

El desarrollo de la comunidad en América Latina

HORACIO LABASTIDA

Los países de Latinoamérica han iniciado una intensa difusión de los principios del desarrollo de la comunidad y, a la vez, como parte de su política social, amplían sus proyectos y actividades en este campo. Para apreciar la magnitud y características del desarrollo de la comunidad en América Latina, vamos a describir, en breve relación, los más importantes programas que se realizan en las distintas naciones.

En Venezuela existe un plan nacional de desarrollo de la comunidad que, dentro de la Oficina Central de Coordinación y Planificación, está dirigido por la División de Desarrollo de la Comunidad.¹ El programa de desarrollo comunal comprende 14 estados e incluye 937 comunidades que absorben el 10 por ciento de la población total; el número de proyectos es igual a 7,467, de los cuales, en obras de capital social básico, se han ejecutado 610 y están en ejecución 325 más; en el campo social, cultural y de fomento económico funcionan 5,314, o sea, en conjunto, 6,249 proyectos que representan el 83.7 por ciento de lo programado.

La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad, creada por el decreto ejecutivo núm. 688, fue concebida como un organismo central de financiamiento y ayuda técnica para completar los recursos de las comunidades y facilitar, de esta manera, la expansión de los programas en escala nacional.² Con base en este organismo se ha trabajado en 178 proyectos distribuidos en 18 entidades federales. Además de estos organismos hay que señalar los siguientes: Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, que ejecuta programas a través de las divisiones de desarrollo de la comunidad, servicio social y malareología; el Movimiento Pro-Desarrollo de la Comunidad, con tareas muy específicas en la ciudad de Caracas; el Banco Obrero, con jurisdicción en zonas urbanas; y el Instituto Venezolano de Acción Comunitaria, entidad del sector privado, cuyo objeto es la formación e instrucción de líderes rurales.³

En Colombia, singularmente desde 1958, el desarrollo de la comunidad responde a metas muy precisas; en el mencionado año se creó la División de Acción Comunal del Ministerio de Educación, para “dirigir las campañas de acción comunal en el país, coordinar la acción de los ciudadanos, de las entidades y empleados del Estado, y de todas aquellas instituciones y personas que pudieran utilizarse en la campaña”⁴ En 1960, la División de Acción Comunal, por decreto, pasó a formar parte del Ministerio de Gobierno, al que pertenece la División de Asuntos Indígenas; el programa de esta última busca la incorporación de las comunidades indígenas a la vida nacional. La mencionada División, para el cumplimiento de sus funciones, además del personal de las oficinas centrales cuenta con 53 promotores, distribuidos en programas regionales —20 de ellos—, y locales —los 33 restantes—. El número de las juntas de acción comunal organizadas a fines de 1963 era de 2,812 con jurisdicción en 18 departamentos; el mayor número de las juntas —538— se encontraba en Cundinamarca, y el menor —15— en el departamento de Chocó; no había juntas en Magdalena, Mocoa y Armenia.⁵ Existen otras dependencias que realizan actividades de desarrollo social: *a*) Programas especiales de salud, del Ministerio de Salud Pública; *b*) Acción cívica militar, del Ministerio de la Guerra; *c*) Instituto Nacional de Fomento e Instituto de Crédito Territorial, del Ministerio de Fomento; *d*) Instituto Colombiano de la Reforma Agraria; *e*) Instituto Nacional de Abastecimiento; *f*) Instituto Nacional de Nutrición; *g*) Fondo Nacional de Caminos Vecinales; y *h*) Los servicios de acción comunal que dependen de los organismos públicos descentralizados.⁶ El sector privado ha fundado instituciones nacionales y regionales de desarrollo comunal. Las más importantes, en el orden nacional, son la Federación Nacional del Sector Privado para la Acción Comunal; la Acción Cultural Popular, que maneja una red de escuelas radiofónicas, es de carácter religioso. Entre las de tipo regional cuentan la Corporación del Valle del Cauca y la Corporación Autónoma Regional de la Sabana.⁷

El plan ecuatoriano de desarrollo de la comunidad está ligado al Programa Andino y ofrece, a la fecha, “la característica especial de haber sido planificado y concebido previamente como parte del Plan General de Desarrollo y de contar con una estructura administrativa y un financiamiento asegurado de antemano”⁸ La Misión Andina, dirigida por la OIT, se ha transformado, desde 1963, en la Misión Andina del Ecuador, con el objeto de ajustarla a la organización y requerimientos del mencionado Plan General. Existen, por otra parte, instituciones privadas que fomentan el desarrollo de la comunidad por medio de programas educativos, deportivos y sociales.

