

1

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.34/L.5  
30 de octubre de 1969

ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS SOCIALES DEL DESARROLLO REGIONAL

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

Santiago de Chile, 3 al 14 de noviembre de 1969

LA DEFINICION DE AREAS INTRARREGIONALES  
DE DESARROLLO RURAL

por

Lawrence B. Moore  
Asesor Regional en Desarrollo de la Comunidad



## 1. Introducción

Los gobiernos de los países latinoamericanos han estado aplicando durante más de un decenio métodos de planificación y estrategias de desarrollo que son fundamentalmente de carácter sectorial. Se han concebido planes nacionales en torno a sectores importantes que serían los motores del desarrollo económico, sin prestar gran atención a la configuración geográfica de la economía o a los efectos de las disparidades regionales sobre la dinámica del cambio social y económico.

Cuando se aplica este criterio se supone comúnmente que los proyectos industriales y de infraestructura de esos sectores principales constituyen acontecimientos económicos capitales con un efecto multiplicador, que se difundirá paulatinamente en beneficio de todos los estratos sociales y territorios de la nación.

Sin embargo, la experiencia enseña que no es valedera esa premisa. No se ha apreciado esa difusión de los beneficios sociales como resultado de un proyecto concluido. Por el contrario, se ha visto que tales beneficios del desarrollo tienden a concentrarse geográficamente de tal suerte que, por un proceso de radicación y acumulación, las poblaciones urbanas tienden a adquirir más riqueza y mayores oportunidades mientras que la población rural sigue relativamente desmejorada. Hasta ahora, por lo menos, y en lo que toca a los efectos del desarrollo en sus dimensiones sociales y geográficas, parece cierto aquello de que quien más tiene más recibe. Por su parte, este fenómeno de modernización concentrada en las ciudades ayuda a ahondar las disparidades que existen ya entre las distintas regiones y dentro de ellas. El desnivel entre las formas urbanas de vida y las rurales es análogo al que existe entre los países ricos y los pobres, y tiende a perpetuarse para el estrato sumido en la cultura de la pobreza, incluso cuando los desposeídos rurales emigren hacia las zonas de asentamiento urbano descontrolado.

Este problema ha quedado de manifiesto en varios estudios y proyecciones recientes de la situación rural en América Latina y el Caribe.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Véase Marshall Wolfe, "Los patrones de asentamiento rural y el cambio social en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N°1, marzo de 1965; CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, E/CN.12/826, Santiago, 1969 (próximamente aparecerá una versión revisada); UNESCO, Social research and rural life in Central America, Mexico and the Caribbean Region, Paris, 1966; S.L. Barraclough y Arthur Domike, "La estructura agraria en siete países de América Latina", El Trimestre Económico, Vol. XXXIII (2), N°130, abril-junio de 1966.

La búsqueda de instrumentos para reducir las diferencias urbano-rurales se ha hecho más apremiante a medida que el desequilibrio entre el campo y la ciudad existente en la mayoría de los países comienza a considerarse no sólo como intolerable por razones de equidad social sino como una rigidez que retarda el desarrollo nacional. Las soluciones que se proponen suelen combinar distintos programas de desarrollo de la comunidad y desarrollo rural. Como éstos deben ser administrados por unidades regionales o subregionales, han surgido nuevos conceptos de regionalización que empiezan a tener una influencia generalizada sobre los métodos de desarrollo rural y de la comunidad y sobre las técnicas de programación vinculadas a él. Están cambiando la filosofía y los métodos empleados en los comienzos y los programas de acción de la comunidad rural están ampliando sus miras y sus alcances, al ser incorporados a las estrategias globales de cambio social y económico, en su calidad de elementos del desarrollo regional integral.

Este trabajo examina algunos aspectos de esta nueva tendencia de programación. Primero se considera la naturaleza de las regiones en relación con su ubicación y se discuten las formas de regionalizar un país y los criterios que pueden usarse para definir los límites físicos de cualquier área. Segundo, se consideran estas áreas en relación con las necesidades de la programación: se sostiene en este trabajo que las áreas o regiones se definen tanto por la naturaleza de sus problemas como por la naturaleza de su ecología y su topografía.

Tercero, se consideran las dimensiones funcionales de las áreas en relación con el conjunto de organismos establecidos que llevan los programas a la práctica: puede decirse que el área constituye un "campo de acción en que participan varios organismos", hecho que tiene algunas repercusiones interesantes que suelen no tenerse en cuenta en el análisis espacial.

Por último, el trabajo analiza el área en cuanto comunidad que participa por intermedio de grupos e instituciones organizadas en la promoción del desarrollo. Debe tenerse en cuenta esta participación al decidir cómo deslindar el área, ya que las características sociales y políticas tendrán repercusiones directas sobre la viabilidad y la eficacia de todos los programas rurales.

Podrían sugerirse y examinarse otros aspectos de áreas de desarrollo rural que serían atinentes para la definición y estructuración de las

/unidades territoriales

unidades territoriales de programación, pero los cuatro criterios señalados parecen merecer mayor atención en la planificación del desarrollo social a nivel subregional.

## 2. El área como centro y su periferia

Los términos "área" y "región" se refieren a unidades del espacio ampliamente utilizados como conceptos para el ordenamiento físico del desarrollo. Pero cuando se trata de definir o deslindar exactamente el área de desarrollo, suele descubrirse que la unidad geográfica que se suponía determinada, en realidad es difusa. El análisis suele mostrar que una área no es un fenómeno evidente que basta identificar y clasificar, sino que es más bien un ente producto de algún conjunto de criterios empleados por el investigador o planificador.

Aplicando criterios diferentes cualquier país puede subdividirse en una combinación casi ilimitada de áreas. Ejemplo de la distinta interpretación dada a la estructura espacial son las subdivisiones de los geógrafos, los geólogos o los ingenieros interesados en las áreas naturales; los economistas que se ocupan de la producción y las áreas de comercialización; los sociólogos que identifican las áreas en función de sus características demográficas; y los funcionarios públicos que se ocupan de las jurisdicciones administrativas. Cada una de estas interpretaciones tiene elementos en común con las demás, y puede aportar elementos valiosos a la solución de los problemas de desarrollo.

Cómo pueden armonizarse estos diferentes puntos de vista? Pueden combinarse en alguna forma para crear un sistema único de regionalización - o puede por lo menos establecerse una relación significativa entre ellos y algún sistema general?

La respuesta que se propone para estas preguntas se basa en la idea sencilla de que la población emplea el espacio físico para desarrollar todas sus actividades. Por lo tanto, cualquier actividad o conjunto de actividades ha de tener una ubicación física en relación con las demás. Como las actividades son interdependientes - ya sea sociales, económicas o administrativas - estas relaciones tienden a dar lugar a corrientes de transportes y de comunicaciones que mueven personas, bienes, servicios e /informaciones. Si

informaciones. Si fuera posible levantar un mapa de todas las actividades de un país, se vería que éstas se agrupan en torno a puntos de concentración, que corresponden a los centros urbanos o rurales, y que están unidas por líneas de relación que corresponden a las rutas entre estos centros.

La estructura del espacio físico puede analizarse mediante el estudio de estas actividades y movimientos. <sup>2/</sup> Podría entonces definirse una área o región como un medio espacial dentro del cual tiende a producirse una polarización en patrones definidos por efecto de la concentración de las actividades en los centros y la intensidad de las relaciones entre estos puntos. La periferia de esta polarización está constituida por los puntos de menor densidad en los cuales los asentamientos están dispersos y hay pocas actividades del hombre. Los polos de esta región serán los puntos principales en que se concentrarán las actividades, y el "núcleo" estará representado por el eje o ejes de relaciones más intensas.

La región o área así concebida incorpora todos los factores que influyen en el asentamiento, la actividad y el desplazamiento del hombre. Sin embargo, para utilizar este concepto, que no es tan simple como parece, hay que tener presente varias consideraciones, algunas de las cuales son muy importantes en la definición de las áreas rurales y el análisis de los problemas que deben resolverse para acelerar su desarrollo.

a) Principios y problemas relativos a la definición de las áreas

Gracias a la investigación y a la elaboración de una teoría sobre la estructura espacial de los asentamientos, ha sido posible sentar hipótesis y principios para la definición de áreas con fines de desarrollo. <sup>3/</sup> Algunos

---

<sup>2/</sup> Los conceptos y la terminología empleados aquí en relación con el análisis del espacio físico fueron extraídos de la "teoría del lugar central". No por eso debe pensarse que este planteamiento teórico es mejor que otros. Pero es ecléctico y proporciona un punto de partida definido para la discusión de áreas y regiones. Véase Brian J. L. Berry and Allen Fred, Central place studies, Regional Science Research Institute, Filadelfia, 1965.

<sup>3/</sup> Véase Eric E. Lampard, "The evolving system of cities in the United States: urbanization and economic development", en Harvey S. Perloff and Lowdon Wings, Jr. editors, Issues in urban economics, Resources for the Future, Inc., John Hopkins Press, Baltimore, 1968, pág. 81 en que se hace un breve examen de las teorías recientes sobre la materia.

de ellos han sido resumidos en la exposición anterior. Así, por ejemplo, se ha supuesto que es evidente, empíricamente, que los centros evolucionan porque proporcionan bienes y servicios a una área tributaria circundante. Las ventajas de que goce cada centro en función de su distancia económica óptima a los distintos puntos del área serán factores importantes en su crecimiento, sin menospreciar otras influencias de tipo administrativo, topográfico, y relacionadas con los recursos naturales.

Estos factores determinan que los centros tengan diferentes tamaños e importancia. Las ciudades de primera categoría dominan una área tributaria más extensa, las de menor importancia, los pueblos y los centros rurales quedan sucesivamente bajo la influencia de centros más importantes que ellos. La influencia de los centros de mayor jerarquía emana del hecho de que ofrecen la gama de bienes y servicios más amplia y de mejor calidad. Sus actividades son las más complejas y especializadas.

Para producir bienes y servicios de la mejor calidad se necesitan inversiones más elevadas y una tecnología superior y su producción sólo puede ser sustentada por extensas áreas dependientes. Los bienes de orden inferior son bienes de primera necesidad que se encuentran en muchos centros de baja categoría. Los Beatles ofrecen bienes especializados de orden superior desde Londres a la mayor parte del mundo en tanto que el almacén de la esquina se encuentra en los cruces de los caminos rurales y en todo barrio urbano para atender a una clientela pequeña. Por ese motivo, también serán mayores la especialización de funciones y la diferenciación social en los centros de la más alta jerarquía. En el otro extremo se encuentran los lugares periféricos que se caracterizan por el bajo nivel de la ocupación, de la educación y del status y por existir escasas posibilidades de especialización de las actividades. Como se verá más adelante, estas características tienen importantes repercusiones en la estrategia y los objetivos de los programas de desarrollo rural y de la comunidad.

