

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN MEXICO  
Y SU LEGISLACION

*Tesis*

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

GERARDO CORNEJO MURRIETA

CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO

1967



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi padre  
SR. JUVENCIO CORNEJO RASCÓN  
con cariño y con profundo respeto a su  
gran calidad humana y a su ejemplo de  
integridad y trabajo

*A: Ruth, Ella Marina  
y Daniel  
con amor*

# **EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN MEXICO Y SU LEGISLACION**

## **INTRODUCCION**

### **CAPITULO PRIMERO**

#### **EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN MEXICO Y SU LEGISLACION**

##### **1. Definición**

##### **2. Reseña Histórica**

##### **3. Programas de Desarrollo de la Comunidad en México y Legislación paralela**

###### **I Sria. de Educación Pública**

- a) Misiones Culturales b) Brigidas de Mejoramiento Indígena
- c) Programas de Alfabetización d) Brigadas de Promoción Agropecuaria

###### **II Sria. de Salubridad y Asistencia**

- a) Centros de Bienestar Social Rural b) Servicios coordinados de Salubridad y Asistencia

###### **III Sria. de Agricultura y Ganadería**

- a) Programas de mejoramiento del hogar rural b) Clubs juveniles rurales

###### **IV Sria. de Gobernación**

###### **V Instituto Nacional Indigenista**

###### **VI Instituto Mexicano del Seguro Social**

###### **VII Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización**

##### **4. Comentario**

### **CAPITULO SEGUNDO**

#### **LAS ORGANIZACIONES OFICIALES DEL CONTINENTE AMERICANO**

##### **1. Las Internacionales**

- a) Las Naciones Unidas
- b) Organización de Estados Americanos — Departamento de Asuntos Sociales

##### **2. Las Nacionales**

- a) Canadá b) Chile c) Colombia d) República Dominicana
- e) Estados Unidos f) Guatemala g) Guayana Británica
- h) Honduras i) México j) Perú k) Venezuela

## CAPITULO TERCERO

# LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS DEL CONTINENTE AMERICANO

## 1. Las Internacionales

- a) La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad
- b) La Sociedad Internacional para el Desarrollo de la Comunidad
- c) El Comité de Servicio de los Amigos

## 2. Las Nacionales

- a) La Asociación Canadiense Indo-Esquimal (I.E.M.)
- b) La Unión de Estudiantes Canadienses para la Acción Pacífica
- c) El Comité de los 100 de Colombia
- d) La Fundación del Centavo de Guatemala
- e) El "CERPAC" de México
- f) El Dividendo voluntario de Venezuela
- g) Otros

## CAPITULO CUARTO

# PRESENTE Y FUTURO DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN MEXICO

1. El Programa cooperativo de Desarrollo de la Comunidad Rural
2. Análisis del Programa

## CAPITULO QUINTO

# HACIA UNA LEGISLACION FAVORABLE

1. Objetivos de una legislación favorable
2. Proposición para la formación de una Secretaría de Planeación Económica y Desarrollo de la Comunidad
3. Comentario Final

## CONCLUSIONES GENERALES

## APENDICE

## INTRODUCCION

**E**XISTE UN HECHO de sobra conocido por todos y que es objeto de constante preocupación por parte de aquellas personas que están seriamente interesadas en el desarrollo de México. Este hecho consiste en que todos sabemos que el desarrollo alcanzado por nuestro país en los últimos años *no es uniforme*.

Esta desigualdad se manifiesta de muchas maneras, pero puede resumirse asentando que el país vive actualmente una etapa socio-económica que se caracteriza por la persistencia de un desarrollo desarticulado, no integral y disparejo. La industria, los negocios y algunas actividades económicas, florecen actualmente a una velocidad y a un nivel comparables a los de los países desarrollados. Al mismo tiempo, el sector mayoritario de la población, especialmente el establecido en el campo, se mantiene en niveles bajísimos de vida, mismos que no han sufrido cambio durante siglos. Esta desigualdad frena de una manera decisiva el avance del país ya que lo hace gravitar alrededor de una economía absurda que excluye a un altísimo porcentaje de la población el cual por carecer de medios para aumentar su productividad y su ingreso, queda al margen de la economía nacional.