En el Perú, desde 1952, se iniciaron actividades de desarrollo de las comunidades indígenas, de acuerdo con las sugerencias del Programa Andino, y en 1963, para organizar y coordinar el conjunto de los esfuerzos, se estableció la Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular; se trata de llevar adelante un programa nacional "dirigido a despertar, estimular y organizar en todas las comunidades del Perú las fuerzas constructivas de la población, utilizando su propio espíritu comunitario tradicional y orientándolo democrática y paulatinamente en el sentido del progreso y de la creación original de nuevas formas de convivencia social y de trabajo productivo" ⁹ El programa se financia con recursos del gobierno y se ha solicitado, de la ADC, un préstamo de 11 millones de dólares para su fortalecimiento y auxilio; está dirigido por un Consejo interministerial y se prevé la fundación de 144 centros provinciales y 27 centros departamentales. Dentro del programa hay el propósito de hacer participar, en amplia escala, a estudiantes universitarios y voluntarios nacionales y extranjeros. Los centros provinciales y departamentales, en sus proyectos concretos, prestan la asistencia técnica indispensable a los consejos distritales y comunales de las distintas regiones y comunidades del país. ¹⁰ La Cooperación Popular ya dirige varios programas de desarrollo comunal, entre los cuales se citan los del Cuzco y Puno, donde la acción es muy intensa. Al lado de la Comisión Ejecutiva Interministerial, operan el Programa Nacional de Integración de la Población Aborigen, que incluye el Programa Andino y el proyecto de Vicos, la Junta Nacional de la Vivienda, con proyectos de desarrollo de comunidades urbanas, y distintos esfuerzos privados: el Instituto Peruano de Desarrollo de la Comunidad, el Instituto de Educación Fundamental, el Centro de Promoción Popular y el Instituto de Educación Rural. ¹¹

En Bolivia existen organizaciones dedicadas al desarrollo de la comunidad desde el año de 1953. En la actualidad, con fundamento en disposiciones promulgadas durante 1962, el Plan Nacional de Desarrollo Rural promueve la incorporación de aproximadamente 500,000 familias campesinas que habitan en el altiplano y valles adyacentes del país; para ello se busca realizar la reforma agraria, incrementar la productividad de la mano de obra rural, facilitar el crédito, fomenta la cooperación y estimular, en general, la elevación de los niveles de vida al lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales y la colaboración y apoyo de la población a los planes nacionales de desarrollo económico y social. ¹² El Plan Nacional de Desarrollo Rural se concibe como "complementario respecto a los planes sectoriales de desarrollo agropecuario, industrial, de salud pública, educacional, de vivienda y servicios públicos", ¹³ y por esto se le da el carácter de un plan intersectorial. El trabajo concreto se lleva adelante a

través de los centros de rehabilitación campesina y de colonización; entre ellos deben mencionarse los establecimientos en Otavi, Pillapi y Playa Verde. Con anterioridad al Plan Rural y a partir de 1959, se establecieron cooperativas agrícolas, industriales, de consumo, crédito y ahorro que, para mediados de 1962, sumaban 167 con más de 14,000 miembros y un capital suscrito de 1.342,000 dólares y pagado en 356,000 dólares.¹⁴

Con el apoyo financiero del BID se estimula un programa de colonización conectado con el Plan Nacional de Desarrollo Rural, para movilizar 11,000 familias de la región andina al extenso y rico territorio oriental. Por otra parte, se lleva a la práctica un proyecto experimental en el Alto Beni. El desarrollo urbano cuenta con diversos proyectos en la capital de Bolivia y en la ciudad de Trinidad.¹⁵

El Consejo Nacional del Gobierno del Uruguay creó, en septiembre de 1963, la Comisión Nacional de Acción Comunitaria, con representantes de diversos ministerios y organismos públicos, y dependiente del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Entre los propósitos de la Comisión destacan el relacionado con la “recuperación social y económica de los núcleos comunitarios en grado de subdesarrollo, tendiendo a la elevación de su nivel de vida en el orden cultural y sanitario, su capacitación para el trabajo, la normalización de sus relaciones sociales, y en definitiva la obtención de un desarrollo integral en lo individual y en lo colectivo, compatible con el decoro de la vida nacional”;¹⁶ y el contenido en el artículo 4º del mencionado decreto, que a la letra dice: “Será cometido de esta comisión —la de Acción Comunitaria—, el proponer al Poder Ejecutivo, y aplicar luego de su aprobación, un Plan Nacional de Desarrollo de Comunidad.” En marzo de 1964 se aprobaron los lineamientos y organización de la Comisión, incluyendo la Sección de Desarrollo de la Comunidad, que a través de un Director Ejecutivo y los promotores regionales promovería y difundiría, en la nación, proyectos de desarrollo comunal a nivel local y regional. El desarrollo de la comunidad sería un instrumento del Plan General de Desarrollo, a cargo de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. Se ha previsto para su ejecución, la asistencia técnica de las Naciones Unidas.¹⁷

No hay en el Paraguay un plan nacional de desarrollo de la comunidad; la acción social depende de numerosas entidades oficiales y privadas, y en algunos casos se reúnen características propias de las doctrinas y técnicas del desarrollo de la comunidad, como ocurre con el Programa de Alimentación, Educación y Nutrición, auspiciado conjuntamente por los ministerios de Agricultura, Salud y Educación y asistido por FAO, UNESCO y UNICEF.¹⁸ Dentro del sector público hay otras actividades que implican el desarrollo comunal: el Instituto de Bienestar Rural cuida la aplicación de las leyes agrarias y dirige las operaciones de migración interna; el Mi-

nisterio de Salud, que comprende los servicios de previsión social; los programas de educación rural del Ministerio de Educación; el Instituto de la Vivienda; y los proyectos experimentales de Yugarón, sostenidos por el gobierno y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas; el proyecto urbano que se ejecuta en el barrio Republicano, de Asunción; y la acción cívica del Obispo de Misiones, dentro de la población de San Juan Bautista.¹⁹

En la república de Chile hay numerosos programas de desarrollo social; generalmente se consideran los siguientes: el Servicio Nacional de Salud, creado en agosto de 1952, y “encargado de la protección de la salud por medio de acciones sanitarias y de asistencia social y atenciones médicas preventivas y curativas”;²⁰ el Ministerio de Educación con los centros de educación fundamental de Ancud, Los Nogales, Puente Alto y Arica; el Instituto de Educación Rural, que cuenta con un departamento de desarrollo de la comunidad; el Instituto de Educación Fundamental, establecido desde 1955, es una corporación privada para el desarrollo de la comunidad y con programas en sectores obreros de diferentes ciudades del país; y el Instituto de Promoción Techo, cuyos trabajos comprenden las poblaciones La Victoria, Lo Valledor Sur y Norte y José María Caro.