Las dimensiones de las áreas quedan determinadas así por la asequibilidad y el tamaño de sus centros. Así como los centros rurales son dominados por centros de mayor jerarquía, todo centro de alta jerarquía tiene áreas tributarias que incluyen algunos sectores rurales. De lo anterior se infiere que el desarrollo de las áreas rurales dependerá del desarrollo de los centros de

/correspondiente alta

correspondiente alta jerarquía; por ese motivo no se puede separar el desarrollo rural y el urbano. Son interdependientes a largo plazo, aunque a corto plazo una ciudad pueda crecer explotando a sus sectores rurales u otros centros subordinados. La influencia de los polos de desarrollo o regiones nucleares no es necesariamente positiva dentro de su ámbito de influencia: en muchos casos la expansión urbana se logra a expensas del estancamiento y la declinación de la periferia.

Hay muchos principios que determinan las relaciones entre los centros de alta jerarquía y sus áreas de influencia. Esas relaciones son de orden jerárquico. Se afirma que aparecen en casi todo el mundo y que son el resultado de la interrelación espacial entre las actividades económicas terciarias.<sup>4/</sup> Aunque la ordenación jerárquica de los centros puede ser modificada por la cultura y el grado de desarrollo, en el hemisferio occidental va desde el caserío, al villorio, la aldea, el pueblo, la ciudad, la cabecera de distrito y la metrópoli. En muchos países latinoamericanos la capital nacional ha pasado a ser la metrópoli principal y la región nuclear, aparentemente por causas características de la cultura ibérica.<sup>5/</sup> En el otro extremo de la jerarquía, las características espaciales de los asentamientos rurales estarán supeditadas normalmente al tipo de actividad económica. Estas variables influirán también en el espaciamiento de los centros y en su propensión a subir de categoría. Es corriente que la densidad de población sea relativamente más elevada mientras más cerca esté el centro de la metrópoli, y esos centros tenderán a ascender. El espaciamiento de los centros será mayor en la periferia y tenderán a conservar una baja jerarquía.

Se postula que estas características están determinadas por los principios de comercialización o de la oferta, en que influyen factores como la distancia económica, la distribución territorial de la población, los niveles de ingreso y la capacidad e inclinación de los consumidores a viajar para hacer sus compras y obtener servicios, así como la propensión de los establecimientos del centro a establecer filiales.<sup>6/</sup> Los principios del tráfico explican la

---

<sup>4/</sup> Berry, op.cit., pág. 7.

<sup>5/</sup> Richard M. Morse, "Latin American cities: aspects of function and structure", en John Friedmann y William Alonso, Regional Development and Planning, MIT Press, Cambridge, 1964, pág. 361.

<sup>6/</sup> Berry, op.cit., pág. 6.

tendencias de los centros a surgir a lo largo de las rutas de transporte entre los centros principales, y de las áreas o regiones complementarias a ubicarse según estos ejes. El principio administrativo surge de la necesidad de que el Estado establezca centros de fiscalización espaciados, y de la tendencia de la estructura social a estratificarse en torno a este núcleo. Teóricamente, se da por sentado que estos principios podrían ser incompatibles entre sí y que en distintas condiciones, predominarían unos u otros. Puede colegirse que, históricamente, el principio administrativo fue el que tuvo mayor peso en América Latina, pero que en el período de modernización acelerada de los últimos decenios se están imponiendo las influencias de la comercialización. Con esta afirmación se quiere decir que los principios están actuando en situaciones dinámicas de desarrollo, y que están sujetos a fluctuaciones en el tiempo.

No hay que suponer que el área de influencia dependiente de un centro principal pueda ser siempre definida como región en desarrollo. Al considerar la interacción de los principios de asentamiento mencionados en este trabajo, así como la influencia de muchos otros factores de índole histórica, económica, social o ecológica, se observará que áreas y regiones están en estado de constante devenir, a medida que las más poderosas se amplían y las más débiles declinan. Además, en las áreas y regiones hay muchos centros de diferente jerarquía que luchan por ganar ventaja. La forma en que extienden su influencia y compiten entre sí por el predominio hará difícil la delimitación de las áreas, especialmente en las categorías más altas. <sup>7/</sup>

Teóricamente, se podría hacer el deslinde de las áreas determinando los "límites de dispersión" en los cuales las corrientes de personas, de bienes, de servicios y las comunicaciones alcanzan su mínima expresión entre las áreas de influencia de dos centros adyacentes de la misma jerarquía. Las regiones más grandes se componen de áreas de influencia superpuestas de varios centros.

---

<sup>7/</sup> En los países más grandes, la relación entre los recursos naturales y el proceso de desarrollo produce lo que se ha dado en llamar una "geografía de expansión económica nacional". Véase Harvey Perloff y Lowdon Wingo Jr., "Natural resources endowment and regional economic growth", en Friedman y Alonso, op.cit., pág. 215.

Cualquier bien o servicio producido por un centro puede ser usado como definición para establecer el límite de dispersión. Los confines funcionales de una área o región se establecerán entonces uniendo esos límites. Cada centro tendrá muchos bienes y servicios procedentes de mercados que difieren en cuanto a sus alcances, de donde se infiere que los límites de las áreas pueden definirse combinando varios indicadores. En esta forma se pueden definir las áreas en cada nivel jerárquico, incluso cuando los límites de dispersión sean puramente abstractos. Por ese motivo se ha dicho que la zona o región es un ente fabricado de conceptos.

En la práctica, sin embargo, para aplicar este método se requiere informaciones sobre las actividades y corrientes que suelen ser imposibles de obtener en los países en desarrollo. Para reunir las informaciones hay que invertir tiempo y dinero, y por eso uno de los problemas más difíciles de resolver es el de crear los sistemas de información requeridos para la planificación regional. <sup>8/</sup> Si se reconociera que existe esa dificultad, los organismos de desarrollo local y de la comunidad podrían hacer útiles aportes como unidades recopiladoras de información, y colaborar más directamente en la definición del sistema jerárquico de las áreas.

Sin embargo, para los villorrios o aldeas casi no se justifica aplicar técnicas tan refinadas como la identificación de las áreas funcionales basadas en los puntos de dispersión. Por ese motivo quizá convenga tratar de encontrar métodos más expeditos para definir las áreas de diferentes clases en los programas de desarrollo rural y de la comunidad. Ese aspecto se discutirá a continuación.

b) Características de los centros y las áreas en la América Latina rural

Aunque queda mucho por investigar para efectuar un análisis completo de los centros y las áreas en la América Latina rural, la información disponible indica que es válida una jerarquización de las modalidades de asentamiento que incluye: i) los asentamientos dispersos y los caseríos, ii) los villorrios que

---

<sup>8/</sup> Tormod Hermansen, Information Systems for Regional Development, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, 1967.

constituyen la comunidad funcional más pequeña, iii) las aldeas, iv) los pueblos, v) las ciudades y vi) las capitales provinciales. La clasificación propuesta por Wolfe que incluye hasta el pueblo, se ajusta bastante bien a la "teoría del lugar central" como para validar la hipótesis general sobre la jerarquía de los lugares. <sup>9/</sup> Mucho más difícil sería demostrar que la distribución espacial de los centros y las áreas de América Latina se ajuste a los principios de comercialización, administrativos y de transporte propuestos en ese trabajo. Sólo una elaboración ulterior a una investigación más a fondo darán respuesta a estas interrogantes.

Existen organismos de planificación nacional en todos los países latinoamericanos y en muchos de ellos organismos regionales y estatales. <sup>10/</sup> Como la mayoría de los organismos de desarrollo rural y de la comunidad actúan en el plano del área, e integran sus programas en planes regionales o nacionales que abarcan las capitales provinciales y su hinterland, la expresión "área" se usa como término genérico que significa cualquier unidad del espacio físico que pueda definirse en un plano más pequeño que el regional y ubicado dentro de él. Varios organismos nacionales de planificación están ahora definiendo regiones y áreas para la programación del desarrollo.

El concepto de área se refiere a las unidades territoriales que suelen ser denominadas subregiones y microrregiones. Las primeras corresponden a los distritos, zonas o unidades administrativas de tamaño mediano. Las segundas pueden equipararse a los cantones, comunas o municipios. Sin embargo, todas las expresiones que se refieren a las subdivisiones territoriales de un país son muy subjetivas. En cada caso debe considerarse el tamaño de las áreas, el número de escalones en una jerarquía de subdivisión y las bases para el deslinde de las áreas según se usen en cada situación.

i) Áreas de asentamiento disperso y caseríos. En la jerarquía de los lugares centrales, la unidad de explotación agrícola representa el escalón de más baja categoría. Debido a problemas ecológicos y de transporte, vastas extensiones del territorio de América Latina

---

<sup>9/</sup> Wolfe, op.cit., pág. 7.

<sup>10/</sup> Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones sobre planificación, Siglo XXI, México, 1968, pág. 35.

tienen como núcleo asentamientos pequeños y dispersos cuya población subsiste a duras penas de la agricultura, el pastoreo, la pesca, la silvicultura y la minería. Es imposible determinar qué proporción de la población rural se aglomera en esos núcleos minúsculos. En el mejor de los casos estos asentamientos dependen para obtener su ingreso de alguna oficina gubernamental de un proyecto de construcción o de una plantación. Muchos de estos poblados o caseríos rurales caracterizados por el minifundio, tienen una economía de subsistencia. En las haciendas estos pequeños núcleos satisfacen sus necesidades de bienes de consumo en un almacén en que los propietarios abastecen a sus trabajadores a crédito. Pero ya sea que estas poblaciones rurales vivan en regiones de minifundistas, en haciendas, dispersos entre las plantaciones o en áreas de la frontera agrícola sin caminos de acceso, su característica común es la pobreza y la carencia de núcleos de asentamiento lo suficientemente grandes como para servir de unidades comunitarias de una zona de desarrollo. Desde el punto de vista de la programación, estas zonas periféricas son esencialmente amorfas e inaccesibles. Mientras no lleguen a estas regiones la colonización, la reforma agraria o los caminos de acceso, por lo general no podrán recibir los beneficios de los programas de desarrollo.

ii) Áreas de villorrios. El asentamiento de más baja jerarquía que podría calificarse de área es el villorrio. Estos conjuntos desparramados de casas entre los terrenos cultivados son característicos de las áreas de cultivo habitadas por la población indígena. Algunos tienen un centro bien definido con unos pocos expendios, una escuela, una iglesia y otros servicios comunitarios. Un villorrio de ese tipo puede tener una población de 250 a 1 000 habitantes. <sup>11/</sup>

Estos asentamientos tienen límites físicos definidos desde el punto de vista social. La población misma conoce este deslinde territorial. En cierto modo, los límites espaciales son objeto de una tradición local. Como los villorrios suelen tener una densidad de población relativamente elevada, son objeto de la atención de la mayoría de los organismos de desarrollo rural y de la comunidad. En la mayoría de los casos representan también una subdivisión

---

<sup>11/</sup> En este documento se aplican los límites de la población de villorrios, aldeas y pueblos empleados por Wolfe, op.cit., págs. 2 y siguientes.

de la unidad administrativa rural corriente, como la parroquia, la comuna o el municipio. Sin embargo, estos límites no suelen estar definidos jurídicamente, y en muchos países sólo ahora se está intentando hacerlo por primera vez. La población de los villorrios suele no tener representación en la unidad administrativa de la cual forma parte. Por lo tanto, constituyen una micro-área definible, que puede ser considerada como una unidad social modular de programación porque dentro de una zona de cultivo que tenga la misma ecología, sus formas de organización social y sus problemas serán comunes a un gran número de esos villorrios. Estos, y las aldeas, que se examinarán a continuación, constituyen el gran universo de unidades territoriales conocidas con el nombre genérico de "pequeñas comunidades". Por lo general la programación no requiere que se haga el deslinde de ellas mediante el análisis espacial.

iii) Áreas de aldeas. Aunque se asemeja a los villorrios sus características económicas y sociales, la aldea suele ser (con el pueblo) la cabecera de más baja jerarquía en un área más extensa que la ocupada por el grupo residente primario. Es el núcleo de una comunidad más amplia compuesta de villorrios y asentamientos dispersos.