A ésto hay que agregar el descontrolado crecimiento de la población que con una tasa de crecimiento demográfico de 3.5 está agregando 1.800,000 nuevos habitantes al año. Se calcula que la población de México ascendió en el año de 1965 a 42.000,000 de habitantes. Este crecimiento da por resultado que cada año se incorporen a la fuerza de trabajo 500,000 personas que requieren empleos decorosamente remunerados. Gran parte de ellos son campesinos que viven una existencia de sub-ocupación por lo que se ven obligados a emigrar a las ciudades en busca de oportunidades para lograr mejores niveles de vida.

Sólo para dar ocupación a esta nueva generación anual de trabajadores se requeriría una inversión no menor de 40 mil millones de pesos al año o sea unos 80,000 pesos per cápita o por plaza. Esta cifra es mucho mayor a la inversión real anual que ascendió en 1961 a 20 mil millones y en 1964 a 30 mil millones. <sup>(1)</sup>

(1) México, Su Problema Demográfico — Ing. Miguel García Cruz.

El empleo de técnicas primitivas en el campo y la falta de apoyo crediticio a los campesinos sigue dando como resultado una permanente incapacidad adquisitiva de casi 46% de la población nacional formada por nuestros habitantes rurales.

Giramos sobre los rieles de una economía donde el 34% de la población trabaja para sostener el otro 66%. Este 66% está formado por las personas que se encuentran en el grupo de edades menores y por los campesinos desocupados o sub-ocupados. O sea que entre ambos vienen a integrar un estrato social de alto consumo pero de baja producción.

En estas condiciones, la misma industria se encuentra pronto con las limitaciones y frenos que el bajo poder adquisitivo de las mayorías le impone y tiene que frenar su desarrollo.

Por supuesto el desarrollo no es sólo crecimiento económico, debe ser también progreso social simultáneo ya que el primero está condicionado por el segundo.

No es posible seguir un desarrollo desarticulado en un país cuyas tendencias se dirigen francamente hacia el progreso con la triste salvedad de que ese progreso es fragmentario, desigual y pernicioso. No debe ser aceptable una estratificación socio-económica que excluya al campesino, quien después de todo, es principio, motor y fin de todos nuestros grandes movimientos sociales.

Para lograr la incorporación de ese sector al progreso general de México se han intentado ya varias soluciones. Muchos esfuerzos han sido dedicados, por parte de diferentes dependencias oficiales, a lograr este fin. Más adelante señalaremos con detalle algunos de ellos pero, de acuerdo con afirmaciones que iremos documentando a lo largo de este trabajo, la actividad clave, la que ha podido despertar la gran capacidad productiva del hombre de campo, la que puede fomentar genuino desarrollo haciéndoles poner en acción todos sus recursos, la que puede lograr el "milagro" de la auto-ayuda es la que se ha dado en llamar "Desarrollo de la Comunidad". Nunca podrá exagerarse la importancia de esta actividad en la superación de la etapa sociológica que el México actual atraviesa.

El hecho de haber tenido la invaluable oportunidad de participar directamente en el desenvolvimiento de uno de los más grandes programas de Desarrollo de la Comunidad que se hayan llevado a realidad en México, me ha proporcionado el privilegio de haber podido observar de primera mano, los hechos y evaluar de manera directa las actitudes. Este mismo hecho me confiere más tarde la posibilidad de aventurar afirmaciones.

La terca ignorancia de los estratos sociales superiores ha permitido el nacimiento de una imagen por demás injusta e inexacta sobre el hombre del campo. Este desconocimiento se ha debido en gran parte a una especie de inercia histórica a considerar al campesino como un ser incapaz y apático. No se ha logrado comprender todavía el inmenso valor de los períodos de desocupación que la agricultura marginal le impone, no se ha valorado todavía la gran dinámica de su capacidad creativa y de su deseo de lograr mejores condiciones de vida. Se sigue subestimando la enorme riqueza de su mano de obra y su generosidad de esfuerzo.

A mostrar su verdadera imagen es que está dedicado este trabajo.

## CAPITULO PRIMERO

### EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN MEXICO Y SU LEGISLACION

#### 1. Definición 2. Reseña Histórica 3) Programas de Desarrollo de la Comunidad en México y legislación paralela

##### 1. Definición

Siendo el desarrollo de la Comunidad una actividad que comprende una amplia serie de relaciones humanas, es aventurado ensayar una definición sin correr el riesgo de excluir algunos de los elementos que la integran.

Para dejar sentado el concepto en torno al cual se desarrollará este trabajo, haremos un resumen de algunas de las definiciones que han alcanzado mayor aceptación.