Los más importantes planes pilotos de desarrollo de la comunidad, en Chile, son: el de Puente Alto, iniciado en 1959, el de Arica, en el extremo norte del país, el de Punitaqui, en la provincia de Coquimbo, y el proyecto de Chiloe, que abarcaría la extensa región sureña: 27,000 kilómetros cuadrados y una población de 100,000 habitantes; habría que agregar, en el aspecto educativo, la escuela de servicio social *Dr. Alejandro del Río*, dedicada a la enseñanza del método de organización de la comunidad desde el año de 1950.²¹

En la Argentina son importantes las investigaciones que realizan las universidades de Buenos Aires, La Plata, Tucumán y del Litoral de Rosario, sobre problemas rurales, urbanos y de cambio social; el Instituto Di Tella y varios sindicatos obreros, como el de electricistas, llevan a cabo trabajos teóricos y prácticos, algunos de ellos relacionados con tareas propias del desarrollo de la comunidad. Por otra parte, hay que reseñar el Plan Andino, en la región de Puna de Jujuy, apoyado por el gobierno argentino; el plan piloto de Villa Maiciel, fundado en 1956 y promovido por el Departamento de Extensión Universitaria de la Universidad de Buenos Aires; los estudios del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, que funciona desde 1956 como organismo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, y los consejos de Desarrollo e Inversiones y Económico y Social del noroeste de Argentina.

En la rama educativa, el programa de cooperación técnica, proyecto 102 de la OEA, en 1962 organizó el Curso Interamericano de Adiestramien-

to de Personal, para la preparación de administradores del desarrollo de la comunidad. La Asociación de Trabajadores en Desarrollo de la Comunidad, fundada en 1962, llevó a cabo en los fines de 1963, el Primer Seminario Nacional sobre Organización y Desarrollo de la Comunidad.²²

En el Brasil existe un marcado interés por los principios y técnicas del desarrollo de la comunidad desde 1940.²³ Numerosos organismos que no tenían estas preocupaciones, ahora asumen responsabilidades relacionadas con el desarrollo social; entre ellos cabría citar el Servicio Especial de Salud Pública, creado en 1940, la Asociación Brasileña para el Crédito y la Asistencia Rural, el Servicio de Asistencia Rural promovido por la iglesia católica, y las escuelas de trabajos sociales que se han fundado desde la época —1948— en que la Asociación Brasileña de Servicio Social celebró su convención general. Los institutos de investigaciones sociales de San Pablo, Río de Janeiro y Minas Gerais, hacen investigaciones sobre el cambio social, y el Departamento de Antropología del Museo Nacional de Historia Natural, en Río, ha acumulado una importante experiencia en los procesos de aculturación de las comunidades amazónicas.

En el Brasil han trabajado la Superintendencia de la Reforma Agraria, que reemplazó al Instituto Nacional de Inmigración y Colonización y absorbió al Servicio Social Rural y algunos organismos regionales, la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste, la Superintendencia del Desarrollo Económico del Amazonas, la Superintendencia del Desarrollo Económico del Sudeste, el Consejo del Desarrollo del Centro-oeste, y otros más que comprenden programas sociales. En el nivel nacional y estatal funcionan numerosos programas y campañas que incluyen la acción del desarrollo de la comunidad. Posiblemente las características geográficas, sociales y políticas del Brasil sean un obstáculo para centralizar, en un organismo federal, la pluralidad de proyectos, y establecer, de esta manera, una acción coordinada y planeada para el desarrollo social; algunos programas han logrado ciertos éxitos muy reveladores de las perspectivas del desarrollo de la comunidad en la república brasileña.

Los países de la América Central no son ajenos al movimiento del desarrollo de la comunidad. En Costa Rica, por ejemplo, se estudian las bases de un plan nacional, y en Guatemala, Honduras y El Salvador, los gobiernos y los organismos internacionales apoyan diversos programas en educación, salud, aculturación indígena, recreación, etcétera, dentro de las doctrinas del desarrollo de la comunidad.²⁴ El Fomento para la Economía Indígena y los Servicios de Educación Rural, en Guatemala, junto con el Instituto Nacional Indigenista, sirven en poblaciones predominantemente indígenas, con diversos proyectos de educación, crédito, cooperación y asistencia técnica; en Honduras funcionan programas de educación fundamental, educación laboral, bienestar rural y la cooperativa de Ajute-

rique; en El Salvador existen las brigadas culturales y las unidades móviles del Ministerio de Cultura, las campañas de salud pública, los servicios de extensión agrícola y el Instituto de Colonización, que ha fomentado las fincas de beneficio proporcional; en Nicaragua se estableció el Proyecto Piloto de Río Coco en 1955 para el desarrollo de las comunidades de la región; y Costa Rica, además del plan nacional mencionado, cuenta con programas de educación fundamental, extensión agrícola, salud, seguro social, crédito rural y otros aspectos de obras de infraestructura —caminos y puentes vecinales, electrificación, riego, etcétera—, en los que participa la comunidad local.