En la definición de las áreas no se le debe dar mucha importancia al tamaño de la aldea misma, pues es más importante la naturaleza de las actividades que desarrolla y su relación con otros asentamientos. En general, su población puede fluctuar de 1 000 a 2 500 personas. Debido a su tamaño cabe suponer que la aldea diferirá del villorrio desde el punto de vista sociológico. Aunque ambos dependen de la agricultura y aunque la aldea se asemeja al villorrio en que constituye el lugar de residencia de propietarios que se trasladan diariamente a sus campos, las aldeas tienen una pequeña población que no depende directamente de la agricultura como ocupación. En ella se encuentran las formas más rudimentarias de diferenciación de lo urbano y lo rural. Su estratificación social es más visible que en el villorrio, donde se basa en la riqueza, en los papeles ceremoniales, en las habilidades y en el parentesco. En la aldea la estructura de clases puede tener tres niveles bien definidos que se asemejan burdamente a los estratos alto, mediano y bajo de las ciudades. Pero todas las actividades de la aldea están orientadas por la agricultura y dependen estrechamente de la tierra, y esta dependencia es la que

/la distingue

la distingue del pueblo. La aldea se parece al villorrio en sus formas de interacción y en el localismo de sus intereses. Puede decirse que su posición entre los villorrios circundantes es de primus inter pares. <sup>12/</sup>

Aunque desde el punto de vista territorial la aldea suele equivaler al pueblo ( que en algunos países es otro tipo de centro de un municipio rural) por sus características funcionales más rurales se asemeja más al villorrio. De ahí que para los fines de la delimitación territorial sea necesario distinguir entre el área administrativa que abarca la aldea, de su área funcional o de influencia. A menudo hay que reconocer que en las áreas dominadas por una gran hacienda o plantación, así como en las áreas de minifundio cuyo núcleo es el villorrio, el municipio quizá sólo le haya dado vida funcional a un villorrio atrofiado de unos pocos cientos de personas. Por lo tanto, desde el punto de vista administrativo, la aldea es una área en el mapa, pero desde el punto de vista funcional es un villorrio.

iv) Área de pueblos. Los villorrios y las aldeas se caracterizan por la relación de su población con el campo. Las aldeas y las ciudades representan la organización de la vida del asentamiento en torno a actividades distintas de la agricultura. Esta diferencia se hace notar especialmente en el pueblo, con su población que fluctúa de 2 500 a 10 000 habitantes, sus servicios urbanos y su economía más compleja que proporciona empleo a un gran número de residentes que no dependen directamente de la agricultura. A menudo los pueblos han llegado a este nivel no por sus funciones administrativas, que suelen ser iguales a las de las aldeas, sino por su ubicación como centro de transporte de una área más amplia y porque proporcionan bienes y servicios a una población subsidiaria relativamente mayor. <sup>13/</sup>

No hay por qué suponer que todos los pueblos estén creciendo, y de hecho en las grandes áreas periféricas parece estar ocurriendo lo contrario al sufrir los pueblos los efectos del estancamiento de su economía agrícola local. Sin embargo, en la frontera agrícola del Brasil, el Ecuador y otros países, muchos

<sup>12/</sup> Quizá el estudio más conocido sobre las aldeas latinoamericanas haya sido realizado por Robert Redfield y Oscar Lewis en Tepoztlán, México. Los resultados de ese análisis aparecen en Oscar Lewis, Life in a Mexican Village, University of Illinois Press, Urbana 1963.

<sup>13/</sup> Un excelente estudio realizado recientemente en el Perú sobre una ciudad pequeña muestra la relación entre este centro urbano y las aldeas circundantes, y asimismo su papel en la región. Véase Paul. L. Doughty, Huaylas: an Andean District in Search of Progress, Cornell University Press, Ithaca, Nueva York, 1968.

pueblos han experimentado un auge al permitir la construcción de carreteras, el acceso a los mercados de zonas vírgenes que antes estaban aisladas. En todo caso, el auge o declinación de la ciudad como centro comercial y su estado de salud económica pueden constituir un indicador de la situación económica de una región bastante grande.

La estructura de clases que aparece incipiente en la aldea se torna más clara en el pueblo. El comercio, la administración y los servicios han contribuido a la formación de una clase alta. Los pequeños comerciantes, artesanos y funcionarios públicos de categoría inferior constituyen la clase media, en tanto que los trabajadores y los minifundistas componen la clase baja. Este tipo de estratificación social varía con el grado general de desarrollo y las modalidades culturales de la zona. Cabría esperar que hubiera más diferencias entre los centros urbanos y los rurales en las zonas densamente pobladas que rodean a las grandes ciudades en las cuales el pueblo tiene una vinculación más estrecha con la vida urbana, o en las islas del Caribe y las regiones en que se encuentran las plantaciones. En ellas los trabajadores rurales y los habitantes del pueblo pertenecientes a las clases inferiores constituyen un estrato social más homogéneo. <sup>14/</sup>

v) Áreas de ciudades. Ya se ha indicado que las ciudades en áreas periféricas suelen estar más distanciadas que las del eje, más desarrolladas y más densamente pobladas. Además, el grado de desarrollo de un país debería guardar relación con el número total de ciudades, su tamaño y el espaciamiento entre ellas. Estas áreas tributarias de ciudades suelen llamarse zonas o microregiones.

Pero en América Latina, la distancia, la topografía y las rutas de transporte a menudo determinaron la ubicación de las ciudades coloniales; además la importancia de estas características naturales fue puesta de relieve por la selección arbitraria del emplazamiento por los conquistadores, o por la existencia de poblados indígenas. Un autor dice que en América Latina al revés de lo que sucedió en la mayor parte de Europa, los colonizadores y los conquistadores establecieron las ciudades y los pueblos antes de colonizar el campo.

---

<sup>14/</sup> Lloyd Braithwaite, "Social and political aspects of rural development in the West Indies", in Social and Economic Studies, Vol. 17, N°3, 1968, Institute of Social and Economic Research, Universidad de las Indias Occidentales.

Sin embargo, casi de inmediato organizaron empresas capitalistas para explotar las minas y las tierras (y a los indígenas o esclavos que trabajaban en ellas) mucho antes de que empezaran a organizar industrias y otras actividades urbanas. La producción capitalista en gran escala se inició en América Latina prácticamente con las plantaciones y las haciendas coloniales.<sup>15/</sup>

El crecimiento de las ciudades se basaba en funciones no industriales, que incluían la administración, la comercialización, el transporte y una serie de servicios sociales. Así pues, en la mayor parte de América Latina, la ciudad grande fue primero una capital, y luego un centro industrial. La ciudad de tamaño mediano o pequeña, que ha carecido de la demanda que pudiera estimular la manufactura y atraer industrias, ha continuado siendo en gran medida un centro administrativo, de comercio y de transporte. Por este motivo, las actividades económicas de las ciudades de tamaño mediano y pequeño (que son las que más preocupan a los encargados de la planificación rural) se caracterizan por su alto grado de dependencia con respecto a las zonas rurales que las mantienen.

Así las ciudades de las zonas rurales son casi inevitablemente la sede de las unidades administrativas intermedias entre el municipio y la provincia. Hasta las capitales de provincia o estado, aunque a veces más grandes, conservan su sabor rural y no tienen la misma jerarquía que las capitales provinciales o estatales de los países más industrializados.

Estas ciudades de segundo y tercer orden (ya sean cabeceras de distrito o capitales provinciales) constituyen los centros efectivos del poder y de la cultura en el campo. Dominan a sus áreas de influencia y en algunos países se han transformado en centros de un regionalismo arraigado en la historia, que ha configurado las instituciones políticas y económicas.<sup>16/</sup> El área tributaria

---

<sup>15/</sup> Solon L. Barraclough, Rural development and employment prospects in Latin America, documento presentado a la segunda conferencia sobre urbanización y modernización de zonas, St. Thomas, Islas Vírgenes, 1967, pág. 9.

<sup>16/</sup> Sobre la base de un estudio sociológico se han resumido las funciones que desempeña en Colombia la ciudad regional en las siguientes palabras:  
"A mediados del siglo veinte (Popayán) continuaba siendo un centro administrativo, educacional y eclesiástico, así como el centro comercial para el valle superior del Cauca; aunque era más pequeña que en 1870, muchas

de la ciudad, siendo amplia, suele identificarse como zona o microrregión (área de ciudad pequeña o mediana), subregión (área de ciudad mediana, muchas veces capital de provincia), y región (capital grande de provincia o metrópolis).

---

Continuación de la nota 16/

de las antiguas familias continuaban viviendo allí, se estimaba la tradición y se conservaban las antiguas formas de vida. El resto del mundo había cambiado, pero Popayán seguía siendo la misma... Las distancias cambiaron con la llegada del ferrocarril y del avión, pero a medida que se acortaba la distancia entre Popayán y Bogotá, se acortaba también la distancia entre ésta y París y Nueva York... A la vez aparecían nuevos centros comerciales para atender al movimiento de la creciente masa de bienes transportada por los sistemas más avanzados de transporte y para elaborar y producir para los nuevos mercados nacionales e internacionales. Colombia se volvió hacia el norte ... Popayán quedaba al margen de esta nueva orientación. Ni siquiera la llegada del ferrocarril a la ciudad pudo estimular el desarrollo comercial e industrial porque la progresiva ciudad de Cali había asumido la función de intermediario entre el interior y la costa del Pacífico. A la reducción tan radical de su función en el escenario nacional y a la amenaza que hacía peligrar tan abiertamente su desarrollo y crecimiento futuros, Popayán no reaccionó organizando una campaña para atraer industrias o presionar al gobierno central para que construyera nuevos caminos de acceso a la costa, sino que intensificó su tradicionalismo, y se sumergió en la poesía y la historia, dando deliberadamente vuelta la espalda a la algarabía, la mugre, el desorden - y la riqueza - asociados con el progreso. Ocasionalmente se dejaron oír voces que intentaron estimular el espíritu de competencia y la iniciativa de la ciudad, pero por lo menos tres fuerzas se levantaron en contra de esas tentativas y siempre lograron derrotarlas: la tradición literaria y erudita que consideraba a la ciudad una piedra muy preciosa cuyo brillo debía preservarse a cualquier costo; el poder de la antigua aristocracia derivado de la riqueza producida por las grandes haciendas que dominaba el panorama político de la provincia; y, finalmente, el aislamiento geográfico, que permitió a la ciudad aislarse serenamente... No tenía recursos exóticos que explotar, no pasaba por la ciudad ninguna línea importante de transporte, no había un puerto o centro industrial cercano que estimulara alguna actividad, ni se produjo ninguna crisis financiera o demográfica que exigiera un cambio de política... Pero a pesar del aislamiento geográfico y de haberse detenido en el tiempo, la ciudad no se marchitó... Siguió siendo, para el valle superior del Cauca, lo que siempre había sido: la cabecera del gobierno regional, sede del poder eclesiástico, residencia de la aristocracia, y lugar de la educación superior. Continuó siendo la más rica, la más grande, la más distinguida, la más conocida, y la más poderosa ciudad de la región - el sumum de una capital provincial". Andrew H. Whiteford, Two Cities in Latin America. Doubleday and Co., Garden City, New York, 1964, pág. 246 (traducción no autorizada).