Antes de referirme a su desarrollo, y siguiendo a Redfield me referiré a la comunidad desde el punto de vista puramente sociológico. Para simplificar el concepto de comunidad lo enfocaremos primero como una agrupación comunitaria y después como una agrupación Societaria. La primera es un grupo pequeño, primitivo y aislado cuyo trabajo es poco productivo y está dividido por sexos. Se caracteriza por una economía de auto-consumo y por desarrollar una relación íntima donde reina la confianza. Esta comunidad compensa su falta de progreso material con una solaridad íntima, fuerte y estrecha. Se trata pues de la agrupación conocida actualmente como la Comunidad "Folk".

La agrupación Societaria es la comunidad urbana que se desenvuelve en un medio de relaciones comerciales, cuyas características principales son: la desconfianza, la competencia y la generalidad de sus relaciones humanas que son superficiales.

La Comunidad que ocupará nuestra atención aquí, será la *Rural* que se acerca más a la "Folk" que a la urbana pero que tiene en cierta medida algunas características Societarias. Su enfoque se hará aquí desde el punto de vista de su desarrollo.

Ricardo Pozas define el Desarrollo de la Comunidad como "el paso de una esfera económica a otra superior con un crecimiento social simultáneo". Claro está que el maestro Pozas no se refiere aquí a la comunidad en sentido general y amplio como lo es la Comunidad Británica, la Comunidad Árabe o cualquier otro conjunto de naciones o grupos que reúnen una cierta similitud de características o que desarrollan una constante inter-relación económica, religiosa o de cualquier otra especie. Pozas se refiere a la comunidad en sentido estricto, a la rural que hemos señalado ya y la define como: "núcleos de población rural que viven etapas atrasadas del desarrollo socio-económico a causa de la baja tecnología que emplean en la explotación económica, por carecer de los servicios públicos indispensables y por desconocer su potencialidad creadora, sus fuerzas de progreso y por no saber cómo usar mejor sus recursos".

Para Glen Leet el Desarrollo de la Comunidad es: "el proceso por el cual los esfuerzos del pueblo se unen a los del gobierno para lograr mejores núcleos económicos, sociales y culturales; para integrar estas comunidades a la vida de la nación haciendo posible que éstas contribuyan de manera efectiva al progreso nacional". Esta serie de procesos se compone de dos elementos: la participación del pueblo, por sí mismo, en el mejoramiento de su nivel de vida, dependiendo lo más posible, de su propia iniciativa, esto es de la autoayuda. El segundo elemento viene siendo la participación concreta y oportuna del Estado con asistencia técnica, económica y con elementos de diversa especie.

El Dr. Francisco Alarcón proponía en 1960, ante el primer Congreso Mexicano de Salud Pública, una definición en la que se refería al Desarrollo de la Comunidad como: "Los procesos de la Revolución Social Mexicana, por medio de los cuales se educa a los miembros de la comunidad a adoptar y realizar, dentro de su propio sistema de valores, esfuerzos deliberados para dotar a la comunidad con nuevas formas de vida y para integrarla a la vida de la nación".

Las Naciones Unidas han incorporado la expresión Desarrollo de la Comunidad al uso internacional para designar "aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, raciales y culturales de las comunidades, integrar a éstos en la vida del país y per-

mitirles contribuir plenamente al progreso nacional".<sup>(1)</sup>

En México se ha adoptado una definición más o menos oficial que se aplica con frecuencia en los programas que se llevan a cabo actualmente. Esta puede resumirse de la manera siguiente:

"Acción conjunta de pueblo y gobierno para mejorar las condiciones generales de la comunidad y el progreso general del país".

Como se ve, los elementos del Desarrollo de la Comunidad aparecen diseminados aquí y allá en estas definiciones. Están presentes los principios de participación máxima de la comunidad, de incorporación de la comunidad a la vida nacional, del aprovechamiento de su capacidad creadora y de sus recursos, de cambio de condiciones atrasadas a otras más favorables, de la superación de una etapa sociológica, del uso de los estímulos externos, y de la participación del Estado con ayuda técnica y de otra especie. Aunque todos estos elementos no aparezcan reunidos en una sola definición, se encuentran aplicados tarde o temprano, en el campo práctico por lo que el hecho de no estar incluidos en la definición, no significa su sistemática exclusión.