Los institutos de vivienda, con mayor o menor éxito, han aplicado en las áreas urbanas y rurales, las técnicas de la autoconstrucción y ayuda mutua, e igualmente organizan, a través de las dependencias oficiales, campañas de alfabetización y asistencia pública.

La zona del Caribe acogió en 1950 los principios del desarrollo de la comunidad, y los practica por la aplicación de diversos programas educativos, asistenciales y de fomento social. Cuba, en el cuadro de su actual sistema, mantiene un plan nacional integral de desarrollo social, y en Puerto Rico, Jamaica, Santo Domingo, Haití, Trinidad y Tobago, se estimulan planes nacionales, regionales y locales tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

En México, el desarrollo de la comunidad, considerado en conjunto, tiene la apariencia de un plan general; hay un claro propósito de usarlo como un instrumento auxiliar de los planes nacionales, y en muchos aspectos forma parte de la Reforma Agraria. El sistema ejidal, que está apoyado en el artículo 27 de la Constitución Política, asume, en numerosos aspectos, la técnica del desarrollo de la comunidad.²⁵ Por otra parte, en la actualidad los programas de desarrollo de la comunidad se llevan adelante en muy diversas áreas. Las más importantes promociones pueden resumirse en los siguientes puntos; ²⁶ la Secretaría de Educación Pública realiza estos programas: *a*) Misiones culturales rurales y motorizadas; *b*) Las campañas de alfabetización; *c*) Las brigadas de mejoramiento indígena; y *d*) Las brigadas de promoción agropecuaria; la Secretaría de Agricultura y Ganadería cuenta con los programas de Mejoramiento del Hogar Rural y los Clubes Juveniles Rurales; la Secretaría de Salubridad y Asistencia promueve los Centros de Bienestar Rural y, en toda la República, los Servicios Coordinados de Salubridad; la Secretaría de Gobernación fomenta las actividades, también en todo el territorio, de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material. Para las comunidades indígenas, además de los programas patrocinados por la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional Indigenista, dependiente de la Presidencia de la República, ha organizado los centros coordinadores indigenistas, encargados de la

incorporación de los grupos indígenas a la vida nacional. El Instituto Mexicano del Seguro Social, dentro de las zonas urbanas y suburbanas, aplica el programa de los centros del seguro social para el bienestar familiar. Deben agregarse a estas notas, las brigadas juveniles, cívicas y culturales de servicio social, del Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, la Oficina de Servicios Sociales del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, las campañas del Instituto Nacional de Protección a la Infancia, los servicios sociales de las universidades e institutos de educación superior y numerosos proyectos y actividades de la iniciativa privada.

En julio de 1961, la Secretaría de la Presidencia inició los planes de una acción nacional para el desarrollo de la comunidad; se han programado dos proyectos: uno en Tlapa, Guerrero, y el otro en Tacámbaro, dentro del estado de Michoacán, en el que participa el Centro de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en la América Latina, ubicado en Pátzcuaro, Michoacán.

La investigación del cambio y otros problemas sociales y económicos, está a cargo de instituciones gubernamentales y universitarias: entre ellas citaríamos al Banco de México, S. A., la Nacional Financiera, S. A., los institutos de investigaciones sociales y económicos de la Universidad de México y el Politécnico Nacional, el Banco de Comercio Exterior, el Seguro Social y la Dirección General de Estadística de la Secretaría de Economía.

La amplitud y variedad de los programas latinoamericanos de desarrollo de la comunidad, dificulta la sistematización de sus características; sin embargo, es posible señalar algunas de ellas. Desde el punto de vista administrativo, los programas oficiales ocupan, en general, cuatro posiciones bien claras: la de más alto nivel ejecutivo, cuando dependen directamente de la Presidencia de la República; la que se encuentra dentro de la administración ministerial o en las juntas de planeación económica y social; la promovida por instituciones autónomas o descentralizadas; y la unida a programas de oficinas gubernamentales de menor jerarquía. Se percibe una tendencia a localizar los programas en los más elevados órganos de la administración y en conexión con los planes nacionales.

El contenido del desarrollo de la comunidad comprende muchos aspectos: integración social, reforma agraria, obras de infraestructura, educación fundamental, inversiones, desarrollo rural y urbano, salud, cooperativismo, investigación social, coordinación interagencial, cambio social orientado, formación de líderes locales, trabajo con grupos marginales, recreación, apoyo y auxilio al proceso general del desarrollo, etcétera, y de ahí que la enseñanza y el adiestramiento en la teoría y la práctica del desarrollo de la comunidad debería cubrir los distintos grados de formación del personal indispensable para la investigación, planeación y ejecución de

los proyectos. Aún más: la expansión y multiplicación de los programas exige la educación de maestros en desarrollo de la comunidad capaces de instruir, en las escuelas y cursos respectivos, a los nuevos agentes del cambio social. Un plan de enseñanza del desarrollo de la comunidad comprendería diferentes niveles y calificaciones: *a*) la instrucción de los directores, investigadores, planificadores y coordinadores de los programas; *b*) la preparación de maestros y promotores, y *c*) el adiestramiento del trabajador social. El primer grupo se integraría con egresados de las universidades —sociólogos, economistas, médicos, arquitectos, ingenieros, licenciados en derecho, etcétera— y su educación sólo requeriría información y experiencias en reuniones, seminarios o cursos de postgraduados; el segundo aprovecharía a egresados de la educación media —profesores normalistas, contadores, bachilleres, etcétera—, a fin de recibir un entrenamiento adecuado, con el objeto de graduar a los maestros y promotores del desarrollo de la comunidad; y el tercero, por último, con alumnos de escuelas secundarias y de trabajo social, por ejemplo, aportaría a los trabajadores de campo. Un plan educativo concebido en tales términos respondería a las necesidades reales de un creciente mercado latinoamericano de trabajo calificado en desarrollo de la comunidad. Como el desarrollo de la comunidad designa “aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los del gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional”,²⁷ la enseñanza debería ampliarse, en forma sistemática, a los líderes y representantes naturales de los grupos sociales, a fin de lograr, de ellos, una más inteligente acción entre los propios miembros de la comunidad.

