha concedido a la agricultura "pudiese aumentar el individualismo sin que paralelamente aumentase el espíritu de acción de los individuos y el sentido de comunidad, esto es: que pudiera hacerse un mayor esfuerzo por sacar provecho del programa que por contribuir a su ejecución"^{5/}.

110. En la ordenación de ciertos grupos económicos mayores que existen en algunos países y que exceden del tamaño y del ámbito de las comunidades de un distrito o región, puede que resulte conveniente - desde el punto de vista tanto del beneficio económico como de la colaboración de la comunidad en general - que la participación de la comunidad local en la toma de decisiones se asegure haciendo que pasen a formar parte de los órganos rectores de esos grupos jefes de la comunidad local o representantes de organizaciones voluntarias y de órganos de gobierno local, así como por otros medios.

111. Otro estudio, basado en la experiencia recogida en Asia, indica que, según sea el aspecto al que se conceda mayor importancia, el desarrollo de la comunidad puede contribuir al desarrollo económico en tres sentidos principales, aunque en diversas medidas: el aumento de la producción, la formación de capital y el

^{5/} Estudio Internacional de los Programas de Desarrollo Social (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.IV.2), pág. 187.

desarrollo de la población, sus actitudes y sus instituciones; y que, en un proceso de crecimiento dinámico, la primera de esas contribuciones es, a la larga, menos significativa que las otras dos. Para asegurar que esas dos últimas contribuciones realmente se concreten, es esencial que el programa utilice la dinámica de los cambios sociales de modo que pueda establecerse adecuada y firmemente, en términos de crecimiento, el aumento de la productividad en sectores determinados. En cuanto a los incentivos directos para lograr mayor productividad, la experiencia recogida en algunos países ha demostrado que no deben estar dirigidos necesariamente a las familias y a los agricultores con pequeñas explotaciones, sino que pueden lograrse buenos resultados dando carácter comunal a la producción así como a la infraestructura^{6/}.

112. Por otra parte, y siempre desde el punto de vista del desarrollo nacional, hay pruebas de que el enfoque orientado hacia la productividad propiamente dicha en una localidad determinada puede crear suficiente impulso, si se lo combina con la organización de la población. En rigor de verdad, una cooperativa puede tener por sí sola más éxito que los servicios de divulgación agrícola^{7/}. En pocas palabras, la elección del aumento de la producción agrícola como meta importante exige la institución de un organismo comunal adecuado capaz de permitir a la población local la obtención de muchos servicios comunes que puedan vincularlos efectivamente con el mercado.

113. Lo mismo se aplica al desarrollo de la industria en pequeña escala, tan pronto ésta supera la etapa primitiva de elaborar en el hogar la propia producción para la familia y para los vecinos.

6/ Doreen Warriner, Land Reform and Community Development in the United Arab Republic (Naciones Unidas, abril 1961, documento mimeografiado).

7/ Naciones Unidas, Community Development in Africa (E/CN.14/80), párr. 39.

Combinación de factores relacionados con los intereses individuales, de grupo y colectivos

114. Cuando el incentivo de la empresa individual o de grupo se combina con la fuerza motriz del propósito colectivo y de la organización comunal, los resultados tangibles toman diversas formas, que van del efecto inmediato y directo sobre la productividad hasta las que constituyen una inversión de capital a largo plazo y representan el deseo de progreso de la comunidad en general.

115. Así, pues, la infraestructura local y los recursos comunales se combinan con los adelantos tecnológicos para contribuir a muchas formas distintas de actividad económica, con lo cual proporcionan el tipo de equipo colectivo necesario para que una comunidad desempeñe una función efectiva en el desarrollo nacional. Algunos de estos elementos pueden tener el carácter de capital productivo, como sistemas de riego, campos de pastoreo, pozos de estiércol, huertos, talleres, viveros de pesca y centrales eléctricas, mientras que otros pueden ser más bien capital social, como escuelas, centros sanitarios, lavaderos comunales, sistemas radiofónicos y oficinas de correos. Otros pueden ser de importancia inmediata directa tanto para los objetivos sociales como para los económicos (por ejemplo, caminos, servicios de transporte, líneas telefónicas). Por lo tanto, no es posible ni necesario hacer una diferenciación categórica.

116. Conviene hacer hincapié, además, en que las instalaciones y servicios que acaban de enumerarse sólo tienen valor si son manifestaciones tangibles de más amplias aspiraciones locales de progreso. Igualmente importantes son las mejoras que la población inicia en sus condiciones materiales de vida y las actitudes, valores y modos de pensar positivos que se desarrollan a la vez que se logran esos resultados prácticos. La aparición de actitudes, valores y modos de pensar positivos es esencial para el desarrollo de la comunidad, como proceso autogenerador, ya que su existencia es la premisa en que debe basarse todo programa sostenido de acción práctica. Esta actitud positiva debe estar respaldada, desde luego, por los conocimientos prácticos necesarios para planificar, ejecutar y mantener programas.

C. Elementos esenciales para reforzar el proceso de desarrollo de la comunidad

1. Fomento de la participación de las mujeres en el desarrollo de la comunidad

117. Las mujeres constituyen la mitad de la población. Son las administradoras del hogar y el centro de la familia. Además, custodian los valores sociales, culturales y fundamentales de una sociedad, y la evolución permanente de la sociedad a menudo se logra mejor por conducto de la mujer. En realidad, es imposible el desarrollo pleno de la comunidad sin la comprensiva cooperación y la cooperación eficaz de las mujeres.

118. La eficacia de las mujeres en la evolución social depende en parte de su condición social. Esta condición varía considerablemente de una sociedad a otra, de la condición extremadamente baja de la semiesclava a la plena igualdad en los asuntos políticos, sociales y culturales. Sin embargo, la influencia de las mujeres no puede juzgarse únicamente por su condición. A veces, aun en las sociedades en la que desempeñan una función aparentemente secundaria, tienen en realidad gran influencia en las decisiones de familia y de grupo, mientras que en otras, en las que son aparentemente libres e iguales, en realidad pueden ser débiles e inefectivas. En algunos lugares, las mujeres son las que más aportan al sustento del hogar y, por consiguiente, no es difícil obtener su cooperación en el desarrollo de la comunidad. En este caso, el problema consiste más bien en atraer la cooperación de los hombres. Por consiguiente, es necesario tener en cuenta los factores locales.

119. Es importante identificar aquellos problemas de la comunidad en cuya solución puedan las mujeres desempeñar una función decisiva. Uno de ellos, que puede servir de ejemplo, es el de la nutrición. Como en la mayoría de los países en vías de desarrollo son limitadas las instalaciones para el transporte y almacenamiento de alimentos, y las familias rurales tienen escaso poder adquisitivo, deben realizarse programas en el plano local a fin de aumentar la cantidad y calidad de alimentos disponibles en la comunidad. Aunque los estudios preliminares y las tareas de planificación deben quedar a cargo de técnicos de los servicios nacionales o regionales con formación profesional en nutrición y agricultura, el centro de los programas debe estar en la comunidad, en la que no deben faltar grupos organizados de mujeres. Si se quiere modificar las actuales prácticas - que hacen que se desaprovechen y se pierdan alimentos - y utilizar al máximo los recursos

efectivos y potenciales de nutrición, hay que trazar programas que logren llegar a las familias e influir sobre ellas. Los programas destinados a mejorar los niveles de la nutrición constituyen un ejemplo de la forma en que se pueden utilizar los esfuerzos de hombres y mujeres, en una relación de mutuo apoyo, para el desarrollo de la comunidad. Por ejemplo, en algunos proyectos se da a los hombres instrucción en horticultura, cría de aves y construcción y conservación de viveros de pesca, mientras que las mujeres aprenden métodos mejorados de preparación de alimentos, la construcción de cocinas que ahorran combustible y métodos para conservar verduras y frutas. En las escuelas se sirven comidas, preparadas por las organizaciones femeninas locales atendiendo a que los alimentos tengan el debido equilibrio dietético. En otros terrenos técnicos - por ejemplo, la construcción y administración de escuelas, centros sanitarios y caminos - también existen ejemplos de la ventaja de coordinar las actividades de los hombres y las de las mujeres para el desarrollo de la comunidad.

120. Una importante contribución de las mujeres a la economía familiar y de la comunidad es la que resulta de actividades de artesanía y otras actividades productivas en el hogar, tales como la avicultura. En el desarrollo de la comunidad, las actividades se planifican teniendo en cuenta las materias primas locales, las condiciones del mercado y los conocimientos y el tiempo libre de que disponen las mujeres. Deben hacerse arreglos para darles capacitación, para suministrar las materias primas, para recoger los productos terminados, para que las ventas se hagan preferiblemente por conducto de las cooperativas existentes, y para tener la seguridad de que los beneficios lleguen a las manos de los productores. Estos ingresos, por pequeños que sean, aumentan el presupuesto doméstico, contribuyen considerablemente a la independencia económica de la mujer y elevan su condición dentro de la sociedad. Los centros de capacitación y de trabajo también pueden tener una función útil como centros de esparcimiento y de reunión para las mujeres, de los que bien podrían surgir movimientos destinados a mejorar la condición social de las mismas.

121. En algunos países, la reciente creación de cooperativas femeninas ha servido de etapa preliminar para la introducción de industrias domésticas y, por consiguiente, debe dárseles todo el estímulo práctico posible; es indispensable la enseñanza de elementos de teneduría de libros, contabilidad y administración de

oficinas. En algunos países, los gremios femeninos de organización cooperativa han servido como medio para impulsar la participación de las mujeres en los proyectos de desarrollo de la comunidad. Las mujeres están empezando a desempeñar una función más activa en los consejos locales y en las sociedades voluntarias de mejoramiento rural. En algunas partes, los clubs han resultado un medio efectivo de encauzar las energías de las mujeres hacia los proyectos de mejoramiento de la comunidad, a la vez que de darles conocimientos teóricos y prácticos de los que pueden hacer uso en su vida cotidiana.

122. Para que la contribución de la mujer alcance la máxima repercusión, debe estimularse la función y participación de las mujeres dentro del contexto de la comunidad total. Parece haber para ello, por lo menos, tres razones concretas:

- a) A fin de comenzar a despertar el interés y crear un "clima social" que conduzca a la aceptación de cambios, puede ser necesario emprender primero, o desarrollar simultáneamente, actividades beneficiosas para la aldea, pero éstas no han de pertenecer forzosamente a la esfera de la economía doméstica, el cuidado de niños u otra esfera de especial interés para la mujer.
- b) Los cambios deseados en la esfera de actividad de la mujer, a menudo no pueden ser realizados por las mujeres solas, pues requieren la aprobación y, en algunos casos, el trabajo físico de los hombres.
- c) Existen mayores posibilidades de que se produzcan y perduren cambios de actitud y de comportamiento de las mujeres, consideradas individualmente y en el seno de la familia, si reciben el influyente apoyo de la comunidad.

123. Hay ciertas funciones técnicas para las cuales se presta la mujer en particular como son el trabajo social, la economía doméstica, el bienestar maternoinfantil, la planificación de la familia, etc. - y convendría darles capacitación especial en esos campos. Alentar a la mujer para que participe en distintas agrupaciones, como las que se ocupan del fomento de la aldea, del desarrollo regional, etc., y en los órganos de gobierno local, es esencial por todo concepto, sobre todo en los países en que aún no se advierte debidamente la influencia de la mujer. También debe idearse un método para que las mujeres competentes ocupen puestos rectores y ejecutivos en la administración pública.

124. La capacitación de la mujer para el desempeño de misiones técnicas y directivas diversas es cuestión de máxima prioridad. Los organismos deben intensificar sus programas para preparar mujeres con capacidad directiva en todas las esferas de actividad, y sobre todo para que actúen como trabajadoras sociales de primera línea. Debe aumentarse mucho la asistencia consistente en becas y pensiones de estudio. Esta cuestión de la capacitación profesional se trata con más detalle más adelante, en esta misma sección y en la sección III.

125. Hasta hoy, la asistencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia se ha encaminado principalmente a mejorar el nivel de vida de las madres y los niños. Ahora es evidente que la ayuda a la mujer y al niño ya no puede ser efectiva mientras no se enfoque debidamente el problema de la comunidad. Por ello, se sugiere que el UNICEF preste asistencia al programa total de desarrollo de la comunidad, sobre todo en lo que se refiere a aquellos de sus aspectos que, como la formación profesional, fomentan las actividades de la mujer. El apoyo a los proyectos de esfuerzo propio se debe planificar también de tal modo que se disponga en general de los servicios e instalaciones necesarios. Por ejemplo, en lo que concierne al cuidado de los niños, un elemento importante es disponer de un abastecimiento de agua adecuado. La asistencia para instalar puntos de suministro de agua a los que pueda llegarse con relativa facilidad contribuirá también a reducir la carga que supone para la mujer tener que recorrer grandes distancias para ir por agua. En la planificación debe incluirse el aprovechamiento creador o productivo del tiempo ahorrado, a ser posible en actividades que aprovechen tanto a la familia como a la comunidad en general.

2. Formación de dirigentes locales

126. En las comunidades aldeanas hay dotes suficientes, incluso entre los campesinos analfabetos, para proporcionar un estímulo de superación a toda la comunidad. El problema estriba en saber dónde están esas dotes, en desarrollarlas y en hacer que se presenten oportunidades para que puedan ejercerse las dotes de mando.

127. El concepto de capacidad directiva local en el desarrollo de la comunidad debe ser amplio y flexible. Por supuesto, se sabe que existen personas que desempeñan una función tradicional en la estructura del poder. Su ayuda puede

ser valiosísima, aunque hay que tener sumo cuidado de proceder de modo que no se sirvan del programa para realzar su propia autoridad y prestigio o para favorecer su interés particular. Hay otras personas que desempeñan un papel limitado en algún campo técnico, como los artesanos o las parteras de la comunidad, pero que también sirven de vínculo de comunicación dentro de ésta. La preparación de dichas personas para salvaguardar los niveles técnicos y para asegurar que se comprenda la filosofía y el enfoque básicos del desarrollo de la comunidad, en términos sencillos, puede contribuir a que sean más útiles. A medida que se vaya disponiendo de nuevos servicios, equipo y suministros, habrá que impartir nuevos conocimientos a los miembros de la comunidad que demuestren aptitudes especiales. Por ejemplo, se puede capacitar a los jóvenes como tractoristas, como divulgadores de determinadas innovaciones agropecuarias o como instructores de recreo.