El Maestro Pozas menciona además un crecimiento social simultáneo. Este elemento es de suma importancia ya que implica un cambio no sólo económico sino también un avance paulatino de una esfera social a otra superior por obra de la dinámica creadora de la unión. Hace referencia, además, a los núcleos de población rural que viven etapas atrasadas de desarrollo. Son estos núcleos, como ya lo hemos dicho, aquellos cuyos análisis interesa a la materia tratada en este trabajo.

Las Naciones Unidas examinan este complejo tema, incluyendo dos elementos también de capital importancia: La participación de la población en la realización del cambio deseado dependiendo hasta donde sea posible de su propia iniciativa; y el suministro de servicio técnico y de otro carácter, en forma que estimulen la iniciativa, el esfuerzo propio, la ayuda mutua y aumenten su eficacia.

Glen Leet después de incluir los elementos que aparecen mencionados en la definición de Naciones Unidas (la cual él ayudó a elaborar), da cabida a otro elemento que se ha probado muy eficaz últimamente. Esto es: el estímulo externo. Más tarde mencionaremos algunos programas donde este notable experto ha empleado con éxito tales estímulos.

(1) 24o. período de Sesiones-Anexos-Ginebra 1957 — Naciones Unidas-Consejo Económico y Social.

El Dr. Francisco Alarcón hace mención a un cambio producido sin modificación del sistema de valores existente. Mi opinión es que ésto es posible sólo en cierta medida y mientras no se logren realizar verdaderos cambios en las estructuras económicas. Cuando se alcanza una transformación económica de importancia, sabido es que el sistema de valores existentes tiende a cambiar. Sin embargo, comparativos la opinión del Dr. Alarcón anteponiéndose siempre un "hasta donde sea posible".

La definición oficial mexicana se acerca mucho a la de las Naciones Unidas ya que incluye el esfuerzo de pueblo y gobierno para lograr mejores niveles de vida y alcanzar un progreso que se genera en todo el país. Se incluye, por supuesto, el elemento de la participación de la Comunidad en el proceso.

Debo señalar que los elementos base de los cuales no se deben apartar los programas de desarrollo no han sido pasados por alto en ningún caso. Nos referimos al de la prestación de Servicios Técnicos y de otra especie por parte del Estado y al de la participación activa de la comunidad.

No ensayaré aquí una nueva definición ya que sería sólo una repetición que no aportaría nuevos elementos. Baste señalar que nuestra inclinación hacia la comunidad rural, se debe a que en esas comunidades las necesidades locales tocan más de cerca a sus habitantes y resultan más evidentes para su gente que en las comunidades urbanas, por lo que la población suele estar más dispuesta y en mejores condiciones de prestar su contribución directa en trabajo, dinero y materiales para satisfacer estas necesidades.

Refiriéndome a la participación activa de la comunidad diré que es la base de esta clase de desarrollo y que puede contribuir grandemente al progreso comunal, regional y finalmente nacional. De ahí la enorme importancia del Desarrollo de la Comunidad, de ahí el interés actual en ella por parte de aquellos gobiernos que han sabido valorarla.

El elemento que yo agregaría es el de participación de la comunidad en la decisión de la obra que ha de realizarse; esto es, la participación de cada integrante de la comunidad en la introducción del cambio. Más adelante examinaremos la enorme importancia de este elemento.

## 2. Reseña Histórica

Ha habido, sin duda, desde tiempo inmemorial, actividades tendientes a lograr cambios socio-económicos significativos en las comu-

nidades haciendo participar a sus habitantes en la consecución de esos cambios y logrando inculcar el uso de sus recursos propios y de su fuerza de trabajo de manera organizada.

Estas actividades existieron mucho antes que se conociera un término para designarlas.

Actualmente se sabe de trabajos de esta índole, realizados en nuestro país desde antes de la conquista. La gran Tenochtitlán estaba organizada de tal manera que los habitantes de sus barrios lograron desarrollar un sentido muy avanzado de comunidad y organizaron acciones de cooperación con el fin de realizar obras de beneficio público.

Este avance se supone, por lo menos igual, en las otras grandes civilizaciones que florecieron en el territorio que hoy ocupa México.