La difusión de los programas de desarrollo de la comunidad en América Latina es un esfuerzo de los gobiernos y los particulares a la solución de una serie de problemas de las poblaciones rurales y urbanas. “Es necesario tener presente, sin embargo, que la baja productividad, la tecnología rudimentaria, la respuesta insuficiente de la empresa agrícola a los incentivos del mercado moderno y la miseria endémica no son nuevas circunstancias aisladas, producto de desajustes o ‘irracionalidad’, sino aspectos inherentes a un tipo de estructura social que al parecer predominó en las áreas rurales durante el periodo 1945-1960”;²⁸ y además que en las zonas urbanas, sujetas a un crecimiento demográfico sin precedentes en la región, los grupos marginales “están formados por un tipo de trabajador de escasa calificación, sin afiliación sindical y que vive por debajo de los niveles de subconsumo. conviene tener presente que en muchas de las ciudades latinoamericanas han aparecido distintos grados de marginalidad. pero lo característico de estos sectores, además de su miseria e ignorancia, es un continuo bregar para obtener un sitio en qué habitar

de manera permanente, un techo bajo el cual guarecerse y ciertos servicios urbanos básicos".²⁹ La reacción ante semejante situación creó, en los alrededores de 1960, "cierta uniformidad en la mayoría de los grupos dirigentes latinoamericanos en el sentido de aceptar el desarrollo económico y social como único camino capaz de conducir a las poblaciones respectivas hacia la solución de sus urgentes problemas. No es de extrañar que en muchos programas políticos se hubiera acogido como una de las metas nacionales fundamentales la idea del desarrollo, ni que éste se hubiese convertido en un concepto fácilmente difundido a través de toda suerte de publicación".³⁰ La mayoría de los programas de desarrollo de la comunidad fue iniciada después de 1945, y hasta la fecha se utilizan, no siempre con eficacia, como instrumentos del desarrollo local, regional y nacional, enlazados, hasta donde ha sido posible, con los planes generales de desenvolvimiento económico y social. Precisamente en este aspecto se encuentra uno de los escollos más difíciles en el campo de la programación del desarrollo social; se trata, diríamos, de un obstáculo en el método para diseñar y distribuir, en forma concreta, los recursos materiales, técnicos y humanos entre la promoción económica y la social. Son numerosos los teóricos que sostienen la necesidad de sacrificar los programas sociales en beneficio del aumento en la inversión destinada al incremento de la riqueza. Tal propósito no es admisible a la luz de los conocimientos actuales. La inversión en el factor humano, como lo señalan los expertos de Naciones Unidas, ha modificado una hipótesis demasiado simplista del desarrollo económico. Según esta hipótesis, los gastos económicos en bienes de capital, considerados como inversión productiva, se oponen a los gastos sociales, clasificados como de consumo no productivo. Se estima además que para lograr el desarrollo económico hay que incrementar los insumos de capital y reducir al mínimo los gastos sociales; se supone que es necesario elevar la inversión de capital en función del crecimiento demográfico, a fin de obtener un aumento de los ingresos *per capita*, o sea, del desarrollo económico. Cuanto mayor sea esta inversión y, por tanto, menor la proporción de gastos sociales, más acelerado será el desarrollo económico. Semejante concepción ha resultado "una tosca transposición al complejo dominio del desarrollo económico nacional de una serie de hipótesis extraídas de la economía de la empresa. En el plano de la empresa, no suele ser necesario hacer gastos importantes para educación, sanidad, vivienda y otros servicios para los individuos, puesto que de ello se ocupan otras instituciones, ya sean públicas o privadas; puede considerarse, pues, que esos gastos no son económicos, que son incompatibles con los gastos económicos esenciales. Desde un punto de vista general, sin embargo, es evidente que los hombres que inventan, construyen, mantienen y manejan el equipo —así como las instituciones sociales