Podría decirse, por lo tanto, que miradas desde el punto de vista de las "etapas de desarrollo", la capital regional y la ciudad rural se han estancado en una categoría, porque no pueden subir a la siguiente. Las regiones suelen correr la misma suerte que la ciudad. La población no se identifica con las regiones económicas o de desarrollo, ni siente ninguna lealtad hacia ellas. En cambio, las ciudades y las provincias tienen una historia, un carácter y un estilo cultural: pueden transformarse en símbolos de una comunidad. Popayán pudo mantener su posición como capital regional a pesar del proceso de modernización que tenía lugar en Colombia precisamente porque ese país tiene una tradición de regionalismo histórico, cultural y político. Lo mismo puede decirse de varios otros países - la Argentina, el Brasil, Chile, México y Venezuela. Esto significa que la lealtad de las comunidades suele ser una fuerza decisiva para la definición de las zonas, y a veces más importante que los puntos de dispersión establecidos en el análisis regional. <sup>17/</sup> Las áreas políticas y administrativas que tradicionalmente han llegado a ser identificadas como los límites de esas comunidades más amplias, tienden por consiguiente a mantenerse intactas como unidades dentro de las regiones. A ese respecto un autor dice que la identificación de las regiones en desarrollo y los complejos problemas que presentan nada dice sobre la administración regional de los programas de desarrollo o la conveniencia de coordinar geográficamente estos programas. A las regiones en desarrollo pueden corresponderle distintas subdivisiones administrativas como municipalidades, estados o zonas especialmente designadas. <sup>18/</sup>

---

<sup>17/</sup> En una reunión reciente de alcaldes y regidores celebrada en la ciudad de Victoria (Chile), los ediles solicitaron al Presidente de la República que redefinieran los límites de las regiones de desarrollo de tal forma que las Provincias de Malleco y Cautín pudieran formar una nueva entidad, separando así a la primera de la región natural formada por la cuenca del Bío-Bío. Es interesante señalar que esas autoridades estiman que toda la Provincia de Malleco debe ser considerada como una unidad, y que autoridades de la ciudad de Victoria identifican los intereses de la provincia con los de la ciudad. El Mercurio, (Santiago de Chile), 2 de septiembre de 1969.

<sup>18/</sup> John Friedmann, Regional Development Policy, op.cit., pág. 43.

Sobre la base de estas consideraciones, se ha llegado en varios estudios a la misma conclusión general sobre la definición de las áreas: deben corresponder antes que nada a unidades políticas y administrativas que tengan ciudades cabeceras desde las cuales puedan prestar servicios a las zonas circundantes. Como los servicios tienen un mercado bien definido, las áreas administrativas tienden a coincidir con las áreas comerciales. Sobre la base del estudio sobre los patrones de asentamiento rural en América Latina, Wolfe llegó a la conclusión de que deben tenerse en cuenta las áreas pertenecientes a dos niveles. En el nivel de la vecindad, el asentamiento ha de ser compacto para que puedan proporcionarse económicamente los servicios básicos. En el nivel de la comunidad más amplia, el pueblo serviría de centro a una zona que podría y puede contener una población total de 20 000 a 50 000 habitantes. <sup>19/</sup>

La División de Administración Pública de las Naciones Unidas sugiere que deben considerarse tres niveles, según el tamaño del país, su forma de gobierno, los factores sociales y culturales, etc. El nivel superior correspondería a la región de desarrollo, el segundo a lo que se denominaría la "área de administración directa" en la que habría una ciudad que serviría de sede a distintos servicios públicos y que podría ser una capital regional. El tercer nivel correspondería a lo que se llamaría "área del gobierno local". En esta última se identificarían dos clases de unidades aplicando criterios semejantes a los planteados por Wolfe. La más grande correspondería a una ciudad, que abarcaría el "área más grande desde la cual se pueden proporcionar la mayoría de los servicios técnicos eficientemente" y el área más pequeña consistiría en las comunidades en las cuales los ciudadanos participarían directamente en los servicios locales. <sup>20/</sup>

En otro estudio preparado con la colaboración de Jorge Ahumada, el conocido experto chileno en planificación, al recomendar métodos para regionalizar

---

<sup>19/</sup> Wolfe, op.cit., pág. 33.

<sup>20/</sup> Naciones Unidas, Decentralization for national and local development, ST/TAO/M/19, Nueva York, 1962, pág. 15 y ss.

La programación de la salud en América Latina, se tomaron en cuenta la mayoría de las dificultades y factores mencionados en este trabajo. <sup>21/</sup> La definición de área rural que se propuso se basaba en la presencia de recursos permanentes y en la existencia de servicios administrativos y políticos completos. El sistema consta de dos subdivisiones. La "zona de programación local" abarcaría una población total de 100 000 a 150 000 habitantes. Cuando la ciudad tuviera más de 150 000 habitantes sería considerada unidad local de planificación que serviría de centro de una región. En este nivel más alto la región se compondría de dos a seis zonas de planificación local, con una población total de 250 000 a 600 000 habitantes.

Las áreas urbanas constituirían así las unidades fundamentales de la estructura espacial, incluso cuando hubiera que modificar el tamaño y la naturaleza de las áreas para ajustarlas a características tales como régimen de tenencia de la tierra, formas de explotación, rasgos culturales y regionalismo político. En los países grandes pueden definirse tres o cuatro niveles de áreas dentro de las regiones con arreglo a los criterios administrativos mencionados. En los países pequeños, bastarán dos niveles para programar las actividades y los servicios a las poblaciones rurales.

---

<sup>21/</sup> Organización Panamericana de la Salud, Planificación de la Salud: Problemas conceptuales y metodológicos, Washington 1965, págs. 23 a 24.

### 3. El Área como conjunto de problemas

El análisis espacial proporciona un marco de referencia indispensable para iniciar la preparación de los programas de desarrollo rural y de la comunidad, y, como se ha mostrado, puede ser utilísimo para delimitar las áreas de programación en diversas categorías. Pero esta información no basta para definir las áreas de programación.

Puede considerarse que cada tipo de área de programación - la unidad de administración directa subregional, la zona de programación local micro-regional y la pequeña comunidad - son el medio en que se desenvuelven ciertas actividades de desarrollo.<sup>22/</sup> La naturaleza de las actividades debe, naturalmente, ser compatible con los tipos de problemas que se encuentran en cada área. O, dicho de otro modo, desde el punto de vista de la programación el área puede ser considerada no sólo como un territorio sino como un conjunto de problemas, pudiendo modificarse el tamaño y los confines de ella para ajustarla a las necesidades de los organismos ejecutores de programas.<sup>23/</sup>

La naturaleza de los problemas por resolver y los recursos disponibles para hacerlo determinan la combinación de actividades técnicas - el programa - que ha de desarrollar cada uno de los organismos del área de programación. Tres tipos de interrogantes se plantean en relación con el área como conjunto de problemas. El primero se refiere al método que se adopte para analizar los problemas y definir las áreas de acción. Por lo general habrá que hacer dos tipos de estudios complementarios entre sí: i) el diagnóstico como marco

---

<sup>22/</sup> La naturaleza de estas funciones y su proceso de transmisión desde los organismos principales a las unidades y autoridades locales han sido discutidos en Descentralization, op.cit., págs. 23 y ss. Véase asimismo Raanan y Levia Applebaum, "Administrative and organizational problems of regional development planning in Israel" en Multidisciplinary aspects of regional development, OCDE, París, 1969, pág. 215.

<sup>23/</sup> La idea de usar diferentes perspectivas para definir las regiones fue discutida por Sidney Sonneblum en "The uses and development of regional projections", en Issues in Urban Economics, op.cit., pág. 141.

de referencia más amplio de estrategia y política, y ii) el estudio social de áreas para obtener la información detallada necesaria para la programación local. El segundo aspecto se relaciona con la formulación de políticas y estrategias y especialmente con la definición de los objetivos del programa en sus dimensiones territoriales y técnicas. La tercera interrogante se refiere a la forma en que las organizaciones operativas han de llevar a la práctica el programa formulado, especialmente en lo que toca a la descentralización para la administración de servicios técnicos y su coordinación en cada uno de los niveles jerárquicos de las áreas de programación.

En esta sección se examinan las dos primeras interrogantes relativas al análisis y la formulación de políticas y objetivos para determinar el contenido técnico de los programas. En la sección siguiente se examinarán los problemas de organización en las áreas de programación.

a) El análisis regional

Como ya se dijo, se supone que se harán dos tipos de análisis regional cuando se prepare el plan de desarrollo nacional en la mayoría de los países. Cuando se ha cumplido este objetivo, las pautas más generales de los planes regionales servirán de marco de referencia para preparar los programas por áreas, y se habrá completado así el análisis espacial de las regiones en relación con este diagnóstico. Pero cuando no ha quedado terminado el diagnóstico regional, debe suponerse que los organismos encargados de los programas de la comunidad y de desarrollo rural tendrán que investigar algunos de los siguientes aspectos del diagnóstico regional en lo tocante a las áreas de programación:

i) análisis espacial, que incluye los aspectos urbanos y rurales de la estructura espacial, las corrientes y sistemas de transporte, y la ubicación de las actividades sociales, administrativas y económicas;

ii) análisis demográfico, que incluye la estructura demográfica en la esfera regional o provincial, la dinámica del cambio demográfico en comparación con el resto del país y el análisis ocupacional;

iii) análisis económico, que incluye la estructura y la articulación económicas, las modalidades de crecimiento económico, el análisis de los sectores agrícola e industrial y conclusiones sobre los problemas y ventajas que existen en la región;

/iv) análisis social,

iv) análisis social, que incluye una descripción de la situación social en función de la estructura social, los niveles de vida y las aspiraciones, el cambio social, los tipos de servicios sociales, su distribución, y su relación con las organizaciones e instituciones sociales.

v) análisis administrativo, que indica en qué medida la región o área tiene acceso a los servicios públicos, la naturaleza del sistema administrativo, el grado y el tipo de descentralización de los poderes y funciones, las subdivisiones político-administrativas, la función de los órganos del gobierno local, y el grado de coordinación entre las actividades públicas y privadas.