128. Aunque se tiende a excluir a dichas personas de la categoría de "dirigentes", por el papel relativamente limitado que les toca desempeñar, es importante no pasar por alto que, sobre todo en las comunidades que han permanecido en su mayor parte apáticas, la persona que enseña concretamente a hacer algo suele ser la que origina un cambio. La gente tiende a aceptar los riesgos propios de toda innovación si alguien de entre ellos ha salido airoso de la prueba. En este sentido también, el granjero progresista que se decide a criar aves de corral y tiene éxito en su empresa, o el artesano que ayuda a organizar la producción, es un innovador. A medida que aumenta el aprecio que la comunidad tiene del buen sentido del innovador, se amplía la esfera de la influencia de éste. La capacidad directiva debe ser, pues, identificada mediante una variedad de situaciones a fin de obtener un buen promedio de las características locales en términos de conocimientos prácticos e influencia.

129. La contribución más valiosa que pueden hacer los dirigentes locales al programa es el conocimiento que tienen de la comunidad. Si se pudiera seguir el curso recorrido hasta que se adoptan las decisiones oficiales, se llegaría a discusiones oficiosas iniciadas por elementos con capacidad directiva. Son ellos los que estudian y determinan si las innovaciones significarán un grave trastorno para la comunidad, y a menudo tienen la intuición de lo que se puede y lo que no se puede hacer. A veces se los encuentra en actividad formando parte de pequeños

grupos, de intereses comunes, en los cafés o en los lugares donde se reúne habitualmente la gente para cambiar impresiones. La orientación y la formación profesional de esos dirigentes locales - mediante cursos prácticos, seminarios, cursillos, coloquios, demostraciones y otros medios - es de vital importancia. Sin embargo, hay que proceder con cuidado para no incurrir en una formación excesiva y convertirlos en agentes del gobierno. Puede que si se los identifica con valores y planes externos, se les reste eficacia dentro de la comunidad.

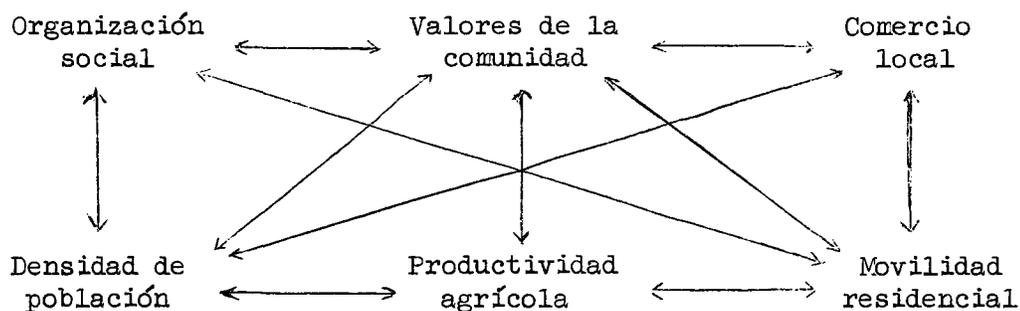
3. Mejoramiento de la planificación local

130. La población tiene necesariamente que participar en la planificación; no puede optar entre hacerlo o no. El entusiasmo popular da mero relieve a los servicios y realizaciones concretos pero, si no se combina con un plan ordenado de prioridades, puede dar lugar a esfuerzos inútiles y a la consiguiente frustración. El quid del problema está a menudo en la aplicación indiscriminada del principio de las "necesidades sentidas". Cuando la labor colectiva tiene éxito inicial en algún proyecto puede ocurrir que haya gran entusiasmo por iniciar otro. Es preciso considerar detenidamente los costos sociales y económicos de los proyectos y las correspondientes responsabilidades de personal o de mantenimiento. Puede ocurrir que, para seguir aprovechando las nuevas energías de la comunidad, los trabajadores sociales de primera línea alienten la iniciación de una serie de proyectos en sucesión rápida, sin dejar tiempo suficiente para la labor de estudio, análisis y planificación. Aparte del derroche de mano de obra, fondos y materiales, ese apresuramiento puede causar grave perjuicio al hacer que la comunidad pierda confianza en sí misma y en el gobierno.

131. Por otra parte, puede y debe alentarse a los interesados a planear debidamente sus proyectos, pues ello constituye un elemento clave en el proceso del desarrollo. Tal experiencia, fomentada sistemáticamente, tiene sin duda una utilidad que rebasa con mucho el ámbito local. Amplía gradualmente las perspectivas de las colectividades locales para integrarlas en los planes regionales, y prepara el camino para una participación más inteligente y decidida de la población en la realización de planes nacionales.

132. La planificación, en su sentido ordinario, implica decisiones razonadas acerca de la asignación de los recursos disponibles y del establecimiento de un orden de prioridad en la aplicación de esos recursos. La planificación en el plano de la comunidad, especialmente cuando la administración local no se rige por normas definidas, es un procedimiento mucho más fluido y menos rígido.

133. Lo que en el proceso del desarrollo de la comunidad debe tenerse siempre presente es que los factores que contribuyen a formar buenas comunidades son muchos y muy interdependientes. Algunos de tales factores se representan esquemáticamente a continuación:



134. Cualquier cambio en uno de estos factores tiene consecuencias más o menos apreciables para todos los demás. Cualquier adelanto en la tecnología agrícola puede alterar el carácter del comercio local al establecerse servicios para atender a las necesidades creadas por las nuevas técnicas. Los valores establecidos en la comunidad pueden quedar sujetos a nuevas alteraciones. Emergerán nuevas formas de organización local, probablemente; por ejemplo, puede producirse una expansión de las cooperativas para promover los nuevos intereses económicos del agricultor.

135. Estos ejemplos más bien abstractos tienden a confirmar la principal dificultad que plantea el desarrollo de la comunidad: el mantenimiento de un desarrollo social y económico equilibrado. Es un problema constante para el dirigente de la comunidad que trata de actuar para bien de sus conciudadanos, y para el agente técnico que ha de coordinar los objetivos nacionales y las condiciones locales.

4. Formación de personal

136. Si se quiere intensificar la repercusión económica y social del desarrollo de la comunidad, los servicios gubernamentales y los organismos no gubernamentales deben establecer servicios auxiliares adecuados de investigación y de formación profesional a fin de estar en condiciones de mantener y mejorar su eficiencia, competencia, comprender los problemas y necesidades cambiantes de la población, y hacerles frente.

137. Tanto la formación profesional como la investigación han de considerarse como necesidades permanentes, ya que el propio desarrollo de la comunidad es un proceso permanente de crecimiento que hace aflorar nuevos factores que evaluar y nuevos problemas que resolver a medida que prosigue el programa.

138. Es muy peligroso tener una visión excesivamente simplista de lo que constituye el proceso de transformación social. El proceso de despertar el interés de la comunidad no consiste simplemente, ni mucho menos, en buscar una reacción a un estímulo. Por ejemplo, cuando el técnico enseña a los habitantes de una aldea algunas de las nuevas posibilidades técnicas que están a su alcance y les explica la manera como está dispuesto a ayudarlos el gobierno, tal vez haya que realizar una amplia labor de educación e integración antes de que los habitantes estén preparados para discutir el asunto entre ellos y adoptar decisiones.

139. Quizá sea útil recalcar desde el comienzo que el desarrollo de la comunidad es un proceso permanente y que, por lo tanto, ha de conservar cierta flexibilidad para adaptar sus procesos a una variedad de situaciones y etapas diferentes. Dentro de los límites naturales de su función y de su preparación, los trabajadores sociales de desarrollo de la comunidad han de saber prever las consecuencias de los cambios que vayan a introducirse y estar dispuestos a hacer frente a consecuencias imprevistas. Por ejemplo, debe preverse que una transformación de los arreglos económicos puede alterar radicalmente el sistema tradicional de prestigio social y reducir la capacidad de la comunidad para adoptar decisiones futuras.

140. Los programas de formación profesional de los trabajadores sociales de primera línea y de los supervisores deben atribuir gran valor a la comprensión de las características y la cultura de la población, y de la organización funcional

de ésta como unidad socioeconómica. Esos funcionarios han de desarrollar al máximo su capacidad de visión global de un ambiente, ya que la transformación en un aspecto siempre tendrá repercusiones en otros. También hace falta cierto conocimiento de las finalidades, metas y medidas generales de la comunidad nacional, a fin de dar perspectiva y dirección a la labor que se realiza en la esfera local.

141. Como la repercusión depende en realidad de que los servicios técnicos actúen concertadamente, la formación profesional ha de tener como resultado el esclarecimiento de los objetivos comunes, la definición de sectores comunes de interés en el trabajo con los habitantes y el reconocimiento común de las competencias especiales propias de cada especialidad técnica. Deben establecerse conceptos de trabajo en equipo en lo que respecta a tareas determinadas, tales como la planificación mixta, la solución coordinada de problemas y el escalonamiento de la distribución de materiales, fondos y abastecimientos.

142. La clave para conseguir una partición efectiva de la comunidad estriba en la capacidad de prestar los servicios de tal modo que tengan un valor educativo. Esto supone, por lo menos, la comprensión de la manera de estimular e interesar a los individuos, de ayudarlos a asimilar los nuevos conocimientos y técnicas y de obtener su colaboración e iniciativa.

143. El proceso de educación y organización, al que todos los trabajadores sociales debieran poder contribuir en cierto grado, es sumamente complejo y exige una evaluación constante por un personal competente. A este respecto, han de instituirse medios de difusión y métodos que puedan orientar al personal de todos los servicios técnicos, así como métodos más intensivos de interés para quienes se dedican especialmente a fomentar la participación y organización cívicas. Todos los organismos interesados, y en particular las comisiones económicas regionales, deben dar prioridad a la labor de preparar películas cinematográficas, y, a ser posible, cinematecas, diapositivas y documentos relacionados con los centros locales, regionales y nacionales de capacitación.

144. La experiencia práctica directa, acumulada en forma de notas sobre la evolución registrada, es un medio valiosísimo de introducir situaciones concretas en el examen de los problemas de desarrollo de la comunidad que se haga dentro de la sala de clases. En efecto, la capacitación en los métodos de llevar anotaciones

objetivas sobre un proceso es un medio importante para que llegue a acumularse un acervo de conocimientos que sirva para preparar trabajadores sociales con vistas al logro de objetivos comunes. En todo caso, la formación profesional debe basarse en un plan de estudios equilibrado en que se combinen la teoría de las aulas y la experiencia práctica supervisada.

145. La comunidad en proceso de desarrollo es el "aula" del personal de desarrollo de la comunidad. La enseñanza en el trabajo exige visión y sensibilidad frente a las diversas capacidades individuales para aprender por medio de experiencias concretas y frente a las frecuentes oportunidades de crear situaciones en que puedan aprender los participantes.

146. Es de suponer que los que participan en el desarrollo de la comunidad contarán con los elementos adecuados de formación profesional y de investigación. La clase de capacitación y de investigación sistemática necesaria dependerá de la esfera de acción del trabajador social. Sin embargo, cualquiera que sea su nivel, es esencial que el trabajador tenga acceso a servicios centrales de investigación social y a la interpretación de tales investigaciones con miras a su aplicación útil en el nivel que sea.

5. Investigación

147. La investigación, en sus distintos niveles, es un elemento necesario de apoyo a los programas de desarrollo de la comunidad. La investigación básica, de alto nivel profesional, en el campo de las cuestiones sociales, docentes y de comunicaciones, así como en relación con todos los servicios técnicos que afectan a la vida comunal e individual, contribuirá sin duda al desarrollo de la comunidad, pero no será considerada, por regla general, como parte del programa de desarrollo de la comunidad. Una necesidad más inmediata, para apoyar de cerca el programa, es la investigación de operaciones, vinculada a la planificación y la capacitación en el plano local, que puede incluir lo siguiente:

- estudios socioeconómicos de comunidades locales, en las que el trabajador social de primera línea puede desempeñar su función reuniendo los datos que luego han de analizar los investigadores especializados;
- estudio de los problemas de las comunidades, y estudio de las comunidades efectuados por ellas mismas;

- estudios de la metodología del desarrollo de la comunidad;
- evaluación de métodos y de medios de difusión, y ulterior adaptación a las circunstancias locales;
- estudios en campos técnicos tales como sanidad, agricultura y pequeña industria para adaptar las técnicas descubiertas por la investigación básica a las necesidades de las comunidades locales, así como a las circunstancias de medio ambiente y de ordenación económica que se den en cada caso;
- evaluación de proyectos.

148. En los países con diferencias culturales entre amplios sectores de la población, hay que atribuir especial importancia a los estudios destinados a poner de manifiesto los aspectos etnológicos que tengan interés desde el punto de vista no sólo de la planificación sino también de la metodología. Si uno de los objetivos del programa es la inclusión de la actividad de las comunidades nativas en la del país, los estudios en cuestión deberán incluir comunidades no nativas que puedan ejercer influencia positiva o negativa en los aspectos integrativos del programa, por ejemplo, intereses creados que se oponen a que se modifiquen los regímenes de tenencia de la tierra.

149. En los países adelantados, la organización de la investigación puede revestir formas complejas. Por ejemplo, en determinado país se ha adscrito a consultores capacitados en ciencia social y duchos en actividades de organización a diversas comunidades, en las cuales trabajan en unión del consejo de la comunidad ejerciendo la doble función de participantes-asesores y de observadores^{8/}. Los consejos comunales, y otros órganos de asesoramiento y fomento de amplia base y correspondientes al plano local, proporcionan un medio de comunicación y de estudio para todos los grupos de la comunidad. El consultor, en su calidad de participante-asesor, se interesa primordialmente por facilitar la comunicación y el estudio como procesos educativos. Como observador, el consultor tiene amplia oportunidad de efectuar estudios por casos sobre innovaciones y sobre las

^{8/} W.B. Baker, "A Centre for the Study of Community Dynamics" - Food for Thought (Toronto) septiembre-octubre de 1959, págs. 25 y 26.

circunstancias correspondientes. Desde este punto de vista, los órganos locales, tales como los mismos consejos comunales, proporcionan datos inmediatos y concretos para su análisis. ¿Qué ocurre cuando esta nueva estructura se introduce en una comunidad formada por grupos que se asocian libremente pero que, hasta el momento, venían actuando sin coordinación? ¿De qué tipo son los conflictos que surgen cuando la resolución de los problemas entraña cambios importantes de ordenaciones arraigadas en la vida de la comunidad? ¿Qué carácter tiene la función dirigente en los planos oficial y oficioso? ¿En qué sentido influye en el proceso de innovación? ¿Cómo ve la comunidad las fuerzas externas de la sociedad de masas, y cómo les hace frente? ¿De qué formas estas fuerzas exteriores estimulan o subvierten la autonomía de la comunidad? Los estudios por casos de éstas y otras cuestiones proporcionan materiales básicos para las actividades de las divisiones de investigación y de capacitación.

150. La evaluación de los programas en campos concretos se necesita no sólo como medio de intensificar la repercusión en ese campo sino también para asegurarse de que la población preste apoyo a todo el programa.