que permiten o fomentan tales actividades— son tan importantes para la producción eventual como el equipo mismo. En consecuencia, en la expansión del ingreso nacional intervienen mucho más que la inversión de capital usual”³¹ Theodore Schultz, con base en diversos estudios sobre las fuentes del desarrollo económico en los Estados Unidos, llegó a las siguientes conclusiones: “La contribución de la educación al desarrollo entre 1909 y 1929 fue algo mayor a la mitad del que correspondió al periodo 1929-57. Entre 1909 y 1929 el capital aportó al crecimiento una riqueza de casi el doble de la generada por la educación, pero entre 1929 y 1957 la contribución de la educación excedió a la del capital.”³² Schultz informó que en los estudios de Denison sobre el problema se comprueba, entre otras cosas, que más del 18% del desarrollo económico registrado en los Estados Unidos en los años comprendidos entre 1929 y 1957 debe atribuirse exclusivamente a la investigación científica. Las investigaciones sobre los efectos económicos de las inversiones sociales, se han realizado en numerosos países. Aparte de los Estados Unidos, deben contarse los trabajos hechos en Noruega, Inglaterra, Finlandia, Brasil y Argentina. De todos ellos se desprende que el crecimiento de la producción *per capita* “que no puede atribuirse a la inversión tradicional de capital se debe sin duda a factores tales como el mejor aprovechamiento del equipo y a las economías externas en el sentido más amplio de la expresión, pero, en opinión de los economistas que han analizado estos resultados, la explicación principal debe buscarse en el factor humano, en particular el incremento de la educación, de los conocimientos técnicos y de la salud”.³³ La conclusión que se desprende es obvia; los gastos sociales constituyen un factor esencial para el desarrollo económico, y en ocasiones resultan más necesarios que las inversiones de capital, singularmente en los países donde es indispensable acrecentar la eficacia de la mano de obra por medio de la elevación general de los niveles de la vida. Contraponer la erogación productiva con la social es mantener una tesis que no corresponde a la realidad. Wilbert E. Moore anotó que “la economía y la sociedad representan, por su esencia, el tipo de relaciones que existen entre la parte y el todo; su separación es meramente convencional... Una actividad o estructura económica en cualquier sociedad, es sólo predominante económica, pues esa actividad u organización no podría separarse completamente de otras funciones”³⁴

Oponerse a las inversiones en el campo del desarrollo social como lo sugieren algunos, con base en la imposibilidad de cuantificar el beneficio derivado de esos gastos, equivale a mantener otra tesis simplista e inadmisibles.

Es bien sabido hoy que la rentabilidad de las inversiones sociales no puede medirse en los términos de la relación costo-beneficio que se aplica

a los negocios. Los efectos productivos de los programas sociales, “no pueden ser expresados en valores monetarios por la razón de que las *utilidades* de esas inversiones no son objeto de las transacciones normales del mercado. Aun cuando los costos de un programa social concreto pueden expresarse en dinero, la inaplicabilidad de la misma tasa al beneficio social hace que sea inadecuado el criterio de la *renta* para resolver la conveniencia de la inversión o la necesidad de su distribución en determinadas regiones; pero hay algo más: algunos beneficios sociales, como la reducción de la mortalidad, la ampliación de la educación, el mejoramiento de la habitación y el aumento de la protección a la población de edad avanzada, tienen su propia importancia al margen de todo juicio monetario, ya que son deseables *per se* y no necesariamente por su trascendencia económica”.³⁵ La producción de bienes y servicios se financia con los recursos del mercado, y la venta de esos productos a los precios establecidos asegura el ahorro que se derramará a través de nuevas inversiones; no es lo mismo para los beneficios sociales, y por esto lograr el financiamiento de las erogaciones en los programas de este tipo constituye un grave problema en las naciones latinoamericanas, donde hay una acentuada escasez de capitales. Además, la planeación económica cuenta con indicadores, algunos de gran precisión, para hacer el diagnóstico de la economía y el diseño de una programación capaz de adaptarse a la realidad, en la medida en que lo exijan las circunstancias y el proceso mismo del desarrollo. En la planeación social, en cambio, no hay modo de disponer de “barómetros” sociales que auxilien al programador. La falta de una técnica adecuada para combinar los factores incluidos en una programación global de tipo económico y social, ha permitido la introducción de elementos subjetivos y de sensibilidad personal de los funcionarios en la toma de decisiones para la asignación de los recursos económicos en que se apoyarían los programas de desarrollo de la comunidad en la región. Aun cuando no es fácil obtener la información relativa a los presupuestos destinados a los organismos encargados del desarrollo de la comunidad, el autor de este trabajo pudo comprobar personalmente la pobreza de los medios materiales que absorben dichos programas durante la visita que hizo a los centros correspondientes en Perú, Chile, Argentina, Brasil, Venezuela, Panamá, Guatemala y El Salvador, en los años de 1963 y 1964. En todos los lugares, con la excepción aparente de Venezuela, los promotores del desarrollo de la comunidad coincidieron en aceptar la existencia de restricciones económicas derivadas de una política, no manifiesta pero vigente, de las autoridades hacendarias.

Hay otros aspectos de mayor trascendencia. El desarrollo de la comunidad se ha transformado, en numerosos casos, en la simulación de una política que no corresponde a una acción efectiva de cambio social. Se

trata de provocar, de este modo, una opinión favorable a los grupos que ejercen el poder, sin el riesgo de una transformación real en las estructuras económicas y sociales. Esto ocurre principalmente cuando el desenvolvimiento social se encuentra en una etapa de transición polarizada entre la sobrevivencia del *statu quo* y la emergencia de una situación que exige la adopción de instituciones modernas y dinámicas para acelerar el progreso y sustituir las relaciones arcaicas prevalecientes. Esos grupos en el poder suponen que es posible detener la expansión de las tensiones sociales y la amenaza de una crisis por medio de la aplicación artificial de las técnicas del desarrollo comunal.