Este marco regional de referencia puede usarse como punto de partida para reunir informaciones más detalladas sobre cada una de las áreas de programación definidas, especialmente con el fin de identificar el conjunto de problemas en su ambiente territorial.

b) Estudio social de áreas intraregionales

En el nivel de las áreas local y subregional la programación requiere muchas informaciones detalladas sobre las necesidades de la población, los recursos disponibles y la forma de organización. Para obtener estas informaciones lo más práctico es estudiar las áreas como unidades de programación. El análisis espacial habría permitido identificar provisionalmente las unidades de programación y esa labor será completada sobre la base de las conclusiones del estudio.

Para hacer el estudio de áreas es necesario contar con un grupo de especialistas de varias disciplinas técnicas. Este grupo iniciaría su tarea definiendo las materias que deberían incluirse en el estudio. Las materias pueden ser generales, e incluir todos los aspectos de la vida de la población de la zona, o especiales e incluir sólo algunos campos, como la agricultura, la salud, la educación, la vivienda, etc.<sup>24/</sup>

---

<sup>24/</sup> Se han propuesto varios criterios para los estudios sociales. Véase Hsin-Pao Yang, Fact-finding with rural people, FAO, Roma, 1957; Caroline F. Ware, Estudio de la comunidad, Unión Panamericana, Washington 1962; Armand Mattelart, René Eyheralde, Alberto Peña y Andrés Necochea, La vivienda y los servicios comunitarios rurales, ICIRA, Santiago, 1968; Ministerio de Ganadería y Agricultura (Uruguay), Situación económica y social del Uruguay rural, Montevideo, 1963.

El estudio social en el nivel de las subregiones o microrregiones deberá estar estrechamente vinculado con el diagnóstico regional. Por ese motivo, el estudio debe hacerse empleando - completa o parcialmente - el esquema general usado en el análisis regional. Cuando ese esquema no existe, los planificadores nacionales y los organismos encargados de hacer el estudio deben llegar a un acuerdo de modo que la información obtenida pueda ser usada en el diagnóstico regional e interregional.

Una vez preparado el esquema del estudio, se organizará la recopilación de informaciones de modo que se incluyan todas las materias necesarias y se obtenga información suficiente para iniciar la programación. No debería ser necesario que el personal encargado de la programación hiciera nuevamente este estudio, que debe servir de inmediato para el diagnóstico y más tarde para la programación. Para preparar el esquema del estudio no sólo deben consultarse las unidades de planificación correspondientes del nivel superior, sino que debe consultarse también a los especialistas familiarizados con los métodos de investigación y los problemas de interpretación de informaciones. Si fuera posible, los planificadores y los especialistas en investigación deberían continuar actuando como asesores mientras se efectúa el análisis y la programación y el mismo grupo de técnicos que hizo el estudio debería participar en las actividades de ejecución que se desarrollen después de terminada la programación. No es necesario que las etapas de estudio, análisis, programación y ejecución sean independientes; pueden ser simultáneas, si ya existen organismos de ejecución en las zonas investigadas, y la información de los programas que se están llevando a la práctica debería incorporarse entonces en el diagnóstico. Cuando los planificadores y los directores del organismo se han puesto de acuerdo en cuanto a los métodos empleados en el análisis regional, quizá sea posible adaptarlos a diferentes situaciones de modo que los estudios que tienen por objeto hacer el diagnóstico de las áreas puedan ser realizados simultáneamente en varias zonas o regiones.

Los métodos empleados en esos estudios tendrán que basarse principalmente en el muestreo, pero en el nivel local servirán las observaciones directas, las entrevistas, los cuestionarios y los estudios de casos. Muchas de las informaciones necesarias para los estudios subregionales pueden obtenerse de fuentes secundarias como los censos, los servicios técnicos o el gobierno local.

/Cuando en

Cuando en el estudio participan especialistas, pueden emplearse métodos estadísticos muy complejos. Pero en la mayoría de los casos las conclusiones más importantes de un diagnóstico de área pueden expresarse como generalizaciones sociológicas, económicas y administrativas, basadas en cierta medida, naturalmente, en la preparación de cuadros completos y resumidos y de gráficos, diagramas y mapas. La información debe ser elaborada sin demora, y hay que evitar la recopilación de informaciones innecesarias, cifándose al principio de que hay que economizar tiempo y dinero para llegar a conclusiones que tengan aplicación práctica en la programación. A este fin la descripción y el diagnóstico de los problemas de la zona deben ser lo más concisos posible. La presentación de este diagnóstico no debe ser un fin en sí misma, sino servir de base para la acción.

c) Formulación de políticas y objetivos para los programas por áreas

La realización del análisis por áreas indica que se desea tomar medidas para resolver el conjunto de problemas que obstaculizan el desarrollo. Las soluciones propuestas se expondrán en calidad de proposiciones en un diagnóstico o un plan provisional. Si las autoridades deciden poner en marcha el programa, estas políticas y objetivos deben traducirse en un conjunto de valores para determinar fines y medios. La política que ha de aplicarse se puede describir brevemente en la siguiente forma: i) definición de objetivos, ii) asignación de recursos para lograr esos objetivos, y iii) determinación de la forma en que las organizaciones deberán usar los recursos, aplicando sus técnicas respectivas. La política, por lo tanto, tiene interés directo en el contenido técnico del gran conjunto de actividades que componen el programa. Mediante el proceso de análisis descrito antes, se debería hacer que las políticas consideraran el contenido técnico que se necesita en cada área, localidad o subregión de desarrollo.

La formulación de políticas para los programas por áreas obligará a conciliar los objetivos de los organismos centrales y regionales de planificación y de los programas sectoriales, con los intereses de la población afectada. La programación sirve así para transmitir hacia abajo las políticas estratégicas de los niveles más altos, y para transmitir hacia arriba las aspiraciones y necesidades de los grupos que existen en el área. Los objetivos principales deberían combinarse por áreas con las políticas

/de los

de los organismos sectoriales o polivalentes que ejecutan los programas. Así, la política para cada área tendría tres orientaciones interrelacionadas (local, técnica y estratégica), cada una de las cuales daría una visión distinta de los problemas de la área y propondría diferentes tipos de actividades técnicas para resolverlos. Estas tres orientaciones persiguen los siguientes tipos de objetivos:

i) Objetivos de carácter local, o satisfacción de necesidades sentidas. El método de desarrollo de la comunidad ha prestado mucha atención a las necesidades sentidas de las comunidades pequeñas y de las asociaciones locales, como primera aproximación a los objetivos de los programas.<sup>25/</sup> Los intereses y metas reflejadas en este concepto se consideran una directriz de política indispensable que reposa en los valores de la población misma. Al aplicar este enfoque a la programación, los especialistas en desarrollo de la comunidad verifican lo que la gente desea y estructuran el contenido del programa en torno a estos intereses.

La programación que responde a las necesidades sentidas habitualmente lleva a mejoramientos tangibles de la infraestructura social, en carreteras, pozos, escuelas, obras de riego, iglesias y centros comunitarios. Para ejecutar estas obras el personal técnico debe movilizar a los grupos locales para hacerlos actuar, lo que se logra mediante la motivación, la organización y la educación, que siempre envuelven una orientación hacia cambios de valores, actitudes y comportamientos.

En los primeros años del movimiento de desarrollo de la comunidad, el contenido de los programas generalmente reflejaba los intereses de pequeñas comunidades o aldeas. Con el tiempo la programación se hizo más elaborada, y se centró en los problemas de localidades más grandes. Ultimamente, se ha adoptado el método de desarrollo de la comunidad para que complemente el desarrollo regional en el plano subregional. Así, aunque en los años iniciales de la programación de desarrollo rural y comunitario, el acento en las aldeas mismas llevó a actividades esporádicas improvisadas cuyo fin era satisfacer necesidades sentidas, hoy esta dificultad se está superando mediante la programación integrada. Sin embargo, la consideración de las

---

<sup>25/</sup> Véase Naciones Unidas, Contemporary trends in community development (por publicarse).

necesidades sentidas sigue siendo un principio fundamental del método de desarrollo de la comunidad, porque demuestra a la gente que los planificadores gubernamentales se interesan en la interpretación local de las necesidades, y da a los grupos locales organizados un papel en la formulación de las políticas.

ii) Objetivos determinados técnicamente, o satisfacción de necesidades reales o inducidas. Los técnicos, administradores y planificadores generalmente estiman que la identificación de las necesidades sentidas no son un método satisfactorio para determinar el contenido de los programas. Como se ha visto, las necesidades sentidas plantean muchos problemas para la formulación de una política, y deben complementarse con otros criterios y con un mayor examen técnico. Por esta razón, la programación del desarrollo de la comunidad ha llegado a incluir objetivos que se determinan técnicamente luego de analizar los problemas de la zona. Corresponden a la satisfacción de necesidades llamadas generalmente reales o inducidas.

La experiencia mundial en la promoción del desarrollo integral rural revela que el contenido técnico de los distintos programas tiende a guardar mucha semejanza, pese a las diferencias en las condiciones locales. Puede variar la importancia dada a los distintos aspectos, pueden faltar algunas actividades, pero siempre el contenido de los programas tiende a ser muy complejo. Cada programa abarca una gran variedad de actividades especializadas que son ejecutadas por distintos profesionales en el marco del programa sectorial. Como muchas de estas actividades sectoriales se pueden realizar independientemente, puede decirse que el desarrollo rural y comunitario de una área dada es un programa de programas.

Así, el conjunto de problemas de una área lleva, a través de la planificación, a crear un conjunto de actividades. Esta combinación de actividades técnicas puede desglosarse según su contenido. Primero están las diversas actividades técnicas necesarias para movilizar a los grupos locales y hacerlos participar en el programa y en el proceso societal más amplio de modernización, que como se dijo antes, incluyen la motivación, la organización y la educación. Y segundo, las actividades de los organismos sectoriales en el campo de la agricultura y crédito, cooperativas, salud, educación, servicios sociales, vivienda, construcción y recreación. Cada una de estas actividades se realiza

/de manera

de manera que la población participante comprenda su importancia y sienta su necesidad, lo que ha dado margen a los términos necesidades "reales" o "inducidas".

Sin embargo, suelen surgir aquí dos problemas que no se pueden resolver sobre la base de una orientación local o bien técnica de los valores. Primero, la suma de objetivos de todas las comunidades pequeñas de una zona de programación quizá signifique una demanda total de servicios que los organismos no tienen capacidad ni recursos para satisfacer. Segundo, nada asegura que la combinación de servicios técnicos de que probablemente se dispondrá sea la más eficiente como contenido del programa. Los programas de desarrollo de la comunidad pueden coordinar y promover la acción conjunta de muchos organismos sectoriales, pero es posible que carezcan totalmente de estrategias y prioridades. No existen criterios para seleccionar las actividades que mejor responden al conjunto especial de problemas de una área dada. Estas dificultades sólo se pueden resolver mediante objetivos que integren los programas para las áreas en los programas nacionales.

iii) Objetivos estratégicos. La estrategia que se elija para el desarrollo por áreas - y en especial las asignaciones que permitirán aplicarla - derivan de la interacción de los planes globales y del poder de persuasión de los líderes de las áreas. Si aceptamos que las "estrategias rurales de desarrollo tienen que tomar en cuenta no sólo el estado en que se halla la sociedad rural y adonde desean llevarla los planificadores, sino también quién decide cada cosa y quién hace cada cosa",<sup>26/</sup> no es menos cierto que el Estado tiene la última palabra en la fijación de objetivos de desarrollo, y que en la interpretación técnica de ellos los planificadores plantean muchas de las preguntas y proponen las respuestas. Por lo tanto, la estrategia para las áreas emana en gran medida de los planes globales y regionales.