151. Hay que reconocer que el estudio de la eficacia de una técnica ha de hacerse teniendo en cuenta no sólo el concepto oficial de la eficacia, sino también el concepto popular. Puede ocurrir que un método le parezca muy acertado y eficaz a las autoridades, atendiendo a los resultados tangibles obtenidos (por ejemplo, que se acepte un nuevo tipo de semilla o un método distinto de cultivo) y que, en cambio, el método no haya demostrado su valor a los ojos de la población. Cualquier fracaso en una esfera supone un contratiempo en las demás.

152. Los resultados de todas estas investigaciones deben revertir constantemente al programa mediante una labor de planificación y de capacitación.

153. Otro servicio auxiliar esencial para el proceso de educación en el desarrollo de la comunidad es el consistente en proporcionar material impreso y visual para apoyar el programa. Esto puede resultar sencillo y económico, o al menos debe serlo en las primeras fases. La producción, publicación y distribución de este material puede competir a servicios que cuenten con especial preparación en los aspectos educativos de estas cuestiones. El material debe guardar estrecha relación con la investigación de operaciones, con los ensayos y evaluaciones y

con la capacitación de los trabajadores que han de utilizarlo. Un buen material de divulgación y de educación puede servir para centrar y dirigir el programa y constituir un elemento poderoso para la introducción de nuevos intereses, ideas y conocimientos prácticos en las comunidades en vías de desarrollo.

D. Algunos aspectos que requieren especial atención para intensificar la repercusión económica

154. En los programas de desarrollo de la comunidad ocurre que, como las aportaciones de los diversos servicios - por ejemplo, los de empleo rural, sanidad, nutrición y agricultura - se refuerzan mutuamente, es difícil distinguir hasta qué punto la repercusión es económica y en qué grado es social. Los programas de enseñanza y de sanidad pueden tener tanta repercusión económica en las comunidades como los programas agrícolas. Cualquier programa económico puede trastornarse por falta de conocimientos teóricos o prácticos de la población, o por la existencia de endemias o epidemias en la zona. No obstante, puede ocurrir que, para acelerar el desarrollo económico haya que hacer especial hincapié en algunos aspectos. Por ejemplo, si al trazar programas de sanidad para una comunidad se pretende elevar la productividad, se puede atribuir prioridad a los servicios que protejan la salud de las personas empleadas en trabajos productivos y cuya actuación se traduzca en un aumento de la mano de obra disponible para trabajos productivos. De la misma manera, los programas de enseñanza de adultos pueden orientarse con vistas a que faciliten el aprendizaje de los elementos de la ciencia y la tecnología modernas que son esenciales para trabajos productivos, a fin de proporcionar capacitación profesional y crear un ambiente propicio a las nuevas ideas, en que éstas se adviertan y acojan más fácilmente, todo lo cual facilita la aceptación del asesoramiento técnico. Además, puede ser necesario, si se quiere intensificar la repercusión del programa, disponer ciertos incentivos y procesos económicos. Aunque la transformación social y económica debe concebirse con una visión global, en esta sección se presta especial atención a la repercusión económica, en vista de que en las secciones anteriores se han destacado, de entre los aspectos del desarrollo, los correspondientes a cuestiones de estímulo y sociales (o de organización). Más adelante se examinan algunos de los incentivos y procesos que pueden contribuir a intensificar la repercusión económica.

1. Incentivos económicos

a) Incentivos en el interior mismo de la comunidad

155. Si se amplían los fines y propósitos de una comunidad y ésta deja de ser un mero conjunto de individuos para convertirse en un instrumento eficaz de desarrollo, en la comunidad empiezan a generarse incentivos económicos cuyos efectos se advertirán en las esferas de la agricultura, la sanidad, la enseñanza, la pequeña industria, etc. Cuando, por ejemplo, una comunidad decide que, para su bienestar, necesita una escuela, un hospital u otra institución pública, o cuando surge el deseo de mejorar los alojamientos, o los instrumentos agrícolas, se produce una inmediata expansión del mercado y nace la demanda de productos cuya necesidad no se había advertido hasta entonces. De la misma manera, las comunidades aldeanas que han aceptado las ventajas de llevar zapatos como ayuda a la protección sanitaria crean inmediatamente la demanda de una pequeña industria del calzado. Este proceso tiende a ser acumulativo y nace no tanto de la necesidad sentida por el individuo como de los incentivos que proceden de la comunidad en general y que van unidos al progreso económico y social general que el desarrollo de la comunidad tiene por objetivo.

b) Incentivos económicos de fuente oficial

156. Los diversos incentivos ofrecidos por las autoridades a los agricultores pueden afectar también a la comunidad. Por ejemplo, en algunos países de Europa oriental la entidad estatal puede concertar contratos con los campesinos para comprarles sus productos. En otros países, se conceden subvenciones a los agricultores, para mejorar los métodos de explotación y la vivienda, mediante un sistema en que el gobierno aporta determinada cantidad en relación con la que aporte el agricultor para ese objeto.

157. Como ejemplos de incentivos destinados a encauzar los esfuerzos de la población para el logro de los objetivos fijados en los planes nacionales de desarrollo tenemos los precios mínimos garantizados, los fondos rotatorios y las disposiciones sobre comercialización.

158. También se están promulgando leyes - como ocurre en América Latina, por ejemplo - para conceder ciertas facilidades y ventajas, como las que se dan a las organizaciones voluntarias que puedan contribuir al desarrollo económico.

159. Otros incentivos gubernamentales pueden consistir en prestar a las comunidades - contra un pago moderado - servicios que éstas nunca podrían establecer con sus recursos propios. Un buen ejemplo de este tipo de servicios existe en el Pakistán, donde el Gobierno ha creado una entidad en la que se templan los instrumentos de cirugía de acero que producen a mano las cooperativas y otras entidades de Sialkot; se trata de instrumentos de altísima calidad y perfección, pero el proceso de temple necesario no podría efectuarlo los artesanos, pues se requieren instalaciones costosas y gran eficiencia técnica. En muchos casos, los gobiernos pueden adoptar medidas para modificar favorablemente los elementos de transporte por ferrocarril de personas y mercancías, o contribuir al suministro de agua y de energía y al de otros elementos que son necesarios para el desarrollo de la comunidad, pero que ésta no podría afrontar por sí misma. Esto no obstante, no conviene que los gobiernos se encarguen de servicios que la comunidad pueda, aunque sea con cierto esfuerzo, procurarse por sí misma a un coste razonable.

160. En algunos países, el gobierno presta asistencia financiera y técnica a las comunidades locales para estimular la construcción de servicios comunales tales como escuelas, clínicas, redes de abastecimiento de agua, electricidad, mientras que la aldea aporta la mano de obra, los materiales disponibles en la localidad (piedra, madera) y sufraga parte de los gastos. Este tipo de asistencia está muy extendido en algunos países de Europa oriental, donde esta asociación de esfuerzos se considera como una obligación mutua pero se concede prioridad a las comunidades que dan mayores pruebas de iniciativa. Los consejos de aldea elaboran los planes locales, que se discuten y refrendan en las asambleas generales de la población de la aldea. Casi no hay localidad que no tenga su fondo comunal, que se nutre de las contribuciones locales y de los subsidios del gobierno.

c) Utilización del crédito rural

161. Teniendo en cuenta las realidades prácticas a que ha de ajustarse la atracción del campesino medio, y sobre todo el productor de bajos ingresos, el crédito de producción se considera cada vez más como un instrumento esencial del desarrollo de la comunidad y no simplemente como un refuerzo útil. Se reconoce que la depresión moral que en general resulta del endeudamiento de la población rural hace sentir sus efectos cuando se trata de la participación en una empresa comunal que exige inversiones financieras, materiales o laborales.

162. Cuanto mayores son sus deudas, menos dispuesto parece mostrarse el campesino a cambiar el género de vida y la forma de ganarse el sustento a que está acostumbrado, a menos que la iniciativa de toda su comunidad le ofrezca un medio directo, además del indirecto, de resolver su situación personal. La urgencia de incluir, dentro de los programas de desarrollo de la comunidad, los servicios de crédito de producción obedece al carácter casi inevitable del proceso en virtud del cual el campesino, en las actuales circunstancias, se ve obligado a contraer una deuda tras otra.

163. El suministro de servicios de crédito adecuados puede permitir en algunos casos que las personas de bajos ingresos amplíen sus actividades, con lo cual se evita que la actividad económica se ejerza únicamente por quienes disponen ya de medios económicos. Pero, normalmente, el crédito favorece a quienes pueden sacarle el mejor provecho y ofrecen pagos de amortización mayores o garantías más amplias, por lo que no suele tener efectos igualadores. "Tienen dinero para comprar semillas, y arbolillos, tierra para arrendar con fines experimentales y criados o jornaleros que les ayudan a preparar el terreno; pueden asimismo, arriesgarse a emplear mejores variedades de semillas. Esas gentes, como tienen una posición social destacada y son influyentes, atraen la atención del trabajador social de aldea, quien naturalmente trata de conseguir su colaboración activa en la obra de desarrollo. El resto de la población - por ejemplo, los arrendatarios y pequeños agricultores, que necesitan tanta o más ayuda - siguen estando relativamente olvidados"^{9/}.

164. Puede ser que, en determinados casos, el desarrollo de la comunidad logre cambios a base de una aplicación intensa de mano de obra más que por medio de inversiones de capital. Pero, como se ha señalado en el informe de las Naciones Unidas Community Development and Economic Development, en el caso de Asia por lo menos, la mayoría de las técnicas enseñadas (con pocas excepciones, como la del sistema masagana de cultivo del arroz en las Filipinas) exigen algunos gastos por concepto de inversión que, por pequeños que sean, pueden ser de magnitud suficiente para hacer que el arrendatario o pequeño propietario se abstenga de adoptarlas. En consecuencia, el informe llega a la conclusión de que la difusión de las técnicas agrícolas perfeccionadas "plantea no sólo el problema de formar personal de divulgación y el de realizar investigaciones (sobre las condiciones de los suelos por ejemplo) que permitan a dicho personal dar un asesoramiento acertado, sino también el de colocar a

9/ John J. Honigmann, "A Case Study of Community Development in Pakistan" - Economic Development and Cultural Change (Chicago), op.cit., pág. 302.

los pequeños agricultores en condiciones económicas e institucionales de aprovechar ese asesoramiento^{10/} (El subrayado no es del original).

165. También se requiere crédito, en el desarrollo rural, para hacer eficaz el programa de reforma agraria, ya que los nuevos propietarios probablemente no podrán obtener el rendimiento óptimo de sus predios más que si cuentan con reservas de capital o con servicios de crédito. En la mayor parte de las regiones se encuentran ejemplos de tierras que han sido descuidadas después de su redistribución por falta de servicios de crédito para fines de colonización (desmote y riego, aperos, ganado, semillas, abonos, edificios y transporte). La experiencia desafortunada que han tenido en la utilización del crédito privado a tipos de interés usurario ha hecho que los aldeanos de bajos ingresos se resistan a trabajar con capital prestado. Esto ha constituido un verdadero problema para la utilización de fondos destinados a la concesión de créditos, y la solución ha dependido no sólo de la confianza establecida entre el prestatario en potencia y el trabajador social de aldea, en su carácter de representante del organismo de crédito, sino de otros factores: por una parte, la confianza del prestatario en los beneficios que ello habrá de reportarle para su modo de vida en general, incluso las necesidades de su casa y de su familia, y no simplemente su productividad agrícola; y por la otra, el ejemplo dado por la comunidad en general en cuanto a la utilización productiva de la ayuda prestada por el Gobierno, la que a veces demuestra en forma impresionante cuán rápidamente puede pasarse de la etapa de la financiación por medio de créditos a la de financiación con medios propios.

166. Es dudoso que el Gobierno deba proporcionar crédito directamente a través del trabajador social de aldea. La práctica europea de establecer en cada pueblo una sociedad de crédito de producción, se ha venido copiando desde 1956 en Jordania, donde abarca 300 de las 900 aldeas y ha creado una situación que ha permitido el reembolso de casi todos los préstamos aún durante épocas de sequía. Se han seguido estrictamente los principios de Reiffeissen.

167. La mejor forma de facilitar créditos a los agricultores en virtud de un programa de desarrollo de la comunidad, consistiría en un plan de crédito supervisado. Este tipo de crédito constituye un importante elemento del desarrollo de la comunidad, ya que está orientado a mejorar tanto la producción como el nivel de vida familiar. En realidad, su objeto fundamental no sólo es proporcionar al agricultor el crédito que necesita y enseñarle mejores métodos de cultivo, sino también orientarlo para mejorar las condiciones de vida de su familia. Se considera

10/ Community Development and Economic Development (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 60.II.F.6), Parte I, pág. 23.

que el agricultor y su familia constituyen la unidad básica para el progreso rural, ya que no puede incrementarse la productividad ni mejorarse las condiciones de la comunidad en las zonas rurales donde los agricultores siguen viviendo en la pobreza.

2. Utilización de la mano de obra subempleada

168. Desde el punto de vista del gobierno, la mano de obra subempleada constituye un valioso recurso que se desperdicia, pero quizá la gente no lo vea así. La insuficiente utilización de las horas-hombre disponibles para la producción puede, con el tiempo, llegar a aceptarse como cosa normal y confundirse con otras características diarias o estacionales del género de vida, o puede crear la tradición de observar días adicionales de descanso (además del día o los dos días por semana acostumbrados) en los que el trabajo remunerativo se convierte en tabú. Además, puede provocar la exclusión de ciertos grupos, por ejemplos mujeres y jóvenes, del mercado del trabajo, con la consiguiente disminución de la competencia en materia de salarios. Ha podido observarse que una comunidad entera cobra nueva vitalidad cuando se le hace comprender el alcance del empleo insuficiente que en realidad existe y se le infunde la voluntad de modificar los hábitos improductivos tradicionales a fin de permitir la plena utilización de la mano de obra. A veces es posible organizar trabajos comunales en días de tabú o en períodos de calma, cuando está excluido el trabajo en las parcelas individuales.

169. La utilización de mano de obra subempleada implica por lo general el aprovechamiento del tiempo libre de personas ya empleadas y la creación de empleos para quienes no lo tienen. En el primer caso, la ampliación del volumen de empleo es consecuencia, por lo general, del desarrollo de los procesos que crearon los empleos existentes, al paso que la creación de nuevos empleos proviene normalmente de nuevas necesidades surgidas como resultado del desarrollo de la comunidad (una de las cuales es la de dar trabajo a personas desplazadas), o de nuevas posibilidades de empleo no previstas anteriormente. Estos dos tipos de incremento del empleo se tratan por separado, el primero bajo este epígrafe.