La simulación del desarrollo es típica en los países militaristas de América Latina, en los que la represión de los movimientos favorables al cambio es compensada con una conducta paternalista que se adhiere fácilmente el desarrollo de la comunidad como un pretexto para mostrar una aparente inclinación hacia los menesterosos.³⁶

Las profundas diferencias estructurales internas que coinciden en cada uno de los países latinoamericanos, han generado una actividad arbitraria y caótica en los programas del desarrollo de la comunidad, como un reflejo de las ideologías contradictorias y confusas que suelen fundar las actividades políticas. Esto explica la variedad de las metas que se atribuyen a las instituciones promotoras del progreso comunitario, y que van desde las concepciones nacionales que privan en Costa Rica hasta el caritativo y bondadoso planteamiento de los religiosos que trabajan en Perú, Chile, Colombia y Brasil. “Desde hace años se ha reconocido que las estructuras económicas de las naciones latinoamericanas se caracterizan por las grandes diferencias que existen entre los niveles de productividad de las actividades económicas y de las ocupaciones, y por las enormes discrepancias del ingreso entre diferentes grupos sociales”,³⁷ desequilibrios que imponen una coexistencia de sectores de población que pertenecen a distintos sistemas socio-económicos. Una gruesa clasificación, sujeta naturalmente a afinamientos y reservas, distingue la presencia, dentro de las sociedades latinoamericanas, de tres grandes horizontes superpuestos y confluyentes: el moderno, el subdesarrollado y el primitivo.³⁸ El moderno se caracteriza por su alta productividad y la concentración de los mejores bienes elaborados por la sociedad: educación, salud, vivienda, etcétera. En el subdesarrollado se mezclan factores del moderno y del primitivo; las aspiraciones de sus miembros, derivadas de una alta capacidad para absorber la educación e imitar las formas superiores, no coinciden con las posibilidades que ofrece su ingreso y la ubicación que les corresponde en la estratificación social. A esta zona pertenecen las clases medias urbanas y, en general, los intelectuales, y, en consecuencia, tanto por los conflictos de su posición como por su

aptitud para el análisis de las circunstancias, en ellas se generan movimientos sociales e ideológicos que pugnan por la transformación, con base en alianzas, débilmente logradas, con los obreros y los campesinos, estimulando la oposición a los intereses creados. Sin embargo, el problema de las clases medias y del sector subdesarrollado no cabe en una concepción simplista. “Lo cierto es que las clases medias —por lo mismo que son muchas cosas y cosas contradictorias— no han podido jugar un papel decisivo en los procesos latinoamericanos de reforma o de revolución. Las viejas clases que les sirven de imagen y ejemplo, y las nuevas clases medias (llegadas demasiado tarde a la escena latinoamericana, a la grupa de los recientes procesos de urbanización, industrialización, modernización de la cultura y expansión orgánica del Estado), han intentado la proeza intelectual de tramar las ideologías de los movimientos nacionales y populistas. Esta contribución ideológica de las nuevas clases medias al esclarecimiento del problema latinoamericano desde *perspectivas críticas e internas* —localizadas dentro de la historia y la sociedad latinoamericanas— no ha sido aún sometida a verdadero examen, fijando su peso y trascendencia en el proceso de formación de ideologías no alineadas (a las corrientes que expresan, en el mundo, los conflictos de poder de las naciones industriales, de Oriente y Occidente)”.³⁹ Los sectores medios son la fuente de los técnicos que participan en los programas de desarrollo de la comunidad, y es frecuente advertir en su acción, el reflejo contradictorio de sus propias incertidumbres, como sucede en Perú y México, o bien el conflicto entre sus ideales y la realidad impuesta por la presión ejercida por los grupos tradicionalistas a través de los altos funcionarios gubernamentales —Brasil, Argentina y Venezuela—.

En el horizonte primitivo, integrado en su gran mayoría por campesinos y miembros de los anillos periféricos de la metrópoli, se dan los más bajos índices de productividad, educación, salud y vivienda; en su órbita se halla una porción de pobrísimas comunidades marginales todavía a la economía monetaria. “Este último subsector no debe identificarse, sin embargo, con el concepto de *economía indígena*, la cual en parte ya conoce la economía monetaria. Sería, dentro de la economía indígena, la de los indígenas selváticos, la que estaría enteramente fuera del sistema monetario y del mercado.”⁴⁰

Valdría apuntar, en términos generales, que un gran número de programas de desarrollo de la comunidad se ejerce dentro del horizonte primitivo, y que sólo algunos de ellos afectan a los más desvalidos grupos urbanos y rurales del nivel subdesarrollado.

No es oportuno, por ahora, hacer una evaluación de los resultados del desarrollo de la comunidad en América Latina. La ausencia de datos confiables y la dramática situación que domina la vida social y económica

de la región, han impedido el juicio sereno y objetivo. La resistencia a la transformación de las estructuras arcaicas que persisten, expresadas en las instituciones, normas, costumbres y hábitos opuestos al cambio, son obstáculos prácticamente insuperables para llevar adelante, con éxito, los proyectos de desarrollo comunal. La teoría del desarrollo de la comunidad, dentro de su sencillez, no deja de contemplar la inminencia de un conflicto, quizá crítico, entre las fuerzas sociales contenidas potencialmente en el sistema tradicional, que liberaría una supuesta y auténtica promoción del desarrollo de la comunidad, y las castas comprometidas con el mantenimiento estructural del *statu quo*.

Es verdad que una de las raíces del subdesarrollo es la carencia de recursos de capital, y también lo es que la ausencia de hombres competentes y aptos contribuye en forma preponderante a crear el clima propio del atraso. Por esto, la falta de una planeación de desarrollo social —el desarrollo de la comunidad es una de sus técnicas— apoyada en una concepción clara del progreso, acentúa el drama de los países subdesarrollados, donde vive el 70% de la población de la tierra con sólo el 20% del ingreso mundial.