El plan global no tiene aplicación práctica directa; es preciso descomponerlo sectorial y espacialmente en programas y proyectos. Una vez hecho ésto, las actividades de desarrollo rural y de la comunidad en las áreas se transforman en instrumentos de política global. La eficacia de los programas se mide por su efecto en la generación de los cambios identificados a través del análisis macroeconómico y microeconómico como las variables principales de un modelo de desarrollo.

---

<sup>26/</sup> Barraclough, op.cit., pág. 26.

Los programas en las áreas rurales pueden afectar a algunos aspectos económicos, como el consumo privado, el empleo, la propensión a ahorrar, la productividad de la fuerza de trabajo y la decisión con que se persigue el desarrollo. Estos factores también influirán fuertemente en el desarrollo de las áreas, que tendrán en el sector exógeno de su economía la influencia productora de crecimiento dinámico.<sup>27/</sup>

En las dimensiones sociales, las variables principales que se suelen señalar son las tendencias de la población, el cambio estructural e institucional, la movilidad social y el aprovechamiento de los recursos humanos, el empleo, la participación social y los sistemas de comunicación.<sup>28/</sup>

Como ha señalado Wolfe, el estudio de los problemas rurales en América Latina apunta a la necesidad general de promover una mayor concentración del asentamiento redistribuyendo la población, creando núcleos de servicio y estableciendo instituciones y otras formas de asociación que vinculen las poblaciones locales con las sociedades regionales y nacionales.<sup>29/</sup> Para realizar estos cambios estructurales

---

<sup>27/</sup> Véase una buena exposición de la teoría de la base económica regional en Charles M. Tiebout, "Exports and regional economic growth", en Friedmann y Alonso, op.cit., pág. 256, y Theodore Lane, "The urban base multiplier: an evaluation of the state of the art", Journal of Land Economics, Vol. XLII, N°2, 1966, pág. 339. Véase también una síntesis de la teoría del desarrollo regional que hace hincapié en los aspectos económicos en J. Hilhorst, "Regional development theory", Multidisciplinary aspects of regional development, op.cit., pág. 21.

<sup>28/</sup> Véase un análisis completo de la política social en el plano de la estrategia en El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, op.cit., y otro menos completo, pero también útil, en L.H. Klaassen, Social amenities in area economic growth, OCDE, París, 1968. También son útiles Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, 1965, (E/CN.5/402/Rev.1), Nueva York, 1966; Barraclough, op.cit., y Rubén D. Utria, Development as a social phenomenon and its implications for social policy and programmes at the regional level, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Ginebra, 1968.

<sup>29/</sup> Wolfe, op.cit.

habría que crear empleo en los sectores secundario y terciario para absorber un gran porcentaje de la fuerza de trabajo subutilizada o superflua de las zonas rurales. Se ha estimado que para modernizar la agricultura y crear empleo suficiente para resolver estos problemas, se necesitará una tasa de crecimiento de 4 a 5 por ciento durante las próximas dos o tres generaciones. Además, la tasa de ahorro marginal tendría que elevarse a 75 por ciento durante el período de despegue, si se acepta la teoría del "gran impulso", y un promedio de 60 a 80 por ciento del producto nacional bruto tendría que ser reinvertido en bienes de capital para suministrar esta base industrial.<sup>30/</sup>

Las repercusiones de estos cambios también son grandes en la urbanización, el equipamiento comunitario y los servicios gubernamentales. Pese a que es difícil estimar el efecto económico del equipamiento social, algunos especialistas han adelantado la teoría de que "las zonas nacionales y locales que desean estimular el crecimiento económico tienen que prever el nivel, la calidad y la demanda de equipamiento y planear sus inversiones en consecuencia. ... Ya no basta con recurrir a los incentivos tributarios o a otros incentivos financieros para llevar a las zonas hasta el umbral del desarrollo económico espontáneo. Hay que dar a la infraestructura social el nivel apropiado para las industrias y grupos de trabajadores que se ubicarán en la comunidad."<sup>31/</sup>

En gran medida, el desarrollo de las áreas rurales dependerá entonces de la creación de mecanismos de redistribución que favorezcan la desconcentración de industrias y su ubicación en ciudades pequeñas y pueblos, de la extensión de nuevas oportunidades de empleo a la periferia y del establecimiento simultáneo de la infraestructura social que pueda elevar los recursos humanos a los niveles necesarios para un

---

<sup>30/</sup> Barraclough, "Rural development and employment prospects", op.cit.

<sup>31/</sup> Klaassen, op.cit., pág. 10.

desarrollo sostenido. Esta última incluye no sólo vivienda, urbanización, servicios educativos y de salud, recreación, instalaciones culturales y comerciales, sino también el robustecimiento del gobierno local por medio de la descentralización. Este proceso de cambio integral de formas de vida en el agro debería concebirse como una estrategia de urbanización progresiva del campo, utilizando las ciudades como centros de difusión. <sup>31a/</sup>

Se ha visto ya que la evolución natural de la estructura espacial en los países latinoamericanos ha condenado virtualmente a las poblaciones rurales a niveles bajos de educación, empleo y status. Esta estructura de la sociedad rural sólo puede transformarse redistribuyendo las actividades de la economía nacional en el espacio. Es preciso romper la actual subordinación y dependencia de las zonas rurales frente a un pequeño estrato urbano privilegiado, y dar nueva orientación a la jerarquía de los centros poblados para impedir que se acreciente la concentración en las metrópolis. Al parecer las naciones que están entrando a la llamada fase "postindustrial" de desarrollo están invirtiendo la tendencia a concentrar las actividades económicas y sociales. Por lo tanto, no hay motivos para que las naciones en desarrollo posterguen la aplicación de esta estrategia para resolver sus problemas rurales. Indudablemente, el Estado es el que debe estar dispuesto a encabezar este esfuerzo, y la reestructuración espacial del sistema socio-económico nacional tendrá que financiarse con fondos públicos, por lo menos en sus etapas iniciales.

En el marco de este diseño societal más amplio, los programas rurales adquieren importancia no sólo por su efecto en la vida de villorrios y aldeas, sino también por su influjo en la formación y modernización del país.

---

31a/ Véase Eduardo Neira, La regionalización de las políticas de desarrollo en América Latina, Documento de trabajo N°3, Seminario sobre Regionalización de las Políticas de Desarrollo en América Latina, CEPAL-Instituto Panamericano de Geografía e Historia, Santiago, 1969; además, Henry Winthrop, "Modern proposals for the physical decentralization of community", Journal of Land Economics, Vol. XLIII, N°1, February 1967, p. 10.

#### 4. El área como campo de acción inter-agencias

En los últimos años, el número de programas destinados a promover el desarrollo regional o subregional en América Latina ha ido creciendo a medida que la regionalización del desarrollo ha ido adquiriendo importancia en la planificación económica y social. Muchos organismos planificadores están regionalizando el plan nacional, desglosándolo en programas no sólo delineados desde el punto de vista técnico, sino también articulados desde el punto de vista espacial. El análisis anterior de los aspectos técnicos y espaciales de estos programas sugiere que el número de organizaciones que trabajan en el plano regional y subregional ha estado aumentando junto con activarse los programas.

Las investigaciones realizadas han revelado que estas organizaciones no sólo son numerosas, sino que toman variadas formas estructurales. En el nivel regional o subregional operan muchas con programas similares que incluyen el desarrollo de la comunidad, y que en su mayoría son organismos de ministerios nacionales u organizaciones polivalentes. <sup>32/</sup>

Ha surgido así un campo de acción inter-agencias. <sup>33/</sup> La interacción de estos organismos se verá afectada por la magnitud de su campo de acción y por el número de organismos similares que trabajan en el mismo campo. Todas las instituciones que se ocupan de alguna manera del desarrollo de la comunidad rural en una zona de programación dada, tendrán que adaptar su estructura y actividades no sólo al tamaño de la zona y a sus problemas peculiares, sino también a la presencia de otros organismos.

Evidentemente, los organismos similares que trabajan en una misma zona se disputan la clientela, los recursos y las actividades. El desarrollo suele aumentar la complejidad de estas organizaciones, y ésto debe tenerse en cuenta

---

<sup>32/</sup> "Los programas de desarrollo local integral en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XIII, N°2, 1968.

<sup>33/</sup> El término se ha tomado de Rolan Warren, "The interorganizational field as a focus for investigation", Administrative Science Quarterly, diciembre de 1967, pág. 377. Véanse otros análisis y una bibliografía reciente sobre este tema en Michael Aiken y Jerald Hage, "Organizational interdependence and intra-organizational structure", American Sociological Review, Vol. 33, N° 6, diciembre de 1968, pág. 912. En América Latina, suelen utilizarse los términos "organismos", "organizaciones", "agencias", e "instituciones" en forma indiscriminada.

al definir las zonas de programación, puesto que las relaciones inter-agencias en la unidad espacial influirán mucho en la realización de actividades concretas de desarrollo.

a) Tipología de las organizaciones y programas

Evidentemente, sería útil tener algún instrumento que permitiera a los planificadores y administradores clasificar las organizaciones de una área de programación dada y determinar sus relaciones. Ha habido varios intentos anteriores de clasificar los programas, <sup>34/</sup> y últimamente la CEPAL, impresionada por el gran número de organismos de desarrollo local integral de diversos tipos que existe en América Latina también trató de elaborar una tipología de esta índole. <sup>35/</sup> Lo hizo seleccionando dos conjuntos de variables - complejidad técnica y forma orgánica - y relacionándolas. Hecho ésto, se vio que todas las organizaciones caían dentro de alguno de tres tipos generales. Sus programas eran invariablemente complejos desde el punto de vista técnico e incluían dos o más tipos de actividades sectoriales. Se observó que estas actividades pueden ser llevadas a cabo por uno o más organismos, pero que las variaciones operacionales en las cuales aparecen estas combinaciones en realidad incluyen: i) organizaciones sectoriales que ejecutan varias actividades técnicas que han ampliado su función inicial, ii) organizaciones polivalentes con muchas actividades sectoriales diversas, y iii) organizaciones de acción común o coordinadas que ejecutan programas conjuntos de muchas actividades que llevan a cabo concertadamente organismos de los tipos i) y ii).

Para simplificar, los organismos del tipo i) se denominarán aquí "organismos sectoriales ampliados". En América Latina se identifican generalmente con los organismos sectoriales de extensión agrícola, de educación de adultos, de vivienda o de cooperativas, cuyos programas se han ampliado apreciablemente para abarcar actividades de desarrollo de la comunidad y actividades técnicas de otros sectores. Las actividades de desarrollo de la comunidad se pueden definir como las encaminadas a acrecentar o asegurar la participación de los grupos locales en los procesos de desarrollo a través de a) la acción conjunta

---

<sup>34/</sup> J. Pascoe S., "Community development trends in the region", UNESCO, op.cit., pág. 151.