170. El reducido tamaño de las parcelas, las técnicas primitivas de producción y la práctica de una agricultura de subsistencia son causas de empleo insuficiente que, cuando son remediadas, suelen desplazar la mano de obra. El monocultivo tradicional figura también entre las causas más graves de empleo insuficiente.

171. El problema del empleo insuficiente exige investigaciones en muchas direcciones, entre ellas, la posible expansión de las zonas cultivadas mediante trabajos de bonificación y riego, y mediante el suministro de facilidades adicionales como medios de transporte, servicios de abastecimiento, comercialización, y crédito para el desarrollo. También puede considerarse la posibilidad de introducir cambios en los métodos de cultivo, como por ejemplo, la utilización más intensiva de la tierra. La mejora de la producción debe crear oportunidades industriales, tales como actividades de envasado, elaboración y, eventualmente, de fabricación. Cuando aparecen estas posibilidades, pueden ser aprovechadas en primer término por los cultivadores y sus familias, quienes podrán obtener con ellas un mayor grado de seguridad y un nivel de vida más alto.

172. Si bien el empleo insuficiente de la mano de obra agrícola debe resolverse en primer término mediante la ampliación de las formas de empleo ya existentes o la creación de otras nuevas con la mejora de la agricultura, es posible que ello no baste. Este problema se examinará en la sección titulada "Promoción del empleo".

173. El número de personas que aportan su trabajo u otra ayuda a los proyectos de construcción se cita a veces como prueba del interés de la comunidad. Pero, por sí solo, este factor no constituye un índice fidedigno. Demasiado a menudo, unos cuantos elementos destacados de la aldea movilizan mano de obra gratuita, cuando lo más apropiado sería que el vecino corriente de la aldea se interesara por las necesidades y por la planificación de la acción. Por muy útiles e impresionantes que sean las obras construidas de esa manera, no se sirve a los objetivos básicos del desarrollo de la comunidad cuando la participación colectiva en ellas obedece principalmente a razones de obediencia tradicional, de lealtad personal o, como a veces sucede, de temor, sin que la gente aprecie la necesidad de las obras ni esté convencida de la conveniencia de la solución adoptada.

174. En cambio, cuando ha tenido lugar un proceso educativo y se ha logrado el asentimiento general a base de un examen democrático de las varias posibles soluciones, cabe esperar que la gente preste generosamente su concurso tanto para la realización como para la conservación de las obras.

175. Para lograr este fin, los gobiernos de algunos países exigen, como condición para facilitar ayuda, que la comunidad efectúe cierta contribución mínima. En un informe de la Comisión Económica para África^{11/} se hace constar que en Nigeria Occidental se exige de la comunidad local una contribución de por lo menos dos tercios; en Malí, de un tercio, proporcionando los dos tercios restantes el Gobierno nacional y Francia por partes iguales; y en Ghana "se hace a veces un cálculo del costo teórico total del proyecto, el costo de los materiales, etc., los suministros facilitados por el Gobierno y, por sustracción, las "economías" que haría este último. Cualquiera de dichos métodos pone de relieve la importancia que tiene para la actividad general (o para hacer economías en el presupuesto) todo programa que logra realizaciones fomentando proyectos basados en el esfuerzo propio"^{12/}.

176. Una organización no gubernamental ha ideado un sistema bastante detallado y preciso para calcular el "rendimiento de la inversión laboral", sistema que se ha empleado en algunos casos para estimular una participación más intensa de la comunidad. En primer lugar, la propia gente calcula los beneficios económicos que se prevé ha de reportar un proyecto dado (que responde a las necesidades más sentidas por ella) por cada dólar invertido o prestado por el organismo externo; esos beneficios económicos previstos durante el primer año se dividen seguidamente por el número de días-hombre de trabajo, y el cociente se compara con los salarios corrientes en la empresa privada. Según se ha comprobado, el trabajador social de aldea ha de tener cierta habilidad y paciencia para lograr que las gentes hagan esos cálculos, "pero con frecuencia los resultados dejan atónitos a los mismos aldeanos y contribuyen a estimular su entusiasmo por sus propios proyectos"^{13/}.

3. Promoción del empleo

177. Lógicamente los trabajadores agrícolas sin tierras y otros grupos similares, que constituyen un gran sector de la población rural, no sienten gran inclinación por la idea del trabajo voluntario, ya que su necesidad primordial es tener una ocupación remunerada; tampoco cabe esperar que muestren vivo interés por participar

^{11/} Naciones Unidas, Community Development and Economic Development - Preliminary Progress Report, op.cit., pág. 32.

^{12/} Ibid., págs. 32 y 33.

^{13/} "Community Development with Food for Peace in Korea", Community Development Foundation, Program Newsletter (Nueva York), Vol. 2, No. 1, febrero de 1962, pág. 2.

en proyectos que no habrán de proporcionarles un beneficio directo importante. Los pequeños propietarios agrícolas también tienen interés en que se remunere su trabajo en las obras públicas, a fin de disponer de cierto capital para invertir en sus predios. Sin embargo, la existencia de considerables recursos humanos desaprovechados y la gran necesidad de formación de capital en el sector rural, brindan la oportunidad de idear métodos en los programas de desarrollo de la comunidad que faciliten el eficaz aprovechamiento de la mano de obra con miras al desarrollo económico. La mejora de las técnicas agrícolas, la diversificación de la agricultura y los cambios en los tipos de cultivo pueden traducirse en una mejor utilización del potencial humano y en mayores ingresos para los agricultores. En ciertas regiones donde se han hecho estudios de casos particulares hay indicios de que los programas de desarrollo de la comunidad, al crear nuevas tareas u oportunidades de empleo en las zonas rurales, han contribuido a asegurar un nivel más elevado de ocupación para los agricultores. En Taiwán, por ejemplo, se ha conseguido que los agricultores dupliquen o tripliquen sus cosechas, siembren cultivos de invierno entre dos cosechas de arroz y utilicen métodos más intensivos de explotación^{14/}. En la India, según se informa, el número de días-hombres trabajados por hectárea ha aumentado en los "bloques" en que viene aplicándose el programa de desarrollo de la comunidad desde hace tres o más años, especialmente donde hay sistemas de riego.

178. Si bien la mayor abundancia de empleo significa para el pequeño terrateniente o colono y su familia un mayor valor capital de la tierra y acrecienta su capacidad productiva, con lo que justifica su trabajo voluntario en diverso grado, la situación es diferente en lo que respecta al trabajador sin tierras, cuyo único capital es su capacidad de trabajo. En este último caso, raramente podrá justificarse el trabajo voluntario y acaso sea más difícil encontrar oportunidades de empleo remunerado. Quizás la solución sea la creación de artesanías, oficios, pequeñas industrias y servicios. En lo que se refiere a los oficios y artesanías, cabe hacer una pequeña advertencia. La experiencia indica que se han derrochado muchos esfuerzos y dinero, con el consiguiente desaliento para los trabajadores, estimulando la creación de artesanías por razones sentimentales, sin parar mientes en si eran viables y podrían hacer una aportación considerable a la economía local o nacional. Entre las pequeñas industrias pueden mencionarse las de herrería,

^{14/} Naciones Unidas, Community Development and Economic Development, op.cit., págs. 50 y 51.

hojalatería, carpintería, albañilería y construcción y entre los servicios los destinados al mantenimiento de maquinaria y equipo diversos, como camiones, maquinaria agrícola, instalaciones para procesos industriales, máquinas de coser, bicicletas, etc. También pueden incluirse los servicios de energía y de agua. Tales ocupaciones requieren formación profesional, de la que han de hacerse cargo en parte la comunidad y en parte el gobierno^{15/}.

179. No es probable que se encuentren soluciones perfectas al problema en el sector rural; este problema ha de considerarse dentro del marco mucho más amplio del desarrollo económico en general y de la política de creación de empleos prevista para toda la economía nacional.

180. Los programas de desarrollo de la comunidad tienen también por objeto promover el empleo en el sector rural estimulando nuevas actividades no agrícolas. Se precisa un esfuerzo concertado con miras a la promoción del empleo, que incluya la elaboración de planes de creación de ocupaciones para cada zona del proyecto, en los que se señalen los objetivos de un mayor empleo agrícola y no agrícola. A este respecto cabe mencionar un programa completo de fomento rural implantado en un país como parte de su plan quinquenal, en el que se prevén una serie de proyectos experimentales para aprovechar la mano de obra rural. Estos proyectos experimentales, de los cuales ya se han iniciado 34, tienen por objeto implantar programas de obras rurales que vienen a complementar las emprendidas en virtud de los programas de fomento rural ya en funcionamiento.

181. La ejecución de programas encaminados al más pleno aprovechamiento de la mano de obra en las zonas rurales exige programas de formación profesional de varios tipos, ya se trate de implantar métodos más eficaces de cultivo, de crear actividades no agrícolas en las zonas rurales o de preparar a los trabajadores para desempeñar ocupaciones urbanas. Los programas de formación profesional deben beneficiar a todos los miembros de la comunidad, incluidas las mujeres, y han de adaptarse a las condiciones locales. Cuando se coordina debidamente con medidas para fomentar el pleno empleo, la formación profesional, basada en un estudio detenido de las necesidades, puede contribuir a lograr que una gran proporción de la comunidad tenga una ocupación productiva y remunerada.

^{15/} Véanse los párrs. 155 a 160.

III. MEDIDAS DE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE PROGRAMAS DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

182. Debe reconocerse que las comunidades, con sus valores tradicionales y sus modos menos formales de resolver problemas, son los predecesores históricos de esferas de gobierno más elevadas. Establecer la debida relación entre estos elementos de la comunidad y las funciones formales de gobierno con vistas al logro de objetivos de alcance nacional es la principal razón de ser del desarrollo de la comunidad. Por tanto, tiene particular importancia discurrir tipos de organización que respondan tanto a las necesidades locales como a los objetivos nacionales.

183. El desarrollo de la comunidad, en cuanto proceso destinado a mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales, tiene más de un origen. En términos generales, cabe señalar que se ha concebido como un proceso destinado a mejorar el nivel general de educación; a crear una conciencia social, cívica y económica; a proporcionar a la comunidad servicios y elementos recreativos sumamente necesarios; a elevar la productividad agrícola; o a proporcionar a los miembros de la comunidad la asistencia social precisa. Concretamente, ha revestido la forma de programas de alfabetización, educación fundamental, sanidad, esparcimiento y bienestar social; de órganos especiales destinados a movilizar la mano de obra voluntaria; de cooperativas, etc.

184. Estos diversos orígenes, por depender del apoyo político y de las conveniencias administrativas, dieron lugar a que el desarrollo de la comunidad se organizara en formas distintas. Es más, al principio resultaba difícil hallar tipos comunes en materia de desarrollo de la comunidad. Así se evidenció como consecuencia de las misiones investigadoras de las Naciones Unidas que se realizaron a principios de la década de 1950 con objeto de identificar programas de desarrollo de la comunidad en diversas regiones del mundo.

185. En algunos países, el programa estaba estrechamente vinculado al sistema de enseñanza mientras que, en otros, el apoyo administrativo procedía de varios otros ministerios, tales como los de bienestar social, agricultura, cooperativas, sanidad, trabajo, etc. En programas establecidos en años ulteriores, las actividades de desarrollo en la comunidad tendieron a depender de un ministerio no técnico - como el de planificación o el del interior - y, algunas veces, de un

ministerio especialmente creado al efecto, por no hablar del despacho del primer ministro o del presidente.

186. Aparte de la variedad de disposiciones administrativas, al parecer no había ninguna modalidad uniforme de actividades sobre el terreno. En algunos casos, los programas consistían en campañas para crear conciencia social, cívica y económica; en otros, tenían por objeto establecer instituciones o centros por conducto de los cuales se pudieran proporcionar servicios indispensables en una zona. El programa de desarrollo de la comunidad frecuentemente se desarrollaba en una zona precisa a fin de concentrar los servicios de desarrollo general o para hacer frente a problemas concretos relacionados con el aislamiento físico y cultural, los grupos tribales o nómadas, etc.

187. Una vez reformadas las modalidades tradicionales en el nivel de la comunidad e iniciado el desarrollo hacia niveles técnicos más altos, las formas de organización siempre tienden a estabilizarse. Después de un período de experimentación y de organización flexible, se crean instituciones de carácter más rígido, que a menudo se incluyen en la legislación del país. Parece también que, a medida que el desarrollo progresa, se establecen divisiones del trabajo mucho más complejas y se multiplican las funciones especializadas. El efecto conjunto de estos dos factores puede observarse más claramente en los países muy avanzados desde el punto de vista técnico. Puede suceder entonces que el lugar de las tradiciones que el desarrollo de la comunidad tenía por objeto eliminar sea ocupado por nuevas formas de rigidez y que, debido a ello, no se reaccione debidamente ante los cambios de las necesidades de la población. Estos peligros de la evolución deben tenerse presentes en las etapas experimentales del desarrollo de la comunidad, que son etapas de suma importancia.

A. Tipos de organización

188. Mediado el decenio de 1950 se vio claramente que algunos programas de desarrollo de la comunidad tenían considerables repercusiones en la administración pública. En el primer estudio publicado por las Naciones Unidas sobre Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública^{1/} se distinguían, en el período 1957-58 tres grados de repercusión, que continúan siendo válidos:

^{1/} Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 59.II.H.2.

- a) El programa de tipo integrativo es de ámbito nacional; concede especial importancia a la coordinación de los servicios técnicos y puede exigir en los primeros años de su aplicación reformas considerables en la organización administrativa y funciones del Estado. Tiene una organización fácilmente identificable, cuyo objetivo es dirigir y coordinar en todos los niveles los esfuerzos de los organismos gubernamentales y no gubernamentales en condiciones de contribuir al desarrollo de la comunidad. En algunos casos se pueden crear nuevas divisiones administrativas a fin de coordinar los servicios técnicos en un escalón más próximo a la población. Además, por medio de esta organización se encauzan importantes recursos técnicos y financieros para lograr objetivos de desarrollo previstos en un plan central.
- b) El programa de tipo adaptable es de ámbito nacional, pero exige pocos cambios en la organización administrativa del Estado. Su objetivo es procurar que los departamentos técnicos coadyuven en la tarea de estimular el esfuerzo propio de la comunidad, generalmente por medio de disposiciones oficiosas sobre consulta y trabajo en equipo. Los programas de este tipo pueden asignarse a casi cualquier departamento y adaptarse a la organización administrativa que posea cada Estado.
- c) El programa de tipo proyecto tiene un ámbito geográfico limitado a determinadas partes de un país y, por lo general, está destinado a ensayar prácticas y procedimientos.