Durante la época colonial la acción tomada para realizar esfuerzos tendientes a lograr el progreso de las comunidades rurales, fue nula. La mayor parte de la fuerza de trabajo de los habitantes rurales fue usada obedeciendo a un sentido desmedido de lucro por parte de los conquistadores. Grupos abigarrados fueron surgiendo alrededor de los fundos mineros segregados de la población española. Se fueron formando conglomerados de verdaderos esclavos que no practicaban ninguna interrelación comunitaria. El luminoso concepto de comunidad de antes de la conquista fue erradicado ocasionando ésto un enorme retroceso histórico que, en cierta medida no se ha superado todavía.

El proceso de aculturación se operó de una manera violenta acabando con la estructura sociológica existente y sustituyéndola por otra de dudosa superioridad.

La independencia no devolvió a México ese valor de incalculable trascendencia.

Durante la época del porfiriato y a pesar de seguir siendo México un país de economía eminentemente agrícola, no se llevaron a cabo sino intentos fallidos impuestos por el sistema feudal existente. Se conoció por entonces el sistema del Tequio que pudo haber traído progreso a las comunidades rurales, pero que por su manera de aplicación, sirvió sólo como instrumento de los hacendados que le impusieron el incompatible sello de la obligatoriedad. Los habitantes de las comunidades donaban un día de trabajo cada uno para la realización de obras de aparente beneficio colectivo. Esta actividad no pudo alcanzar las características del Desarrollo de la Comunidad ya que el beneficio no era realmente colectivo, ni la decisión era hecha

por la comunidad. Además, recibió más tarde el elemento de la obligatoriedad que vino a desvirtuarlo definitivamente.

La revolución de 1910 iniciada primero como un movimiento político y transformada más tarde en un movimiento social, rompió estrepitosamente la inoperante estructura existente y dio al país el mérito histórico de ser el primer país latinoamericano que realizara, en forma organizada, programas de Desarrollo de la Comunidad Rural. Se había dirigido, por fin, la mirada al campo y esto tenía que producir un cambio si no se quería caer en el caos de una revolución inútil.

El mismo Madero entrevió ese cambio social cuando, dándose cuenta de la importancia de desarrollar el campo decía en su Plan de San Luis: "que todas las propiedades agrícolas que han sido usurpadas por los favoritos de la administración actual, sean devueltas a sus antiguos y legítimos dueños... Todos aquellos que tengan más terrenos de los que puedan y quieran cultivar están obligados a dar los terrenos incultos a quienes los soliciten".

Se volvía así la cara de la nación al agro. Zapata se alegró viendo por fin a punto de realizarse sus anhelos. Los dos caudillos propiciaban así una acción directa para devolver al hombre del campo sus medios de producción y su sentido de comunidad perdido por tantos siglos.

Más tarde la Constitución establecería bases legales para la planificación económica de México. Desafortunadamente estas bases no han dado lugar a una legislación sobre la materia, ni han sido actualizadas para cumplir con los requerimientos de la vida actual del país. Sin embargo, las condiciones creadas por los cambios sociales producidos por la Revolución vinieron a propiciar la iniciación de una serie de programas de Desarrollo de la Comunidad que se enfocarían de manera diferente de acuerdo con la Secretaría de Estado que los aplicara.

Corresponde a la Secretaría de Educación Pública el mérito de haber sido la primera organización estatal que pusiera en práctica un programa con lineamientos ya definidos de Desarrollo de la Comunidad. Este programa fue el de las llamadas "Misiones Culturales" que recibiría modificaciones futuras según las necesidades de los tiempos.

A partir de entonces se han organizado programas bajo diferentes dependencias oficiales como la Secretaría de Salubridad y Asistencia, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Gobernación y los Institutos Indigenista y del Seguro Social.

De estos programas y de las leyes, decretos y disposiciones que les dieron vida, se ocupará el siguiente capítulo.

### **3. Programas de Desarrollo de la Comunidad en México y Legislación paralela**

Antes de iniciar la descripción de estos programas, cabe hacer hincapié en el hecho de que el incremento de Desarrollo de la Comunidad en México obedece a un interés oficial.

Este interés oficial emana del reconocimiento por parte del Estado del problema rural. Después de la Revolución se inició el reparto de la tierra, pero la mera repartición no fue suficiente y sus resultados han sido tan escasos que han forzado al gobierno a buscar fórmulas más completas.

Al principio de la década de los años 30 se vislumbraba ya un largo período de paz y con él un desenvolvimiento industrial que requeriría una nueva estrategia social. La clase media surgiría pronto y el desarrollo económico del país en poco tiempo dejaría al campesino de nuevo como mero espectador. (Debemos aceptar, con pesar, que esto se cumplió y que el campesino sigue actualmente relegado a ese plano).