¹ Cordiplán. *División del desarrollo de la comunidad, programa nacional de desarrollo comunal*. Venezuela, 1964, pp. 10 y ss.

² *Fundación para el desarrollo de la comunidad y fomento municipal*. Venezuela, 1964, p. 1.

³ CEPAL. *La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social*. ST/ECLA/conf. 18/L. 1, Chile, 1964, pp. 37 y 38.

⁴ Jorge Martínez A. *Desarrollo de la comunidad en Colombia*. Chile, 1964, p. 41.

⁵ *Fundación para el desarrollo de la comunidad y fomento municipal*, p. 42 y cuadro 6.

⁶ Jorge Martínez A. *op. cit.*, pp. 42-53.

⁷ *Ibid.*, pp. 58-59.

⁸ CEPAL. *Ibid.*, pp. 39 y 41.

⁹ Citado en CEPAL. *ibidem*. p. 41.

¹⁰ Caroline Ware F. *El desarrollo de la comunidad en el Perú*. Seminario Latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social, Chile, 1963. pp. 16 y ss.

¹¹ *Ibidem*. pp. 32-36.

¹² Citado por Caroline Ware. F. *El desarrollo de la comunidad en Bolivia*. Seminario Latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social, Chile, 1964. pp. 14 y 15.

¹³ *Ibidem*. p. 16.

¹⁴ *Ibidem*. p. 24.

¹⁵ *Ibidem*. pp. 25-28.

¹⁶ Decreto de 24 de septiembre de 1963, en el anexo II de CEPAL. *División de asuntos sociales, estado y tendencias del desarrollo de la comunidad en la República Oriental del Uruguay*. Chile, 1964, p. 2.

¹⁷ *Ibidem*. anexo III.

- ¹⁸ Caroline Ware F. *Desarrollo de la comunidad en Paraguay*. Chile, 1964. p. 6.
- ¹⁹ *Ibidem.* pp. 6-19.
- ²⁰ Ley 10, 383, art. 2, citado por CEPAL. *División de asuntos sociales, estado y tendencias del desarrollo de la comunidad en la República de Chile*. Chile, 1964. p. 15.
- ²¹ *Ibidem.* pp. 15-76 y anexo III.
- ²² CEPAL. *División de asuntos sociales, estado y tendencias del desarrollo de la comunidad en Argentina*. Chile, 1964. pp. 3 y ss.
- ²³ Lyra Srinivasan, *El desarrollo de la comunidad en el Brasil*. Chile, 1964. pp. 19 y ss.
- ²⁴ CEPAL. Oficina de Asuntos Sociales. *Programas nacionales en el campo del desarrollo de la comunidad*. México, 1960. cap. II.
- ²⁵ Gerrit Huizer. *Community Development and Land Reform*. Edición mimeográfica. México, 1964. pp. 9 y ss.
- ²⁶ Witold Langrod W. *El desarrollo de la comunidad en México*. Edición mimeográfica. Pátzcuaro, Michoacán, México, 1964. pp. 2 y ss.
- ²⁷ Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. *Desarrollo de la comunidad y servicios conexos*. Nueva York, 1960. p. 1.
- ²⁸ CEPAL. *El desarrollo social de América Latina en la postguerra*. E/CN. 12/660, Argentina, 1963, p. 25.
- ²⁹ *Ibidem.* p. 136.
- ³⁰ *Ibidem.* p. 145.
- ³¹ Naciones Unidas. *Informe sobre la situación social en el mundo*. Nueva York, 1961. p. 35.
- ³² *The Economic Value of Education*. Columbia, 1962. pp. 44 y 45.
- ³³ Naciones Unidas. *op. cit.* p. 35.
- ³⁴ *Economy and Society*. New York, 1955. pp. VII y 6. Sobre las relaciones entre el desarrollo económico y social véase André Piatier. *Equilibre entre developpment economique et developpment Social*. París, 1962, y United Nations. *Planning for Balanced Social and Economic Development*. New York, 1964.
- ³⁵ R. Khafizov. *Concepts of Social Planning: Social Planning and Economic Planning, Similarities and differences*. en United Nations. *The Problems and Methods of Social Planning*. Yugoslavia, 1963. pp. 31 y ss.
- ³⁶ Sobre el papel de los militares en América Latina véase el documentado artículo de L. N. McAlister. "Recent research and writing on the role of the military in Latin America." *Latin America Research Review*. vol. II. núm. 1. Fall 1966, University of Texas. pp. 5-36.
- ³⁷ Sigmunt Slawinsky. *Los sectores modernos de subdesarrollo y primitivo en las economías latinoamericanas en los últimos años y sus papeles en el empleo de la fuerza de trabajo disponible*, edición mimeográfica, Chile, sin fecha, p. 1.
- ³⁸ *Ibidem.*, pp. 6-15.
- ³⁹ Antonio García. "La estructura social y el desarrollo latinoamericano". *El trimestre Económico*, vol. XXXIII (1), núm. 129, enero-marzo de 1966, p. 23 y 24. Para un análisis de las clases medias latinoamericanas, hecho por un sociólogo norteamericano, John J. Johnson. "Political Change in Latin America, The emergence of the middle sectors." Stanford University Press, 1958.
- ⁴⁰ Sigmunt Slawinski. *op. cit.*, p. 8.