189. Es evidente que esta clasificación de los programas de desarrollo de la comunidad adolece de ciertas limitaciones, aun cuando es conveniente para el análisis administrativo. Son muchas las variables que, en un proceso sumamente dinámico como es el de desarrollo de la comunidad, pueden modificar apreciablemente la forma y el carácter de los programas. Un programa puede comenzar con el carácter de proyecto, convertirse luego rápidamente en un programa de tipo adaptable y, más tarde, adquirir las características de un programa de tipo integrativo. Por otra parte, un programa de tipo integrativo puede convertirse en un programa de tipo adaptable.

190. La forma precisa que puede adoptar determinado programa de desarrollo de la comunidad dependerá, entre otras cosas, de la etapa del desarrollo y de la disponibilidad del personal técnico para hacer frente a la expansión del programa.

Otras consideraciones importantes son la capacidad de la administración para cambiar su función tradicional de mantener la ley y el orden por la de fomentar la formación personal y aprovechar el entusiasmo y la energía de la población para fines de desarrollo en general; el crecimiento de organizaciones e instituciones comunales para modificar y encauzar los esfuerzos de la comunidad; y el establecimiento de órganos de gobierno local^{2/} que asuman la responsabilidad de las medidas de desarrollo.

191. Aunque las observaciones precedentes se refieren en gran parte a programas de tipo adaptable o de tipo integrativo, es preciso subrayar que el programa de tipo proyecto tiene su valor y aplicaciones propios. Suele resultar apropiado para iniciar un programa de desarrollo de la comunidad en un país o en una región donde la teoría y principios del desarrollo de la comunidad no han cristalizado y hay que compensar aplicando el sistema de la demostración.

Cuando, al seleccionar la zona del proyecto, se tienen en cuenta las demarcaciones administrativas y de gobierno local; y los servicios técnicos son proporcionados por los ministerios orgánicos respectivos, o al menos son apoyados por éstos, los resultados pueden ser muy alentadores y contribuir al planteamiento de un sistema nacional destinado a poner los servicios técnicos al alcance de la población en formas que entrañen la participación de ésta. Sin embargo, debe mencionarse que en los programas de tipo proyecto con demasiada frecuencia se hace caso omiso de las demarcaciones administrativas, se utiliza demasiado personal y recursos financieros y se prescinde de la participación de los ministerios técnicos. A causa de ello ha sido sumamente difícil ampliar el programa de tipo proyecto de modo que adquiriera alcance nacional.

^{2/} La expresión "gobierno local" designa una subdivisión política del Estado o de una entidad constituyente (en un sistema federal), establecida por ley y que ejerce una autoridad considerable sobre los asuntos locales, comprendida la facultad de imponer contribuciones o prestaciones para fines determinados. El órgano de gobierno de tal entidad se nombra en la localidad, por medio de elecciones o por otros métodos. Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública, op. cit., pág. 2.

192. El programa de tipo proyecto también puede ser útil para fines de investigación. El hecho de que el enfoque, los métodos, la forma y la ejecución de los programas de desarrollo de la comunidad tengan que estar estrechamente vinculados a las condiciones de la sociedad, hace perfectamente evidente que la investigación es indispensable para robustecer y ampliar eficazmente los programas. Además, resulta sumamente conveniente para iniciar un programa de desarrollo de la comunidad en zonas que tienen problemas especiales como los relacionados con la formación de nuevos núcleos de población, la reforma agraria, los grupos y zonas aislados, la urbanización rápida, etc.

B. Coordinación

193. Evidentemente, para que el desarrollo de la comunidad sea eficaz hay que contar con la debida coordinación en todos los planos. Para organizar, en el plano de la población, los servicios técnicos y los recursos y elementos de trabajo necesarios, se requiere tomar medidas de coordinación tanto en la fase de planteamiento como en la de ejecución de los planes.

194. La coordinación supone la reunión de muchos elementos de organización, tales como el interés de los dirigentes, la existencia de objetivos claramente definidos de común acuerdo, una adecuada distribución de funciones, una buena comunicación, adecuadas relaciones entre las personas, y servicios eficaces de planificación, formulación de presupuestos y otros asuntos de personal.

195. La coordinación asume importancia especial en los programas de desarrollo de la comunidad por las razones siguientes, entre otras:

- a) la necesidad de prestar servicios técnicos para apoyar el esfuerzo propio de la población;
- b) la necesidad de que haya participación popular en los programas nacionales de desarrollo que llevan a cabo localmente los servicios técnicos; y
- c) la necesidad de que haya colaboración entre los órganos de gobierno local y las organizaciones cívicas voluntarias.

196. Así, pues, el problema de la coordinación se convierte en gran parte en una cuestión de buena administración pública, lo que abarca cuestiones de personal y su capacitación, así como de organización, desconcentración y descentralización. Esto sucede sobre todo en muchos países en los que la rigidez del sistema administrativo constituye un obstáculo a las actividades de desarrollo realizadas aplicando métodos de desarrollo de la comunidad.

197. La coordinación puede considerarse tanto en su aspecto vertical como horizontal. En su aspecto vertical, supone la desconcentración y la delegación de facultades en lo relativo a la adopción de decisiones, la financiación, la ejecución y fijación de responsabilidades en formas que permitan adaptar los planes nacionales a las necesidades locales y que hagan posible la participación popular local en el cumplimiento de los planes nacionales. En su aspecto horizontal, la coordinación debe existir en todos los niveles de la Administración, iniciándose en el superior - es decir, el Gabinete o el Presidente - y pasando luego a la esfera de los órganos interministeriales o interdepartamentales en todos los niveles. Un aspecto especial de la coordinación horizontal es la necesidad de que los órganos de gobierno local y las organizaciones voluntarias participen, en los respectivos planos, en aquellas actividades que aún no se han dejado a cargo de las entidades locales.

198. La coordinación de las actividades de desarrollo de la comunidad debe establecerse en el nivel de formulación de políticas y en el nivel de ejecución sobre el terreno. La coordinación sobre el terreno puede aplicarse tanto en el plano local como en los planos más altos del distrito, la región y, en los sistemas de gobierno federal, el estado. Para ello se han utilizado diversos procedimientos.

199. En las aldeas, han ejercido cierta función coordinadora los comités especiales y las organizaciones locales. En determinadas situaciones se ha intentado lograr la coordinación por obra de grupos de funcionarios técnicos que actúan de concierto para ayudar a la población de las aldeas a llevar a cabo diversas actividades en sus especialidades respectivas. En otros casos, los órganos de gobierno local han asumido funciones coordinadoras dentro de los límites de sus atribuciones.

200. Desde el punto de vista de la organización, el trabajador polivalente^{3/}, que ha sido empleado en unos pocos países en los programas de desarrollo de la comunidad, puede considerarse como un instrumento coordinador en el plano de la aldea. Además de actuar como promotor, puede ayudar a los técnicos a enseñar conocimientos técnicos elementales a la comunidad aldeana.

201. Se ha criticado mucho la función de este tipo de trabajador y su competencia para dominar y transmitir eficazmente los muchos conocimientos de las diversas especialidades técnicas. También se ha puesto en duda su valor como auxiliar técnico. Sin embargo, debe tenerse presente que el trabajador polivalente es utilizado en un medio determinado, en el que la comunidad aldeana no puede obtener fácilmente ningún otro tipo de asistencia técnica.

202. Sin embargo, ya están cambiando su papel y sus funciones. A medida que los servicios técnicos han ido ampliando sus equipos de especialistas y auxiliares, el trabajador polivalente ha tendido a limitar la esfera en que desarrolla su labor de asistencia y asesoramiento técnicos. Es posible que el trabajador polivalente llegue a desempeñar principalmente funciones relativas a la organización de la comunidad. Es más, en los países en que los programas de desarrollo de la comunidad han fomentado e instituido órganos de gobierno local, el trabajador polivalente se ha convertido más bien en el elemento que facilita y hace posible la actuación de los órganos de gobierno local, y ha ayudado a los miembros de dichos órganos a establecer una relación entre los programas locales y los nacionales, por una parte, y entre aquéllos y los servicios técnicos nacionales, por la otra.

203. Cabe suponer que la actuación del trabajador polivalente como funcionario politécnico constituye una fase transitoria del programa de desarrollo de la comunidad. A medida que los servicios técnicos capaciten y envíen a las aldeas

^{3/} El término "trabajador social polivalente" se aplica al empleado de una dependencia u organismo de desarrollo de la comunidad que actúa como promotor del esfuerzo propio de la comunidad y que desempeña regularmente funciones rudimentarias en nombre de dos o más servicios técnicos y bajo su dirección. - Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública, op. cit., pág. 41.

auxiliares y especialistas en número suficiente, el trabajador polivalente habrá de concentrarse en su papel de trabajador de primera línea^{4/} cuyas funciones principales consistirán en contribuir al fomento e integración de instituciones locales y en ofrecer una perspectiva más amplia a las actividades locales en relación con los objetivos y metas nacionales.

204. En niveles más altos, generalmente se han empleado dos métodos para lograr la coordinación administrativa sobre el terreno. Uno de los métodos, que se sigue especialmente en los programas de tipo proyecto, consiste en nombrar un coordinador, llamado funcionario de proyectos. En otros casos, especialmente en los programas de tipo adaptable, se han delegado funciones de coordinación para el desarrollo de la comunidad en funcionarios tales como comisionados o agentes de distrito, gobernadores, o dirigentes elegidos localmente. Estos coordinadores suelen ser funcionarios no técnicos cuyas tareas principales son vigilar la ejecución de los programas de desarrollo de la zona, proponer reajustes en relación con factores variables imprevistos, destacar en el programa los elementos relativos al desarrollo de la comunidad, y actuar de vínculo administrativo entre las autoridades nacionales y los funcionarios sobre el terreno.

205. Con frecuencia se ha puesto en duda que se necesitan los servicios de un coordinador de este tipo. La función que ha de desempeñar el coordinador es inherente en el concepto del desarrollo equilibrado, sobre todo en lo que respecta a la planificación y ejecución y a la consecución del equilibrio entre los aspectos sociales y económicos del programa. Cuando se utilizan los conceptos del desarrollo de la comunidad para realizar la planificación y programación mencionados, es evidente que el coordinador ha de ser una persona capacitada para comprender la dinámica del desarrollo y las diversas consecuencias que las

^{4/} El término "trabajador social de primera línea en desarrollo de la comunidad" se aplica a un trabajador de funciones generales que es empleado de una dependencia u organismo de desarrollo de la comunidad y que actúa primordialmente como promotor del esfuerzo propio de la comunidad. Además, puede desempeñar tareas conexas de instrucción y de organización de la comunidad en nombre del organismo que le emplea. Por otra parte, puede participar de vez en cuando en las campañas de divulgación que realice el organismo de que dependa, en nombre de un organismo técnico. - Aspectos de los programas de desarrollo de la comunidad que guardan relación con la administración pública, op. cit., pág. 40.

transformaciones fomentadas en un sector pueden tener sobre los demás aspectos de la vida en general. Para desempeñar una función eficaz, ha de poseer conocimientos en ciencias sociales, una buena comprensión de la dinámica del cambio social, y conocimientos sobre técnicas de planificación, de administración pública y de relaciones humanas.

206. Los comités coordinadores de distrito, región y aldea son importantes. Muchos países los han utilizado con fines de coordinación y los han encontrado muy eficaces. En los casos en que han resultado ineficaces, ello se ha debido a diversas razones. Por lo general, estaban compuestos exclusivamente por funcionarios, y no había representantes de los medios políticos, de los órganos de gobierno local ni de las organizaciones voluntarias. Quizá al crear esos comités no se prestara la atención suficiente a las cuestiones de organización y de personal. Además, para que los miembros de un comité de coordinación actúen al unísono y apliquen las decisiones que tomen, es preciso eliminar la concentración de facultades y responsabilidades, y plantear la toma de decisiones sobre la base más uniforme que la realidad permita. También es preciso informar a los miembros de dichos comités acerca de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad, y modificar sus actitudes respecto de la acción concertada en pro del desarrollo.

207. La coordinación en el plano de formulación de políticas tiene por principal objeto la asignación de los recursos en función de los planes y prioridades nacionales, y la armonización y sincronización de políticas, planos y programas que se relacionan con las actividades de desarrollo de la comunidad. Esta clase de coordinación ha sido intentada de diversas maneras.

208. En los países con gobierno de gabinete, éste ha asumido a veces la función de coordinador, mientras que en los países cuyo gobierno está basado en un sistema presidencial y parlamentario, el Presidente ha tomado las decisiones del caso. Si bien ésta parecería ser una forma ideal de coordinación, su eficacia dependerá de los conductos ejecutivos de que se disponga para dar cumplimiento a las decisiones.

209. En otros casos, la organización planificadora ha asumido la función de organismo coordinador, particularmente considerando a ese efecto el desarrollo de la comunidad no como un simple programa entre otros muchos, sino como parte integrante de la mayoría de los aspectos del desarrollo. Actualmente se tiende a que la organización encargada de la planificación se haga cargo cada vez más de estas funciones.

Este proceder es lógico si se tiene en cuenta que los vastos recursos humanos que suponen las masas rurales de los países en desarrollo pueden constituir un valioso factor que contribuya a acelerarlo, siempre que se sepa aprovecharlos mediante métodos de desarrollo de la comunidad.

210. Aquí también adquieren importancia ciertos factores. El organismo encargado de la planificación nacional debe estar constituido de forma que pueda tener debidamente en cuenta el desarrollo comunal. Debe disponer de personal que no sólo pueda proporcionar una dimensión social a la planificación, sino que además esté al corriente de lo que es el desarrollo comunal y de sus posibilidades. Debe poseer los medios de asegurar, bien sea valiéndose de facultades ejecutivas, del control financiero, o de servicios de evaluación, que se observen y ejecuten los elementos de desarrollo de la comunidad que formen parte del plan.

211. El hacer que la responsabilidad del desarrollo de la comunidad resida en el plano de la formulación de políticas puede también ser un medio de lograr una acción concertada. Ya se ha dicho que tradicionalmente las funciones de desarrollo de la comunidad han dependido de muy diversos ministerios. También se ha dicho que la asignación de dichas funciones será determinada en gran parte por variables distintas de la eficacia de organización o la afinidad de servicios. Sin embargo, merece señalarse que, actualmente, desde el punto de vista de la organización, se tiende a asignar las funciones de desarrollo de la comunidad bien sea a un ministerio "no técnico", como el del interior, el de previsión social, etc., o bien a una organización planificadora.

212. También se ha recurrido en muchos programas a otros medios, como los consejos de desarrollo comunal y los comités interministeriales e interdepartamentales. Estos medios también tienen su utilidad si van más allá de la simple coordinación formal y poseen elementos de organización y personales que hagan de ellos órganos de coordinación eficaces. En muchos casos, estos mecanismos han sido el eslabón más débil en una estructura coordinada. El Grupo opina que debe prestarse más atención a la coordinación en el plano ministerial y que deben buscarse medios más eficaces para lograrlo. Dos sugerencias particulares dignas de mayor examen son la posibilidad de que diferentes ministerios constituyan el punto central de la coordinación en lo que respecta a algunos aspectos especiales de los programas de desarrollo, y el nombramiento de un funcionario en cada ministerio que se encargue de asegurar la coordinación interna.