En un país donde no existe una expresión política uniforme, ya que las grandes desigualdades económicas y culturales lo evitan, había que iniciar actividades con tendencia igualitarias y hacer decisiones económicas paralelas a las políticas.

Una de esas actividades fué la de Desarrollo de la Comunidad. Claro está que la acepción de entonces sobre la materia no era la actual, pero acusó ya algunos de los principios que ahora la rigen.

Siendo varios los programas de esta índole y estando repartidos entre los diferentes órganos de la administración pública, los describiremos aquí por Secretarías de Estado omitiendo la secuencia cronológica de su creación.

#### **I Sría. de Educación Pública**

Fué la primera dependencia oficial que se avocó a iniciar en el campo programas tendientes a realizar obras de desarrollo que incluyeran la participación activa de los habitantes de las comunidades. Por esta razón, estas actividades pueden clasificarse ya como de Desarrollo de la Comunidad.

##### **a) Misiones Culturales.**

El primero de estos programas se organizó en el año de 1921, teniendo un enfoque educacional.

Se organizaron cursos intensivos para maestros rurales con el propósito de adiestrarlos en los mejores métodos para lograr avances en las comunidades rurales desarrollando sistemas para alcanzar cambios en los diferentes aspectos de la vida campesina. Las Misiones Culturales fueron suspendidas en 1936 y no se reanudaron sino hasta 1942. Poco después, en 1945, se revisó su sistema y se reorganizaron bajo el Instituto Federal de Capacitación del Magisterio.

Las finalidades generales de las Misiones Culturales, que continúan operando actualmente, han sido resumidas por la SEP de la manera siguiente: "Luchar contra la pobreza, la ignorancia y la enfermedad; fortalecimiento del papel de la familia, educación cívica dentro de los elevados conceptos de la unidad nacional, servicio social, amor a la patria y devoción al trabajo como fuente de riqueza; promoción de recreaciones sanas y de expresiones artísticas y estéticas; estímulo de la capacidad de las comunidades para hacerse cargo de su desarrollo inculcándoles el sentido de la organización para la solución de sus problemas. Para resumir: Asegurar que alcancen el nivel cultural mínimo indispensable para la satisfacción de sus necesidades vitales".<sup>1</sup>

De esta manera la labor de las Misiones fue principalmente dirigida a los siguientes objetivos generales: Salud, hogar, economía, recreación y educación fundamental.

Actualmente funcionan dos tipos de Misiones, el primero de ellos es el de las "Misiones Culturales Rurales" que se circunscriben a una cierta área territorial por un periodo definido de tiempo (regularmente dos años) para ser más tarde trasladados a otra zona donde proseguirán sus trabajos. De esta manera van cubriendo áreas cada vez mayores con el fin de ejercer su influencia sobre el mayor número posible de habitantes.

Se componen de un equipo de 5 a 10 personas, a saber: un maestro, una trabajadora social, una enfermera-partera e instructores en albañilería, carpintería, agricultura, actividades recreativas, música, artes plásticas, pequeña industria, etc.

Hasta 1964 había 85 misiones en funcionamiento equipadas todas ellas, con vehículo y equipo de proyecciones, así como de algunos otros aparatos. Las misiones que operan en zonas indígenas donde no se habla español o se habla muy poco, operan con personal bi-

(1) S.E.P.—Misiones Culturales. México, 1961.

lingüe.<sup>1</sup>

El segundo tipo de misiones son las "Misiones Culturales Motorizadas". Estas misiones tienen por objeto complementar el trabajo de las misiones rurales y cubren zonas más extensas que aquellas. Están equipadas con vehículos adaptables a cualquier tipo de caminos y cuentan con equipo de cine, talleres de mecánica, de carpintería, albañilería y costura. Llevan también autoparlantes, generadores eléctricos, instrumentos de labranza, de cocina, así como equipos deportivos y escolares. Cuentan también con biblioteca y botiquines.

Funcionan con un equipo humano compuesto por un médico, un maestro, tres instructores de cada una de las siguientes especialidades: Alfabetización, actividades recreativas, agricultura, artesanía y economía doméstica. Llevan además 3 choferes adiestrados en el manejo de aparatos audio-visuales.

Actualmente existen diez de estas unidades esparcidas en todo el territorio Nacional, siendo supervisadas sus actividades por inspectores regionales.

b) Brigadas de Mejoramiento Indígena.