<sup>35/</sup> "Los programas de desarrollo local integral en América Latina", op.cit.

de la población y el gobierno para ejecutar el programa, b) en orientación de la autoayuda de grupos locales en este proceso, y c) la participación de estos grupos en la programación de los medios y fines de la acción, mediante la expresión de sus necesidades sentidas. Cada uno de los organismos sectoriales que trabaja directamente con los grupos y asociaciones en el nivel local tiende a aplicar los principios y métodos de desarrollo de la comunidad en su programa. Esto es así porque estos organismos generalmente desean maximizar su autonomía institucional. Para lograr esto, suelen ampliar su radio espacial de acción, adquirir mayores recursos para su programa, y buscar nuevas clientelas para servir. Este proceso de extensión de cobertura produce al mismo tiempo la tendencia de aumentar el contenido sustantivo de sus acciones y de contraer un equipo profesional multisectorial.

Las organizaciones del tipo ii), que serán denominadas aquí "organismos polivalentes", incluyen muchos organismos de reforma agraria, desarrollo rural, colonización e integración indígena, y las organizaciones que son genérica o específicamente de desarrollo de la comunidad. Suelen crearse como entidades semi-públicas para dotarlas de mayor autonomía y evitar las limitaciones administrativas que obstaculizan la acción de los organismos ministeriales corrientes.

La gama de actividades técnicas de estas organizaciones tiende a ser muy amplia. Algunas, y especialmente las de reforma agraria y desarrollo de la comunidad, abarcan casi todas las actividades que ejecutan los servicios sectoriales. Tanto los organismos sectoriales ampliados como los organismos polivalentes tienen como característica común una organización única que realiza múltiples actividades técnicas. Puesto que estas actividades tienen muchas semejanzas, la diferencia esencial entre los dos tipos de organismos deriva de diferencias en sus estructuras de autoridad y de organización.

Las organizaciones del tipo iii) son las más complejas e interesantes. Aquí se las llamará "organismos de acción conjunta" porque sus actividades forman un "programa conjunto" que es ejecutado por varias organizaciones que actúan concertadamente. Aunque es difícil distinguir entre acción conjunta y coordinación, aquí se ha preferido hablar de acción conjunta porque en América Latina están comenzando a aparecer algunas estructuras interorgánicas que van mucho más allá de lo que se entiende habitualmente por "coordinación".

La ejecución de los programas conjuntos da lugar a relaciones inter-institucionales de carácter permanente. Los nexos entre organismos están delimitados tanto por áreas de acción como por contenido técnico. Estas estructuras operativas inter-agencias hacen posible la armonización de funciones, la compatibilización de normas y procedimientos de trabajo, y la utilización de recursos y personal especializado en formas más eficientes. El número de programas conjuntos ha aumentado en América Latina en los últimos años, y ha resultado en la creación de organismos conjuntos. Estos nacen cuando dos o más instituciones crean una organización separada para prestar a sus miembros los servicios de apoyo que ellos requieren para llevar a cabo el programa conjunto. <sup>36/</sup>

En varios países latinoamericanos, la oficina del Presidente o del Primer Ministro, o alguna dependencia de ellas, actúa como organismo conjunto. En otros casos se han establecido organismos conjuntos especiales. Ejemplos de estas estructuras incluyen el Programa de Desarrollo de la Comunidad de Costa Rica, con organismo conjunto en la Presidencia; el Programa de Fomento de Cooperación Comunal de El Salvador, con organismo conjunto en el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica de la Presidencia; el Proyecto de Integración de la Población Indígena del Perú, con organismo conjunto en la Oficina Nacional de Desarrollo Comunal adscrito al Primer Ministro; Programa de Desarrollo de la Comunidad de la República Dominicana, dependiente de la Presidencia. A nivel regional o municipal, estas estructuras conjuntas existen en los Consejos de Acción Comunal de Cundinamarca y de Antioquia en Colombia, Plan Lerma (regional) en México, Cali y Bogotá.

---

<sup>36/</sup> Véase Aiken y Hage, op.cit., pág. 913.

b) Relaciones inter-agencias en las áreas

El área de programación como campo inter-agencias probablemente será objeto preferente de estudio en los próximos años. Hay indicios crecientes de que la introducción del concepto de desarrollo de la comunidad en casi todos los tipos de programas de desarrollo rural en el último decenio ha contribuido a modificar el rostro que presentan las organizaciones. El uso de programas integrales en el plano local reforzó el interés natural de los organismos sectoriales por ampliar su cobertura y el contenido de sus actividades, y al mismo tiempo, aproximadamente hasta 1965, los gobiernos mostraron una fuerte tendencia a crear organismos autónomos polivalentes. Estas dos tendencias han acrecentado las probabilidades de conflicto o cooperación inter-agencias, dilema que se hace especialmente agudo en el plano regional o subregional donde los recursos de los organismos suelen ser insuficientes para satisfacer las demandas populares de servicios, y donde las instituciones establecen bases de operaciones en capitales provinciales, ciudades y pueblos a pocas puertas unas de otras.

A medida que los organismos amplían sus actividades en diversos sectores técnicos, las áreas de operaciones comienzan a saturarse gradualmente de organizaciones. Se puede decir que existe esta situación cuando los conflictos entre los organismos conducen a actividades ineficientes, a la eliminación de algunas organizaciones para dar lugar o recursos a otras, o a una respuesta más positiva, cual sería la busca de soluciones conjuntas al problema de la saturación a través de la cooperación. En este punto el método del desarrollo de la comunidad puede hacer un aporte especial, pues postula la necesidad de esta coordinación o acción conjunta de las organizaciones que trabajan en una misma localidad, región o país. <sup>37/</sup>

La clasificación de programas que hace el modelo expuesto sugiere que la interdependencia de las organizaciones puede llevar a la racionalización de actividades complejas en cada uno de los niveles de programación señalados. Como matriz coherente para relacionar entre sí a programas y organizaciones,

---

<sup>37/</sup> La definición técnica uniforme puede encontrarse en Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, 24° período de sesiones, anexo III, "Desarrollo de la comunidad y servicios conexos", Ginebra, 1957, reimpresso como documento E/2931 de las Naciones Unidas.

cada área de programación representa un medio inter-agencias. Del modelo se pueden derivar también algunos principios para la planificación y formulación de políticas en diferentes planos. Estos principios pueden sintetizarse de la manera siguiente:

- i) Las organizaciones de una localidad, región o país, cualquiera sea su número pueden considerarse un conjunto, si desempeñan actividades técnicas que son características del método de desarrollo de la comunidad;
- ii) Las organizaciones de este conjunto, al ampliarse, pueden tener relaciones conflictivas o armoniosas con las demás;
- iii) Todas estas organizaciones, en cualquier número, pueden actuar de manera complementaria frente a otra u otras, siempre que sus actividades no se dupliquen en el plano territorial.
- iv) En una localidad o región, la relación de las organizaciones sólo puede ser eficiente y armoniosa si sus actividades técnicas son complementarias.
- v) Las organizaciones sectoriales ampliadas y las polivalentes se encontrarán en pugna (potencial o real) si abarcan las mismas zonas y actividades. Hay tres medios para resolver este conflicto:
  - a) racionalizar el contenido técnico de sus programas para que sus actividades técnicas se complementen, b) racionalizar la cobertura territorial de los programas para evitar duplicaciones, y c) hacer ambas cosas a la vez.
- vi) La formulación de una política para la creación o ampliación territorial o técnica de los programas debe ser planeada y considerada conjuntamente por los organismos que actúan en el campo inter-agencias. Del análisis del modelo anterior cabe concluir que la solución eventual al conflicto inter-agencias en una zona de programación dada reside en algún tipo de programa conjunto.

##### 5. El área como contexto comunitario de participación

Los procesos de desarrollo en las áreas rurales pueden ser entendidos como los productos de dos grandes combinaciones de factores dinámicos. Por un lado están las fuerzas del cambio. Por el otro, existen las resistencias y los escollos, eminentemente sociales y materiales, que impiden el desarrollo. Dentro de esta interacción de elementos opuestos pues, el desarrollo puede definirse como el conjunto de cambios sociales hacia fines despejados por el consenso societal.

En el análisis y diagnóstico se habrían identificado los factores que impiden el desarrollo (ver Sección 3) como primera etapa de la planificación global. Estos factores generalmente incluyen el tradicionalismo de la vida, instituciones y tecnologías en las áreas rurales. Asimismo, no sería posible aumentar sustancialmente la producción ni la productividad rurales sin modificar como condición previa las actitudes, motivaciones y capacidades de los individuos y grupos que conforman los recursos humanos de los sistemas socio-económicos. Las distancias sociales y espaciales constituyen factores poderosos de la persistencia de la ruralidad como forma de vida y producción tradicionales. La comunidad "folk" se encuentra así en un extremo de un continuum de patrones sociales y culturales que lleva en el otro extremo las comunidades urbanas modernas.<sup>38/</sup> El modelo normativo del desarrollo es considerado como el cambio progresivo desde la ruralidad hacia la urbanidad.<sup>39/</sup> Esta última se considera caracterizada por una creciente complejidad organizativa, la especialización de las funciones sociales, la aplicación cada vez mayor de las tecnologías que utilizan fuentes no-orgánicas de energía y la creciente integración y homogenización de los grupos y colectividades en el sistema social global.

---

<sup>38/</sup> Véase Robert Redfield, The Little Community, University of Chicago Press, Chicago, 1958.

<sup>39/</sup> Véase Marion J. Levy, Modernization and the Structure of Societies, Princeton University Press, Princeton, 1966; CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social, op.cit.; Anibal Quijano, "La urbanización de la sociedad en América Latina", Revista Mexicana de Sociología, Año XXIX, N° 4, . 669.

De ahí la segunda gran combinación de factores que inciden en la tasa, dirección y naturaleza del desarrollo rural. Estas son las fuerzas o influencias que tienden a producir los patrones emergentes de urbanización entendido como fenómeno y modelo social de desarrollo. Entre estos factores motrices se encuentra toda la gama de los instrumentos del Estado para implementar sus políticas de desarrollo, especialmente los servicios técnicos, los sistemas de comunicación, y los mecanismos de movilización de las poblaciones "atrasadas" o "marginales" para incorporarlas en el proceso de desarrollo.

Los pueblos de los países en desarrollo se encuentran típicamente organizados en las áreas rurales en torno a intereses netamente locales. Estas poblaciones aún no integradas en la economía y sistema social "modernos" del país sin embargo no constituyen una masa rural amorfa, como suele suponerse. Están efectivamente organizadas. Pero sus formas de organización y actuación frecuentemente obstaculizan más que facilitan los procesos de cambio, y habría que fomentar su participación activa y directa en el sistema socioeconómico.