C. Descentralización

213. Las disposiciones administrativas para coordinar en la esfera local y su relación con el desarrollo de la comunidad dependen en parte del sistema de descentralización del país de que se trate. En algunos países, como la India, el Pakistán, la República Árabe Unida y Yugoslavia, la mayoría de los servicios oficiales en las localidades están administradas por las autoridades locales. Esta forma de descentralización parece una consecuencia lógica del tipo integrativo de programas de desarrollo comunal. Los órganos de gobierno local son en estos casos instrumentos eficaces de coordinación horizontal. La coordinación vertical plantea otro problema, que se resuelve en parte dando representación en los consejos superiores a los consejos de escalones inferiores.

214. En Ceilán y en muchas regiones africanas de habla inglesa existe otra forma de descentralización, mediante la cual las unidades locales y los órganos centrales prestan ciertos servicios directos, a menudo coordinados en la esfera regional, mientras que otros servicios directos están a cargo de los órganos de gobierno local.

215. Los comités de desarrollo de las comunidades pueden servir como instrumentos de coordinación de las actividades de desarrollo de la comunidad, y los trabajadores sociales de primera línea pueden actuar en estrecha colaboración con los órganos de administración local sin estar subordinados a ellos. El programa de desarrollo de la comunidad del tipo adaptable es el más común en este sistema de descentralización.

216. En muchas repúblicas de América existe un tercer tipo de descentralización. Implica la administración de casi todos los servicios directos por los órganos centrales, y rara vez hay arreglos administrativos formales para la coordinación sobre el terreno. Las autoridades locales tienen autonomía legal para proporcionar servicios, pero carecen de fondos y personal para ello. La coordinación vertical y horizontal ha resultado difícilísima en estas condiciones. Por lo tanto, en los países latinoamericanos tienen más aceptación los programas de desarrollo de la comunidad de tipo proyecto debido en parte a que los distintos ministerios técnicos y de otras clases, al no poder contar con el apoyo de otros ministerios, tratan de obtener el personal que necesitan en las esferas complementarias de sus especialidades, con objeto de poder ejecutar programas integrados en el plano comunal. En

el mejor de los casos, este procedimiento debe considerarse como una solución temporal, que a su debido tiempo conducirá a formas más eficientes de coordinación y colaboración.

217. Por último, la forma de descentralización de la mayoría de los países del Oriente Medio y del Asia sudoriental consiste en que las dependencias del gobierno central administran directamente todos los servicios técnicos, mientras que administradores provinciales y de distrito aseguran la coordinación sobre el terreno. Los órganos de gobierno local de las zonas rurales tienen que desempeñar muy pocas funciones o ninguna, y siempre están rigurosamente controlados por el gobierno central.

218. Hay que subrayar que la descentralización es muy importante para el desarrollo de la comunidad. La preparación de programas de desarrollo de la comunidad de ámbito nacional tiene que ir acompañada con frecuencia de reformas de la administración pública, así como de capacitación y orientación en materia de desarrollo de la comunidad. A medida que se amplíe y extienda por un país el programa de desarrollo de la comunidad, la autoridad central habrá de prestar más atención al problema de la descentralización.

219. Hay que destacar que la aparición, dentro del marco del desarrollo de la comunidad, de diversas organizaciones cooperativas y de otras organizaciones voluntarias que son responsables de sus propias actividades, es la base que puede permitir intensificar y ampliar el proceso de descentralización.

D. Aspectos especiales de la organización

220. El desarrollo de la comunidad, como medio de inducir y facilitar cambios económicos y sociales, se ha utilizado en sociedades que se encontraban en distintas etapas de progreso. Como tiene que adaptarse especialmente a las circunstancias sociales y políticas en que se ha de realizar, el desarrollo de la comunidad ha revestido distinta organización en los distintos países. Ya hemos citado algunos de los tipos más generales, sobre todo aquellos cuyo factor determinante es la estructura administrativa del gobierno que existe en ese momento.

a) Organizaciones locales tradicionales

221. Las comunidades siempre han podido mantener por tradición un sentido de vida comunal mediante relaciones espontáneas e instituciones no diferenciadas. En tiempo de crisis, toda la comunidad se ponía voluntariamente a las órdenes del dirigente consuetudinario o actuaba con arreglo a alguna forma de compulsión habitual. Sus actividades y esfuerzos no guardaban relación con el desarrollo. Muy a menudo, el motivo principal era la seguridad y el instinto de conservación. Con la mejora de la educación, la exposición a nuevas ideas y las nuevas relaciones nacidas del mejoramiento de las comunicaciones y de la industrialización y mecanización, surgieron en la comunidad formas de agrupación y de asociación más diferenciadas, al servicio de los intereses concretos de sus miembros.

222. Aunque esta ha sido la forma tradicional de evolución social, la aceleración del proceso por los gobiernos que tratan de intensificar el desarrollo de las comunidades ha tendido algunas veces a imponer instituciones y servicios sin haber tratado de adaptarlos y asimilarlos lo suficiente a la vida de la comunidad. Como no contaban con la comprensión y el apoyo de la comunidad, tales instituciones y servicios sólo se han aceptado y utilizado hasta donde los miembros de la comunidad fueron persuadidos, convencidos, o inducidos a recurrir a ellos, por los funcionarios interesados. También ha habido casos en que tales instituciones y servicios han trabajado sin entenderse bien o en contraposición.

223. Las encuestas básicas efectuadas en la comunidad pueden ayudar a descubrir si ésta está dispuesta a aceptar y a asimilar nuevos servicios e instituciones. Para evaluar e intensificar el efecto de tales servicios e instituciones en la comunidad, es necesario efectuar en el plano local un trabajo continuo de investigación de operaciones.

224. Al fomentar nuevas formas de acción colectiva para el desarrollo, hay que tener presente que la comunidad dispone de instituciones tradicionales que pueden desempeñar muy bien las nuevas funciones. En algunos casos, tales instituciones y métodos quizá tengan que revitalizarse, e incluso reorganizarse. Donde parezca necesario establecer nuevas instituciones u organizaciones comunales, hay que cuidar de relacionarlas estrechamente con las que ya existen.

225. Otra posibilidad es establecer un comité con funciones generales, que sirva para relacionar el esfuerzo de las distintas instituciones de la comunidad con el

conjunto de objetivos del desarrollo que la comunidad trata de lograr. Tales comités se pueden emplear eficazmente como instrumentos del desarrollo de la comunidad en las esferas en que no hay órganos locales oficiales, o como medio para introducir cambios fundamentales en el gobierno local. Sin embargo, es probable que no den resultado si coexisten con órganos oficiales y si no hay ningún plan preconcebido para relacionarlos adecuadamente con el gobierno local.

b) El gobierno local y el desarrollo de la comunidad

226. El desarrollo de la comunidad debe conducir lógicamente a la creación y refuerzo del gobierno o administración local. En muchos países avanzados, el gobierno local apareció por iniciativa de los ciudadanos, a menudo expresada por conducto de instituciones tradicionales. Debido a que estimulan la iniciativa y la acción comunales, los programas de desarrollo de la comunidad pueden considerarse como medio de acelerar este proceso en los países en vías de desarrollo. Además, cuando los programas de desarrollo de la comunidad tienen carácter nacional, es probable que los órganos de gobierno local que se creen estén tan vinculados con los organismos y objetivos del gobierno nacional que establezcan una base para coordinar en el futuro el desarrollo del país y de las localidades.

227. El desarrollo de la comunidad abarca actividades que están dentro de la esfera habitual del gobierno local y otras que están fuera. En él pueden intervenir determinadas agrupaciones de intereses o toda la comunidad en un plano inferior a la unidad más pequeña del gobierno legal local. Con los programas de desarrollo de la comunidad se trata de encontrar dirigentes natos y de estimular la reagrupación social y el esfuerzo voluntario de personas que tienen intereses comunes, mientras que el gobierno local suele adquirir sus dirigentes y determina y financia sus actividades siguiendo procedimientos institucionales.

228. A la administración local se le puede exigir que desempeñe determinadas funciones en representación de los órganos del gobierno central, algunas de las cuales pueden entrañar la aplicación de sanciones, mientras que la voluntariedad es característica esencial del desarrollo de la comunidad. Sin embargo, el gobierno local puede - con su prestigio, su autoridad legal y los servicios de que dispone - complementar las actividades del desarrollo de la comunidad.

229. La eficacia de los órganos del gobierno local para desarrollar la comunidad dependerá en gran parte de la amplitud de sus atribuciones y funciones, entre ellas las fiscales, y de la existencia de fuentes locales de ingresos. En la etapa actual de evolución de los órganos de gobierno local, sobre todo en los países en vías de desarrollo, lo limitado de las funciones y de los recursos financieros del órgano de gobierno local en la esfera de la comunidad hará que tenga que depender de los organismos centrales para proporcionar los diversos servicios técnicos, y que haya de adoptar el enfoque propio del desarrollo de la comunidad si quiere obtener el apoyo y la participación de los ciudadanos.

230. En cualquier país del mundo, el gobierno local no surge como una entidad cabalmente arraigada. Cabría decir más bien que evoluciona de acuerdo con las tradiciones y con la etapa de desarrollo de cada país. Así, pues, puede ocurrir que el gobierno local surja primero en forma de consejos consultivos a cuyo parecer remiten las cuestiones las esferas superiores de gobierno. Esto puede ceder el paso luego a comités consultivos a los que se consulta en relación con las cuestiones locales de previsión social. En fases ulteriores, puede ocurrir que se creen órganos ya legalmente constituidos pero con limitadas facultades y que, a la larga, terminen por alcanzar el carácter de órganos autónomos que se encargan de un amplio campo de funciones locales. Desde el punto de vista del desarrollo de la comunidad, la evolución del gobierno local debe orientarse de modo tal que éste pueda llegar a desempeñar todas aquellas funciones correspondientes a esferas superiores de gobierno que resulte adecuado descentralizar para su asignación a la esfera local.

c) Las organizaciones voluntarias y el desarrollo de la comunidad

231. El hecho de que los órganos de gobierno local puedan asumir lógicamente la responsabilidad de las funciones de desarrollo de la comunidad no debe restar importancia a las organizaciones voluntarias de tal desarrollo, y en especial a las que han nacido en la propia localidad. Aunque el órgano de administración local pueda tener facultades para proporcionar servicios locales adecuados, la falta de recursos financieros quizá limite la amplitud de tales servicios. En tales casos, las organizaciones locales siempre pueden movilizar los recursos del lugar para habilitar centros recreativos y otros servicios hasta que el órgano de gobierno local esté en condiciones de hacerse cargo de los mismos.

232. Para los fines administrativos, un órgano de administración local puede tener bajo su jurisdicción cierto número de comunidades pequeñas. En tales casos, la organización local, respaldada como está por el sentimiento y la cohesión local de los habitantes, puede estar en mejores condiciones para estimular la participación del pueblo en determinados proyectos. Así ocurre en Ceilán, donde un consejo de aldea abarca unos 20 núcleos de esta clase. Las sociedades que se ocupan del desarrollo en las comunidades inician la construcción de lugares de esparcimiento, y el Consejo de aldea se encarga de mantenerlos.

233. También es evidente que, al establecerse el gobierno local, aparecen organizaciones voluntarias de ayuda para influir en las actividades de éste, con objeto de asegurarse de que seguirá respondiendo ante las necesidades locales. En los países más avanzados, son ejemplos de este proceso las asociaciones de contribuyentes y las de padres y maestros.

d) La urbanización y el desarrollo de la comunidad

234. Hasta la fecha, la principal preocupación en el desarrollo de la comunidad han sido las zonas rurales. La rápida urbanización y los problemas que plantea han despertado sumo interés por la aplicabilidad de los métodos de desarrollo de la comunidad a los centros urbanos. Por ejemplo, se han iniciado proyectos de demostración del desarrollo de la comunidad urbana en diversos países, entre ellos Colombia, Chile, la India y el Pakistán.

235. Al examinar la aplicabilidad del desarrollo de la comunidad a las situaciones urbanas hay que hacer estudios cuidadosos y expertos debido a circunstancias, que al parecer, sólo se dan en las comunidades urbanas. Es evidente, por ejemplo, que esta situación de hacinamiento en barriadas insalubres se da mucho, y es consecuencia de la falta de suficientes viviendas e instalaciones cívicas de recreo. La población y la ocupación son más heterogéneas. Existe una mayor movilidad, pues se ha de recorrer mayor distancia para ir a trabajar. A diferencia de otros casos, en que existen ya soluciones tradicionales para los problemas, en las comunidades urbanas es probable que cundan la inseguridad y la confusión en cuanto a la índole de las circunstancias existentes. También puede ser más fácil suponer que los problemas sólo puedan resolverse por intervención del gobierno local y de esferas superiores de gobierno.

236. Todo esto no significa que el desarrollo de la comunidad urbana sea una tarea imposible o poco menos. La barriada insalubre sigue siendo el producto de la apatía, colectiva e individual, que frena toda aplicación eficaz de los recursos, locales o exteriores. La labor de provocar cambios en la barriada basándose en la voluntad de sus habitantes sigue siendo importante para el proceso de desarrollo de la comunidad. Es más, puede ocurrir que la barriada sea la unidad más eficaz de acción local para acometer el saneamiento y evitar que se formen de nuevo barrios insalubres; para iniciar actividades de formación profesional y de educación social; y para fomentar la organización cívica a fin de colaborar con las autoridades competentes.

237. En vista de la persistente migración de los habitantes de las comunidades rurales a las urbanas, y del rápido aumento que se prevé han de experimentar las ciudades, es esencial que se siga prestando más atención al planteamiento de proyectos experimentales de desarrollo de la comunidad urbana, y a la ampliación de la labor de desarrollo de la comunidad urbana sobre una base internacional, si, después de nuevos estudios, se considera conveniente.

E. Papel de las universidades y de las instituciones especiales de capacitación en el desarrollo de la comunidad

238. La significación de la formación profesional y de la investigación en el campo del desarrollo de la comunidad se ha mencionado en diversos puntos del presente informe. Una vez que se haya reconocido que la rápida transformación social no sólo altera las definiciones tradicionales de aquello que se espera de cada persona sino que crea nuevos papeles y responsabilidades, se advertirá con mayor claridad cuál es el propósito central de las actividades de capacitación y de investigación. En una sociedad tradicional, las nuevas funciones se aprenden mediante elaborados procesos que se transmiten de generación en generación. En una sociedad en vías de modernización, a estos procesos deben acompañar una interpretación más adecuada, y más información. El problema de organizar de esta forma los escasos recursos técnicos de un país en vías de desarrollo, para poder ejecutar debidamente esta labor, merecería ser analizado a fondo por las Naciones Unidas.