Organizadas desde 1953, aunque su labor fué precedida por el trabajo de un equipo de instructores que desde 1922 inició una campaña de investigación y orientación acerca de actividades educativas, económicas y culturales entre los indígenas de las zonas a las cuales serían asignadas más tarde estas Brigadas. Cabe señalar aquí la increíble lentitud de las decisiones y de la acción tomadas por la Secretaría de Educación Pública 31 años después de sentar las bases para iniciar este programa.

No fué sino a partir de 1953 que éstas brigadas empezaron a realizar sus labores específicas que consisten: en incorporar al indígena a la vida económica del país a través de un amplio programa educacional que incluye: actividades de recreación, agricultura, economía-doméstica, formación de agrupación, de música, pintura, alfabetización, saneamiento, comunicación, instrucción sobre el idioma, preparación de jóvenes, y varias actividades más. Funcionan bajo la protección de 32 procuradurías, 23 centros de capacitación, y varios hogares infantiles fundados para este objeto.

Estas brigadas están compuestas por: un jefe, una investigadora social, un doctor, una enfermera, un ingeniero agrónomo y su ayudante, y de instructores en las mismas actividades señaladas para las misiones culturales.

(1) Datos hasta 1964. Tomados de "El Desarrollo de la Comunidad en México". Witold Langrod. Naciones Unidas.

c) Programa de Alfabetización.

Para llevar a cabo las actividades de alfabetización este programa organiza en las propias comunidades, comités locales que promuevan entre la gente las labores indicadas por los componentes del programa.

De este modo se logra la participación activa de la comunidad. Trabajan en coordinación con las Misiones Culturales ya que éstas llevan en su equipo un grupo de promotores de alfabetización, bibliotecas móviles y centros de educación extraescolar que constan de proyectores de cine, aparatos de televisión, implementos de economía-doméstica, máquinas de coser, equipo y material audio-visual, etc.

Actualmente funcionan más de 120 de estos centros.

La actividad de este programa no se reduce a enseñar a leer y escribir sino se extiende a lograr un nivel mejor en las relaciones interpersonales de los componentes de la comunidad; a desarrollar el sentido de solidaridad y a fomentar actividades tendientes a educar al pueblo en la resolución de sus propios problemas.

d) Brigadas de Promoción Agropecuaria.

En existencia desde 1959, fueron sujetas a una substancial reorganización a principios de 1964 y la actualidad suman 64. El radio de acción de este servicio ha sido definido como: "la promoción del mejoramiento de las técnicas agrícolas y de cría de ganado, consecución del establecimiento, en cada hogar campesino, de pequeñas granjas, promoción del mejoramiento de las condiciones de vida de la familia, por medio del establecimiento del hogar, atención al vestuario, conservación y mejor preparación de alimentos y administración general de la economía del hogar, creación de oportunidades para un mejor uso del tiempo libre de la población rural por medio de obras y actividades adicionales en los campos de las artes, el deporte y la higiene, y obtención de una asistencia regular de los niños a la escuela y por lo menos la terminación de su instrucción primaria".

La brigada se compone de un técnico agrícola, un veterinario o experto en ganadería, una trabajadora de mejoramiento del hogar, un experto en horticultura o fruticultura, un chofer mecánico, un trabajador manual, un secretario almacenista y un chofer que tiene bajo su responsabilidad el manejo del material audio-visual.

Sus actividades principales son las de organizar clubs y asociaciones agrícolas, así como grupos de jóvenes agricultores llamados:

“el agricultor del futuro”. Visitan a todas las comunidades, comprendidas en su zona, unas 40 veces cada año permaneciendo pocos días en cada una. Después de 8 años la Brigada se cambia a otra zona.

Casi todos estos programas fueron creados por medio de acuerdos internos de la Secretaría de Educación Pública por lo que sus bases legales no trascienden más allá de las atribuciones que a cada Secretaría confiere la Ley de Secretarías de Estado. La Dirección General de Asuntos Indígenas de la Secretaría de Educación siguiendo este procedimiento, dictó los reglamentos, instrucciones y disposiciones técnicas y administrativas para la creación de las diferentes brigadas en los años de 1952-58, lo mismo puede decirse de los programas de alfabetización. Las Misiones Culturales fueron en este caso las únicas creadas por decreto presidencial.