En el proceso de desarrollo rural deseado, existen dos estrategias alternativas de acción para cambiar esta situación. Por un lado el Estado es capaz de utilizar instrumentos que modifican o adaptan a las estructuras, instituciones y comportamientos tradicionales paulatinamente para adecuarlos a las formas de organización y funcionamiento socioeconómico modernos. Por el otro lado, el Estado puede actuar en forma más decisiva, deliberadamente rompiendo las formas existentes de sociedad rural para lograr una transformación rápida, definitiva y violenta por medio de la imposición de su autoridad, la creación de nuevas formas institucionales, el reasentamiento de poblaciones y la modificación de las formas de producción y comercialización.

Hasta hace pocos años, la estrategia elegida por los gobiernos latinoamericanos casi siempre fue la primera: o sea, los científicos sociales y filósofos de desarrollo rural y comunal fundamentaron su enfoque metodológico en las formas democráticas y consensuales de comunidad. <sup>40/</sup> Intentaron crear

---

<sup>40/</sup> Véase Naciones Unidas, Progreso Social Mediante el Desarrollo de la Comunidad, ST/SOA/26, Nueva York, 1955; George A. Foster, Culturas Tradicionales, Fondo de Cultura Económica, México, 1965; Naciones Unidas, Informe sobre la Situación Social en el Mundo, op.cit.

programas de acción en los cuales la participación de los grupos locales se preveía como un aporte decisivo e indispensable para lograr un cambio integral de la vida rural. Sin embargo, en los años de la década 1960, un número creciente de científicos y políticos populistas o radicales alegaron que las transformaciones sociales eran urgentes y requerían medidas más drásticas. <sup>41/</sup> Desde este punto de vista, la participación de los grupos y colectividades populares debe ser no sólo el objeto, sino también el motor para impulsar el desarrollo nacional. La movilización societal masiva, tanto en los sectores urbanos como rurales, constituye un paso revolucionario previo a una ruptura con los procesos anteriores de cambio social, y la instauración de un proceso cualitativamente distinto.

Cualquiera que sea la opción estratégica elegida, pues, la participación social o popular hoy en día ocupa un lugar centralísimo de atención en la política de desarrollo nacional en muchos países latinoamericanos. No hay duda que el modelo revolucionario de desarrollo también ha influido en la interpretación de qué tipo de participación se debe conceptualizar, y cómo debería realizarse esta participación en los países que prefieren encaminar procedimientos consensuales y democráticos de cambio social. De igual manera, paralelamente con la evolución de la crisis agraria en los países latinoamericanos, se han producido diversas formas de asociaciones, movimientos y organizaciones. Estas manifestaciones de movilización organizada buscan reemplazar las antiguas formas de comunidad a nivel local, entrelazar grandes grupos o colectividades, y crear una nueva forma de comunidad basada en la agregación de intereses a nivel zonal, regional o nacional. En este sentido, las áreas sedes de asociaciones, federaciones o uniones de las organizaciones populares macrosociales constituyen contextos de comunidades secundarias para la participación social en el desarrollo.

---

<sup>41/</sup> Véase Julio Silva Solar y Jacques Chonchol, El desarrollo de la nueva sociedad en América Latina: hacia un mundo comunitario, Editorial Universitaria, Santiago, 1965; Karl M. Schmitt and David D. Burks, Evolution or Chaos: Dynamics of Latin American government and politics, Praeger, New York, 1963; Martin C. Needler, Political Development in Latin America: Instability, Violence and Evolutionary Change, Random House, New York, 1968; Irving Louis Horowitz, Josue de Castro and John Gerassi, Latin American Radicalism, Vintage Books (Random House), New York, 1969 (especially part III).

A diferencia de las colectividades pertenecientes a estratos más altos de la sociedad nacional, estas poblaciones populares o marginales normalmente carecerán de los haberes y de los líderes (movilizadores) necesarios para actuar en su propio beneficio contra los grupos de intereses establecidos y acostumbrados a luchar por el poder. Para superar estas desventajas los grupos populares que no pueden participar efectivamente en la política y en la acción social no sólo necesitan motivación sino también capacitación y organización. Las tareas fundamentales de los programas de movilización rural para la participación no deberían tender sólo al mejoramiento físico de las aldeas, por importante que esto sea, sino incluso dar movilizadores internos y externos a estos grupos locales y zonales y agregarlos a niveles zonales y regionales.

La capacidad de los estratos inferiores para obtener haberes que contribuyen al desarrollo de su área dependerá de la capacidad de la región o de la zona para organizarse efectivamente. <sup>42/</sup> Puesto que las regiones y las zonas normalmente no constituyen comunidades cohesionadas a menos que las una la lealtad a una ciudad, provincia u otra unidad política, los sistemas y vinculaciones orgánicas que existen en la sociedad local se deberían utilizar siempre que sea posible. Estos símbolos comunitarios tienen un fuerte efecto unificador en las nuevas asociaciones y organizaciones.

Los expertos en la teoría y en la práctica del desarrollo rural y comunal suelen pasar por alto el problema del conflicto y la necesidad de formar colectividades vigorosas que abarquen zonas enteras y que sean capaces de confrontar con eficacia la actual estructura de poder, tanto en sus dimensiones regionales como nacionales. Muchos suponen que el problema básico de crear

---

42/ En Chile, por ejemplo, el actual Gobierno subió al poder con un firme compromiso de hacer "promoción popular" como medio de acelerar el "cambio social". En las zonas rurales, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Corporación de la Reforma Agraria (CORA) tienen como objetivos primordiales producir el cambio estructural a través de la organización de sindicatos y movimientos campesinos. Véase INDAP, Marco nacional de programación: 1968, Santiago, 1967. En Venezuela, la Federación Campesina ha desempeñado un papel semejante con apoyo oficial. Véase John D. Powell, Preliminary Report on the Federación Campesina de Venezuela, Universidad de Wisconsin, Centro de estudios sobre tenencia de la tierra, Madison, sin fecha.

movimientos o de promover cambios se puede reducir a la motivación de grupos campesinos y a la estructuración de relaciones de los grupos locales con los organismos oficiales, entre ellos los de planificación. <sup>43/</sup> Pero es necesario ir más lejos.

Aunque las regiones y zonas no son en sí unidades sociales viables, deberían incluir las estructuras e instituciones que pueden echar los cimientos para una cohesión comunitaria más amplia. Estos lazos no se pueden crear por las actividades de los organismos públicos, pero ciertamente éstos pueden fomentarlas. Cuando el área de programación se ha definido de manera que sea congruente con una unidad política - un estado, provincia o municipio - el sistema de programas conjuntos, actuando al unísono, puede reforzar y reorientar el sentimiento de comunidad al ayudar a los grupos locales a identificarse mejor con dicha unidad mediante intereses, objetivos y acciones comunes. Estas formas de identificación pueden perfeccionarse si en la zona o región sí crean sistemas orgánicos que sirvan de base a la representación directa de grupos y asociaciones populares en la preparación y revisión de planes antes de que éstos estén terminados, y en los procesos subsiguientes de confrontación, y defensa de estos planes ante autoridades más altas, en la capital del país.

Cuando esto suceda, las diferencias de opinión y los conflictos entre las regiones que compiten por los recursos quedan al descubierto, y los organismos (o el organismo) de desarrollo rural y comunal que estén preparados tienen más oportunidad de promover cambios de importancia que en momentos anteriores. Y deben enfrentar el desafío de ayudar a reforzar el sentimiento de comunidad para unir a muchas comunidades pequeñas, rígidas y a veces enconadamente divididas, sobre la base de su fuerza y del respeto recíproco.

---

<sup>43/</sup> Véase, por ejemplo, Naciones Unidas, Informe sobre la situación social en el mundo, 1965, op.cit., que examina la motivación para el cambio en el plano local sin considerar la movilización societal; véase también Naciones Unidas, Local Participation in Development Planning, ST/SOA/77, Nueva York, 1967, que hace hincapié en la canalización de los puntos de vista locales hacia los organismos de planificación, como un proceso de "planificación desde abajo".

## 6. Conclusiones

La definición de áreas de desarrollo rural a nivel intrarregional presenta problemas conceptuales y metodológicos estrechamente relacionados con las estrategias de desarrollo nacional. La configuración espacial actual, es producto de las relaciones centro-periferias. Las fuerzas económicas y sociales que han determinado esta configuración en el pasado siguen actuando, distorsionando cada vez más estas relaciones para producir graves desajustes sociales y para incrementar la brecha de la calidad de vida entre la ciudad y el campo.

Mientras continúen estas tendencias la concentración de la riqueza y poder en los grandes centros metropolitanos ha de aumentar aun más; como consecuencia, las periferias rurales quedarán empobrecidas, atrasadas y dependientes. La migración del campo a la ciudad aumentará. Los costos sociales y materiales de la excesiva concentración de población se harán sentir como lastre cada año más pesado en la lucha por el progreso nacional.

La solución para este problema de desequilibrio espacial involucra una nueva forma de vida rural en la cual las ventajas de la urbanización y tecnificación se descentralicen y se dispersen sobre el espacio nacional. Para inducir este nuevo modelo de vida rural, la planificación por áreas intrarregionales constituye un paso imprescindible. En este documento se ha planteado la necesidad de aplicar la ciencia de los lugares centrales para esbozar esta nueva matriz o red espacial de actividades, industrias, servicios y amenidades. Se ha indicado que el desarrollo rural avanzará más rápidamente si las áreas rurales de programación y acción están concebidas como partes orgánicas de las funciones y actividades de los centros urbanizados, permitiendo así una difusión de la cultura de la ciudad hacia el campo y distribuyendo la aglomeración demográfica en centros esparcidos por todo el territorio nacional. Para resolver los problemas de desempleo y bajos niveles de vida en el agro, estas áreas intrarregionales deberían definirse como espacios urbano-rurales mixtos.

Por la misma razón, la naturaleza de los problemas económicos y sociales en el campo debería ser enfocada de manera integral. En muchos aspectos técnicos, los programas rurales constituyen servicios urbanos extendidos a la población rural. Los programas de desarrollo rural y comunal involucran

/necesariamente el

necesariamente el mejoramiento de la infraestructura social, el equipamiento comunitario y provisión de servicios, la formación de los recursos humanos, el aumento de la producción y productividad por medio de la introducción de tecnologías modernas, tanto como la racionalización de la administración y la movilización de la participación popular. Para que estos programas de acción rural sean fructíferos, parece inevitable ordenar este proceso de cambio de tal manera que se produzca un equilibrio sano y estable entre los distintos centros urbanos que conforman la jerarquía de los lugares centrales de un país.

Además, se ha intentado demostrar que la definición de áreas de desarrollo rural debería corresponder a las necesidades operativas de las instituciones y servicios que sirven de instrumentos para impulsar el proceso de desarrollo. Tomando en cuenta la importancia que tiene la participación social en estas actividades de transformación integral, las áreas que se delimitan como unidades de acción deberían reflejar una adaptación a la configuración organizativa de las federaciones, asociaciones, juntas y colectividades populares para las cuales el área representa una comunidad de intereses y acciones.

En resumen, la configuración espacial urbano-rural, la programación de acciones para promover el desarrollo, la estructuración administrativa de la ejecución de programas y la facilitación de la participación popular forman cuatro aspectos del marco conceptual dentro del cual se definirían las áreas intrarregionales de desarrollo rural.