239. En la mayoría de los países que tienen programas nacionales de desarrollo de la comunidad, se han creado centros especiales de capacitación. En estos centros se capacita primordialmente a los trabajadores sociales de primera línea en

actividades de desarrollo de la comunidad - inclusive a los trabajadores polivalentes, en cursillos de uno a dos años - y se dan cursillo de orientación para el personal técnico que actúa dentro del programa de desarrollo de la comunidad. La organización de seminarios y cursos prácticos para funcionarios de alta categoría y la capacitación de dirigentes no funcionarios figuran también entre las funciones de estos centros.

240. Las Naciones Unidas y los organismos especializados prestan su colaboración facilitando elementos y servicios para la capacitación en desarrollo de la comunidad al Centro de Educación en Desarrollo de la Comunidad para Estados árabes, situado en la República Árabe Unida, y al Centro de Educación en Desarrollo de la Comunidad para la América Latina, situado en México. Estos centros fueron establecidos por la UNESCO en colaboración con los gobiernos respectivos y en ellos se capacita en desarrollo de la comunidad y materias conexas a diversas categorías de trabajadores sociales de las respectivas regiones.

241. Faltan elementos de juicio para tomar decisiones sobre la mejor manera de enfocar la organización - en los planos internacional, regional y nacional - de las actividades de capacitación y de investigación. No cabe duda de que tiene grandes ventajas asociar los programas de investigación a las instituciones de capacitación, donde quiera que éstas se establezcan o estén establecidas. Hay que definir mejor las distinciones entre la investigación social básica, la investigación social aplicada y la acción-investigación, de manera que se pueda delegar la responsabilidad o crear instituciones apropiadas para hacer que cada una de estas formas de investigación reciba la atención que merece. También parece conveniente alentar todo arreglo de intercambio entre las instituciones de investigación social y las de capacitación de los países en vías de desarrollo, por una parte, y las ya establecidas en los países más adelantados, por otra. Estos últimos países vienen experimentando también una transformación social rapidísima, con la consiguiente repercusión en el desarrollo de la comunidad; y quizá la investigación de estos procesos avivará el interés general por esta característica de todas las sociedades en vías de modernización.

242. Es evidente que, a medida que progresa el desarrollo en la comunidad, aumenta también la necesidad de conocimientos teóricos y prácticos en todos los niveles. Por lo tanto, la labor de capacitación cobra mayor importancia, y debe organizarse de modo más sistemático en el plano nacional. Se debe facilitar ayuda internacional

para dar esta capacitación en los centros regionales y nacionales. También es evidente la necesidad de estudios en profundidad encaminados a determinar cuáles deben ser el contenido y los métodos de los programas de capacitación para mujeres, sobre todo en lo que respecta a la función que a éstas incumbe en el desarrollo de la comunidad. Una necesidad conexas es la de mejorar los medios de difusión, y en particular las películas cinematográficas, las diapositivas, los manuales y otros medios auxiliares audiovisuales.

243. La universidad, por su situación de sede del saber, puede aportar una contribución valiosísima al conocimiento y a la práctica del desarrollo de la comunidad. Una gran labor que puede desarrollar la universidad es la de suplir la actual falta de elementos para la capacitación de aquellas personas que ocupan o han de ocupar cargos de gran categoría que entrañan la adopción de normas rectoras, o una labor de planificación o de administración en el campo del desarrollo de la comunidad y en campos conexos. Una buena forma de subvenir a esta necesidad consiste en organizar cursos de capacitación para graduados, en cuyo programa de estudios se combinen diversas disciplinas. Puede ocurrir que, al hacer esto, haya de ampliarse el programa de ciencias sociales de la universidad. La Universidad de Filipinas ha organizado uno de estos cursos en la Escuela Superior de Agricultura, y se han adoptado disposiciones análogas en algunas de las universidades americanas, en particular en la de Missouri. Es importante que se estudien seriamente estos intentos a fin de ayudar a otros países que pudieran desear tomar medidas similares.

244. También es necesario que las universidades traten de orientar a sus facultades profesionales y técnicas inculcándoles la filosofía y los principios del desarrollo de la comunidad, y especialmente aquéllos de sus aspectos que más de cerca les afectan. En su día, los graduados de esas facultades ocuparán posiciones de autoridad y cargos dirigentes en la comunidad. El hecho de que comprendan y aprecien el desarrollo de la comunidad será una gran ayuda para fomentarlo, como importante instrumento del progreso económico y social. Esto puede hacerse muy bien dando facilidades para que los estudiantes de esas facultades asistan a cursos sobre desarrollo de la comunidad.

245. La tradicional orientación académica de la universidad en muchos países puede impedir, con frecuencia, que la universidad estudie bien de cerca los problemas prácticos y urgentes del gobierno. Algunos países han intentado hacer frente a

este problema creando institutos autónomos, registrados en la universidad pero dependientes del gobierno. El Centro para Estudios sobre la Comunidad de Saskatchewan, en el Canadá, es un ejemplo de esto. Se han efectuado intentos similares en la India y en el Pakistán, y Nigeria ha establecido un Instituto de Ciencias Aplicadas.

246. En estos institutos se presta especial atención a la conveniencia de combinar diversas disciplinas al investigar los problemas prácticos que se plantean en la comunidad; y de poner a disposición del gobierno, y de otras entidades que se ocupen de programas prácticos, los conocimientos así adquiridos.

247. Se recomienda que los gobiernos tomen nota del valor que pueden tener esos institutos como puente entre la universidad y el gobierno para aportar nuevos conocimientos y mayor comprensión en relación con los problemas a que dan lugar las políticas y los programas de desarrollo.

Evaluación

248. Si bien la capacitación profesional y la investigación merecen la consideración ya señalada, no hay que olvidar tampoco que la evaluación tiene por lo menos tanta importancia para el desarrollo de la comunidad como los dos factores ya señalados. Se ha intentado ya la evaluación sistemática de los programas de desarrollo de la comunidad en la India, donde la Organización de Evaluación de Programas, que depende de la Comisión de Planificación, viene efectuando una evaluación permanente del programa en general y de algunos de sus aspectos en particular. En otros países, lo que se ha venido haciendo hasta ahora han sido estudios especiales. Sin embargo, muchos países vienen mostrando gran interés por establecer organizaciones de evaluación que actúen como órganos independientes o como dependencias del organismo que se ocupen del desarrollo de la comunidad. Las Naciones Unidas han ayudado a fomentar el concepto de la evaluación del desarrollo de la comunidad facilitando misiones para estudios de evaluación que fueron enviadas a petición de los gobiernos interesados, a la India, en 1958, y a Ceilán, en 1962.

249. La importancia que tiene la evaluación en el contexto del desarrollo de la comunidad se debe a que hay que comprender las condiciones existentes, medir los progresos hechos y analizar las variables que afectan al proceso de transformación para que tengan éxito los programas del desarrollo de la comunidad. Se pueden

hacer economías de dinero, esfuerzo y tiempo no sólo del gobierno sino también de la comunidad. Gracias a la evaluación se cuenta con nuevas directrices para mejorar el programa e incluso para crear nuevo interés y apoyo para el mismo. Si se reconoce que el desarrollo de la comunidad puede contribuir al desarrollo nacional, cobra mayor importancia todavía la evaluación de ese desarrollo. Además, la importancia que tiene la evaluación como mecanismo automático que ayuda a planificar los programas es enorme.

250. Aunque la evaluación del desarrollo de la comunidad debe recibir mayor atención, su organización y amplitud serán función de las circunstancias propias de cada país. Esto no obstante, conviene insistir en que las universidades y los institutos especiales de capacitación profesional e investigación tienen un papel esencial al respecto. A juicio del Grupo de Expertos, se debe alentar y sostener a las universidades y demás instituciones, mediante subvenciones y donaciones, para que emprendan estudios de evaluación con vistas no sólo a acumular los conocimientos necesarios para comprender el proceso de transformación que se opera en la sociedad, sino también para indicar nuevos aspectos de especial interés y nuevas directrices en relación con los programas de desarrollo.

ANEXO I

LISTA DE PARTICIPANTES

EXPERTOS

Sr. Ibrahim Ba (Senegal)
Directeur de Cabinet
Ministère de l'Education Populaire
Dakar

Sr. W.E. Baker (Canadá)
Director
Center for Community Studies
University of Saskatchewan
Saskatoon, Saskatchewan

Sr. Gonzalo Aguirre Beltrán (México)
Diputado
México 12, D.F.

Sr. Amando Dalisay (Filipinas)
President
Philippine Rural Reconstruction Movement
Cubao, Quezon City

Sr. G. Hendriks (Países Bajos)
Director del Departamento de Investigación y Organización
de la Comunidad
Ministerio de Asuntos Sociales
La Haya

Sr. Amin Y. Hussein (Jordania)
Subsecretario
Ministerio de Asuntos Sociales
Ammán

Srta. Lucy Lameck (Tanganyika)
Parliamentary Secretary
Ministry of Co-operatives and Community
Development
Dar-es-Salaam

Sr. K.S.V. Raman (India)
Deputy Chairman
Bihar State University Commission
Patna

Sr. Mieczyslaw Rog-Swiostek (Polonia)
Redactor en jefe
Chlopska Droga
Varsovia

Sr. Gonzalo Rubio Orbe (Ecuador)
Subdirector Técnico de la Junta de Planificación
y Coordinación Económica
Quito

ORGANISMOS ESPECIALIZADOS

Organización Internacional del Trabajo:

Sr. Mukdim Osmay
Sr. R.K. Harper

Organización de las Naciones Unidas para
la Agricultura y la Alimentación:

Sr. S.K. Dey
Sr. J.T. Orr

Organización de las Naciones Unidas para
la Educación, la Ciencia y la Cultura:

Sr. John Bowers

Organización Mundial de la Salud:

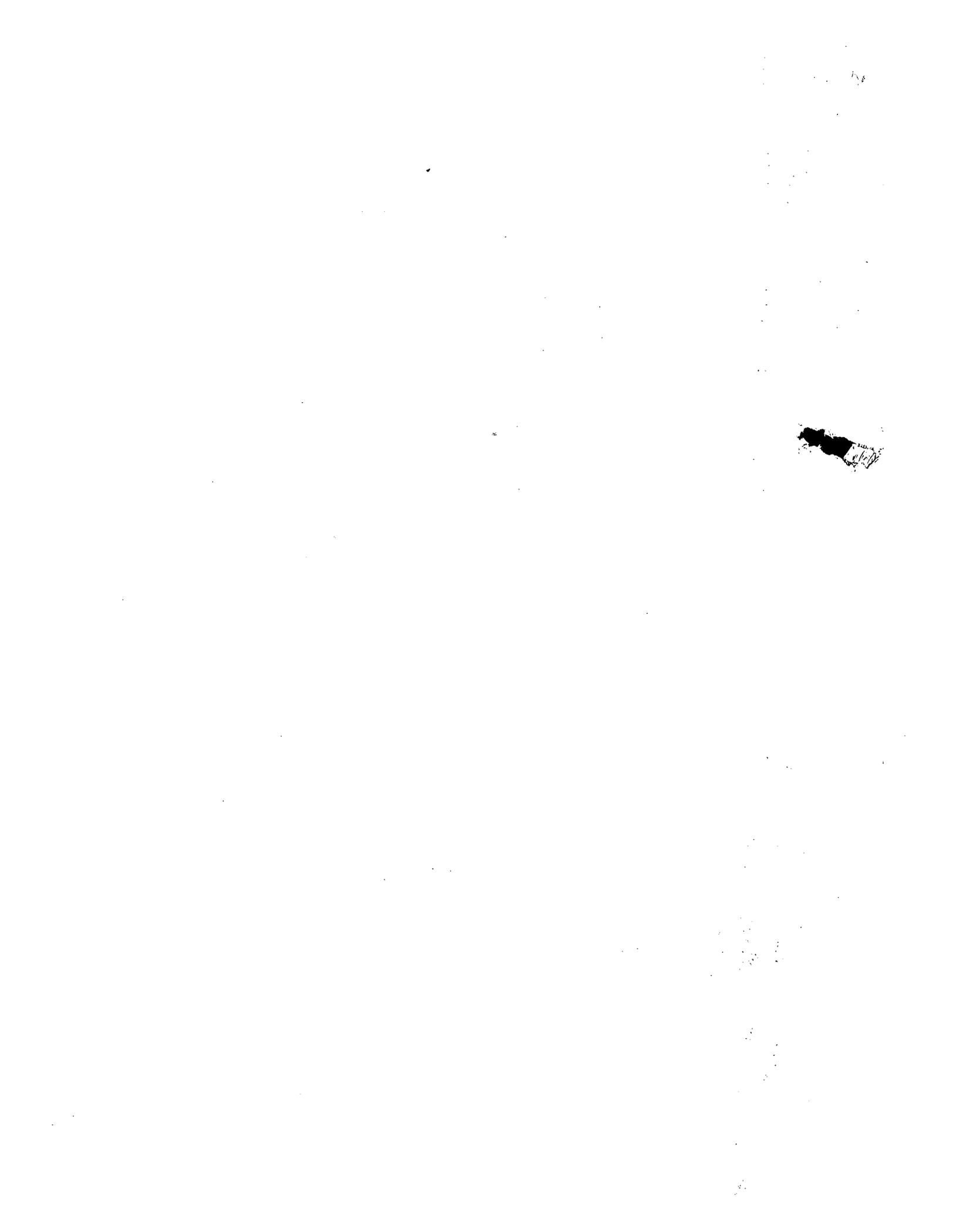
Sr. M.R. Sacks

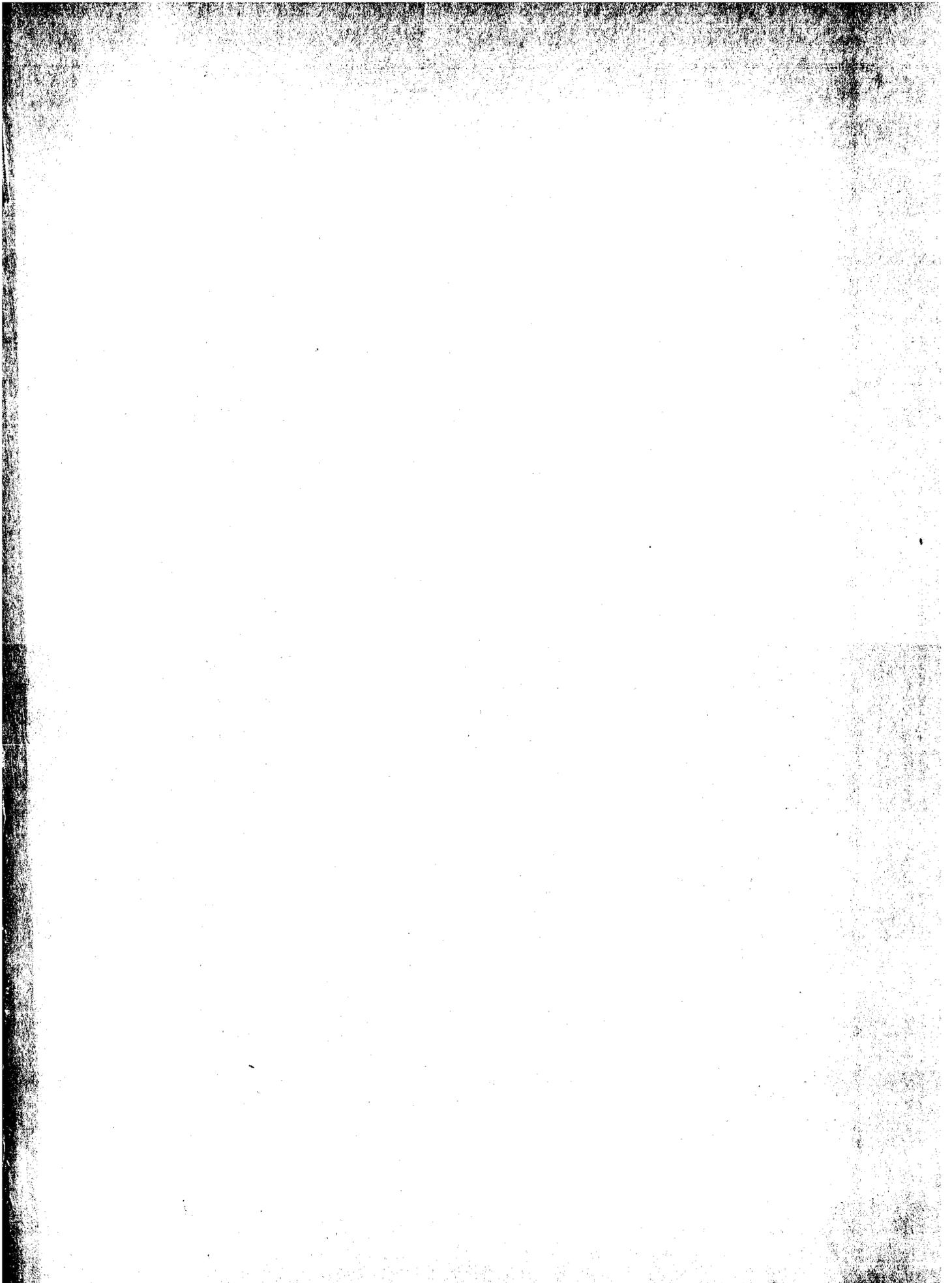
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia:

Sr. Newton R. Bowles

11/11/11







DONDE SE VENDEN LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS Y LAS DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

AFRICA

CAMERUN: LIBRAIRIE DU PEUPLE AFRICAINE
La Gérante, B. P. 1197, Yaoundé.
**DIFFUSION INTERNATIONALE CAMEROUNAISE
DU LIVRE ET DE LA PRESSE, Sangmelimo.**

CONGO (Leopoldville):
INSTITUT POLITIQUE CONGOLAIS
B. P. 2307, Leopoldville.

ETIOPIA: INTERNATIONAL PRESS AGENCY
P. O. Box 120, Addis-Abeba.

GHANA: UNIVERSITY BOOKSHOP
University College of Ghana, Legon, Accra.

KENIA: THE E.S.A. BOOKSHOP, Box 30167, Nairobi.

MARRUECOS: CENTRE DE DIFFUSION
DOCUMENTAIRE DU B.E.F.I.
8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.

REPUBLICA ARABE UNIDA: LIBRAIRIE
"LA RENAISSANCE D'EGYPTE"
9 Sh. Adly Pasha, Le Caire.

RHODESIA DEL SUR:
THE BOOK CENTRE, First Street, Salisbury

SUDAFRICA: VAN SCHAIK'S BOOK STORE (PTY) LTD.
Church Street, Box 724, Pretoria.

AMERICA DEL NORTE

CANADA: THE QUEEN'S PRINTER
Ottawa, Ontario.

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA: SALES SECTION,
UNITED NATIONS, New York.

AMERICA LATINA

ARGENTINA: EDITORIAL SUDAMERICANA, S.A.
Alsina 500, Buenos Aires.

BOLIVIA: LIBRERIA SELECCIONES
Casilla 972, La Paz.

BRASIL: LIVRARIA AGIR
Rua México 98-B, Caixa Postal 3291,
Rio de Janeiro.

COLOMBIA: LIBRERIA BUCHHOLZ
Av. Jiménez de Quesada 8-40, Bogotá.

COSTA RICA: IMPRENTA Y LIBRERIA TREJOS
Apartado 1313, San José.

CUBA: LA CASA BELGA
O'Reilly 455, La Habana.

CHILE:
EDITORIAL DEL PACIFICO
Ahumada 57, Santiago.

LIBRERIA IVENS
Casilla 205, Santiago.

ECUADOR: LIBRERIA CIENTIFICA
Casilla 362, Guayaquil.

EL SALVADOR: MANUEL NAVAS Y CIA.
1a. Avenida Sur 37, San Salvador.

GUATEMALA: SOCIEDAD ECONOMICA-
FINANCIERA
6a Av. 14-33, Ciudad de Guatemala.

HAITI: LIBRAIRIE "À LA CARAVELLE"
Port-au-Prince.

HONDURAS: LIBRERIA PANAMERICANA
Tegucigalpa.

MEXICO: EDITORIAL HERMES, S.A.
Ignacio Mariscal 41, México, D. F.

PANAMA: JOSÉ MENÉNDEZ
Agencia Internacional de Publicaciones,
Apartado 2052, Av. 8A, Sur 21-58, Panamá.

PARAGUAY: AGENCIA DE LIBRERIAS
DE SALVADOR NIZZA
Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.

PERU: LIBRERIA INTERNACIONAL
DEL PERU, S.A.
Casilla 1417, Lima.

REPUBLICA DOMINICANA: LIBRERIA
DOMINICANA
Mercedes 49, Santo Domingo.

URUGUAY: REPRESENTACION DE EDITORIALES
PROF. H. D'ELIA
Plaza Cagancho 1342, 1er piso, Montevideo.

VENEZUELA: LIBRERIA DEL ESTE
Av. Miranda, No. 52, Edf. Golipán, Caracas.

ASIA

BIRMANIA: CURATOR, GOVT. BOOK DEPOT
Rangoon.

CAMBOYA: ENTREPRISE KHMERE
DE LIBRAIRIE
Imprimerie & Papeterie, Sàrl, Phnom-Penh.

CEILAN: LAKE HOUSE BOOKSHOP
Assoc. Newspapers of Ceylon, P. O. Box 244,
Colombo.

COREA (REPUBLICA DE): EUL-YOO PUBLISHING
CO., LTD.
5, 2-KA, Changno, Seoul.

CHINA:
THE WORLD BOOK COMPANY, LTD.
99 Chung King Road, 1st Section, Taipeh, Taiwan.
THE COMMERCIAL PRESS, LTD.
211 Manan Road, Shanghai.

FILIPINAS:
ALEMAR'S BOOK STORE, 769 Rizal Avenue, Manila.
POPULAR BOOKSTORE, 1573 Doroteo José, Manila.

HONG KONG: THE SWINDON BOOK COMPANY
25 Nathan Road, Kowloon.

INDIA:
ORIENT LONGMANS
Bombay, Calcutta, Hyderabad, Madras
y New Delhi.
OXFORD BOOK & STATIONERY COMPANY
Calcutta y New Delhi.
P. VARADACHARY & COMPANY
Madras.

INDONESIA: PEMBANGUNAN, LTD.
Gunung Sahari 84, Djakarta.

JAPON: MARUZEN COMPANY, LTD.
6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.

PAKISTAN:
THE PAKISTAN CO-OPERATIVE BOOK SOCIETY
Dacca, East Pakistan.
PUBLISHERS UNITED, LTD.
Lahore.
THOMAS & THOMAS
Karachi.

SINGAPUR: THE CITY BOOK STORE, LTD.
Cattier Quay.

TAILANDIA:
PRAMUAN MIT, LTD.
55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
NIBONDI AND CO., LTD.
New Road, Sikak Phya Sri, Bangkok.
SUKSAPAN PANIT
Mansion 9, Rajadamnern Avenue, Bangkok.

VIET-NAM (REPUBLICA DE): LIBRAIRIE-
PAPETERIE XUAN THU
185, rue Tu-do, B. P. 283, Saigon.

EUROPA

ALEMANIA (REPUBLICA FEDERAL DE):
R. EISENSCHMIDT
Schwanthaler Str. 59, Frankfurt/Main.
ELWERT UND MEURER
Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
ALEXANDER HORN
Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. SAARBACH
Gertrudenstrasse 30, Köln (1).

AUSTRIA:
GEROLD & COMPANY
Graben 31, Wien, 1.
B. WÜLLERSTORFF
Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.
GEORG FROMME AND CO., Spengergasse 39, Wien, V.

BELGICA: AGENCE ET MESSAGERIES
DE LA PRESSE, S. A.
14-22, rue du Persil, Bruxelles.

BULGARIA:
RAZNOIZNOS, 1, Tzar Assen, Sofia.

CHECOSLOVAQUIA:
ARTIA LTD., 30 ve Smečkách, Praha, 2.
ČESKOSLOVENSKÝ SPISOVATEL
Ndradni Třída 9, Praha, 1.

CHIPRE: PAN PUBLISHING HOUSE
10 Alexander the Great Street, Strovolos.

DINAMARCA: EJNAR MUNKSGAARD, LTD.
Nørregade 6, Kjøbenhavn, K.

ESPAÑA:
LIBRERIA BOSCH
11 Ronda Universidad, Barcelona.
LIBRERIA MUNDI-PRENSA
Castelló 37, Madrid.
FINLANDIA: AKATEMINEN KIRJAKAUPPA
2 Keskukatu, Helsinki.
FRANCIA: EDITIONS A. PEDONE
13, rue Soufflot, Paris (V^e).

GRECIA: LIBRAIRIE KAUFFMANN
28, rue du Stade, Athènes.

HUNGRIA: KULTURA, P.O. Box 149, Budapest 62.

IRLANDA: STATIONERY OFFICE
Dublin.

ISLANDIA: BÓKAVERZLUN SIGFÚSAR
EYMUNDSSONAR H. F.
Austurstraeti 18, Reykjavik.

ITALIA: LIBRERIA COMMISSIONARIA
SANSONI
Via Gino Capponi 26, Firenze,
y Via Paolo Mercuri 19/B, Roma.

LUXEMBURGO: LIBRAIRIE J. TRAUSSCHUMMER
Place du Théâtre, Luxembourg.

NORUEGA: JOHAN GRUNDT TANUM
Karl Johansgate, 41, Oslo.

PAISES BAJOS: N. V. MARTINUS NIJHOFF
Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.

POLONIA: PAN, Palac Kultury i Nauki, Warszawa.

PORTUGAL: LIVRARIA RODRIGUES & CIA.
186 rua Aurea, Lisboa.

REINO UNIDO: H.M. STATIONERY OFFICE
P. O. Box 569, London, S.E.1
(y sucursales de HMSO en Belfast, Birmingham, Eristol,
Cardiff, Edinburgo, Manchester).

RUMANIA: CARTIMEX, Str. Aristide Briand 14-18,
P.O. Box 134-135, Bucaresti.

SUECIA: C.E. FRITZES KUNGL. HOVBOK-
HANDEL A-B
Fredsgatan 2, Stockholm.

SUIZA:
LIBRAIRIE PAYOT, S.A.
Lausanne, Genève.
HANS RAUNHARDT
Kirchgasse 17, Zürich 1.

TURQUIA: LIBRAIRIE HACHETTE
469 Istiklal Caddesi, Beyoğlu, Istanbul.

**UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS
SOVIETICAS:**
MEZHDUNARODNAYA KNYGA
Smolenskaya Ploshchad, Moskva.
YUGOSLAVIA:
CANKARJEVA ZALOŽBA
Ljubljana, Slovenia.
DRŽAVNO PREDUZEĆE
Jugoslavenska Knjižica, Terazije 27/11,
Beograd.
PROSVJETA
5, Trg Braštva i Jedinstva, Zagreb.
PROSVETA PUBLISHING HOUSE
Import-Export Division, P. O. Box 539,
Terazije 16/1, Beograd.

OCEANIA

AUSTRALIA:
WEA BOOKROOM, University, Adelaide, S.A.
UNIVERSITY BOOKSHOP, St. Lucia, Brisbane, Qld.
THE EDUCATIONAL AND TECHNICAL BOOK AGENCY
Parap Shopping Centre, Darwin, N.T.
COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD.
Monash University, Wellington Road, Clayton, Vic.
MELBOURNE CO-OPERATIVE BOOKSHOP LIMITED
10 Bowen Street, Melbourne C.1, Vic.
COLLINS BOOK DEPOT PTY. LTD.
363 Swanston Street, Melbourne, Vic.
THE UNIVERSITY BOOKSHOP, Nedlands, W.A.
UNIVERSITY BOOKROOM
University of Melbourne, Parkville N.2, Vic.
UNIVERSITY CO-OPERATIVE BOOKSHOP LIMITED
Manning Road, University of Sydney, N.S.W.

NEUEA ZELANDIA:
GOVERNMENT PRINTING OFFICE
Private Bag, Wellington
(y librerías del Gobierno en Auckland,
Christchurch y Dunedin).

ORIENTE MEDIO

IRAK: MACKENZIE'S BOOKSHOP
Baghdad.

ISRAEL: BLUMSTEIN'S BOOKSTORES
35 Allenby Rd. y 48 Nachlat Benjamin Str.,
Tel Aviv.

JORDANIA: JOSEPH I. BAHOUS & CO.
Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.

LIBANO: KHAYAT'S COLLEGE BOOK
COOPERATIVE
92-94, rue Bliss, Beyrouth.

Los pedidos a consultas de aquellos países donde aún no se venden las publicaciones de las Naciones Unidas deben dirigirse a: Sección de Ventas, Naciones Unidas, Nueva York (EE.UU. de A.); o Sección de Ventas, Oficina de las Naciones Unidas, Palacio de las Naciones, Ginebra (Suiza).

Litho in U.N.
26374-December 1963-1,325
E/CN.5/379/Rev.1

Price: \$U.S. 1.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: 64.IV.2