Aunque sean los reglamentos internos los que rigen las mencionadas instituciones su organización general forma parte de una Legislación Federal ya que, quiérase o no, su fundamento legal queda instituido en la Ley de Secretarías de Estado.

## II Sria. de Salubridad y Asistencia

¿Qué tiene que ver la Secretaría de Salubridad y Asistencia con Programa de Desarrollo de la Comunidad? La pregunta parece lógica y aparentemente, fundada .

Lo cierto es que una Secretaría de Salubridad y Asistencia tiene mucho que ver con un programa de Desarrollo de la Comunidad. México ha alcanzado ya la madurez suficiente para entender que las atribuciones de la Secretaría de Salubridad no se limitan a combatir las enfermedades. Actualmente se tiene un concepto moderno y diferente de la salud pública que considera la salud como un completo estado de bienestar físico, mental y social. No la mera ausencia de enfermedad, y con el entendimiento de que ninguno de los problemas de la comunidad puede ser tratado aisladamente ya que la modificación a cualquier elemento de la vida de la comunidad afecta, directa o indirectamente, a los demás elementos.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia ha entendido el concepto señalado y ha realizado los esfuerzos más significativos (en el campo del Desarrollo de la Comunidad) que hasta ahora hayan tenido lugar en el país.

### a) Centros de Bienestar Social Rural

Para la organización de estos centros fue que se ensayó por primera vez en México una definición sobre Desarrollo de la Comunidad. Señalándola como: “El mejoramiento integral de los campesinos

rurales mediante los esfuerzos unidos de pueblo y gobierno". Fue ésta la primera vez que varios elementos de la teoría del Desarrollo de la Comunidad fueron reunidos en una definición que era más bien una norma de trabajo. Se puede señalar que fue la Secretaría de Salubridad y Asistencia la primera que reunió los elementos sociológicos de la actividad comunal dirigida al desenvolvimiento integral de la unidad social llamada Comunidad.

Los centros de Bienestar Social Rural fueron fundados en el año de 1953 con el fin de promover y fomentar la salud pública en el campo, mediante la asistencia materno-infantil, saneamiento ambiental, mejoramiento de la nutrición, promoción de los servicios de salud pública; asegurar el bienestar rural mediante el establecimiento de proyectos socio-económicos y de obras públicas, promover y organizar la participación de la población rural en programas de mejoramiento de las comunidades rurales así como la coordinación y aprovechamiento de las relaciones humanas, materiales e institucionales. <sup>(1)</sup>

Existen "Centros Integrales" y "Centros Auxiliares" según las necesidades locales y el grado de cooperación de la comunidad. Ambos llevan a cabo todas las actividades que se señalan en el párrafo anterior y han alcanzado actualmente el número de 523 repartidas en todas las entidades de la República.

b) Servicios coordinados de Salubridad y Asistencia

Siendo ésta una de las dependencias de mayor importancia dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, sus servicios se han ido extendiendo a todos los Estados de la República desde 1935. Para aplicar sus programas, esta dirección ha dividido el territorio nacional en distritos sanitarios. A la cabeza de cada distrito sanitario existe un centro de salud que cuenta con: hospital, centro de maternidad y otros servicios. Extienden sus servicios estos centros, a las poblaciones más pequeñas por medio de clínicas rurales.

En cada uno de estos centros se ha abierto una oficina de Desarrollo de la Comunidad cuya finalidad es la de promover la participación de la comunidad en las actividades tendientes a lograr su desarrollo integral.

En el año de 1963 se inició bajo esta misma dirección, un programa que quizá sea el mayor de esta especie que se haya realizado en México. Este programa inició sus actividades con el nombre de "Programa Cooperativo para el Desarrollo de la Comunidad Rural".

Un año más tarde hubo de crearse una dependencia especial que se dedicara a la aplicación de este programa. Así nació la "Dirección de Obras Rurales por Cooperación" que actualmente lo administra.

(1) Dr. I. M. Prieto.—Bienestar Social Rural de México, 1964, S.S.A.

Más adelante nos referiremos detalladamente a este programa, por considerar que merece un análisis especial.

Para la realización de este plan la Secretaría de Salubridad y Asistencia firmó un convenio de servicios técnicos con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad, institución internacional dedicada específicamente a desarrollar nuevas técnicas en esta materia

La base legal de este programa, pues, es sólo el mencionado convenio firmado por el Secretario de Salubridad y Asistencia, Dr. José Alvarez Amézquita y el Sr. Glen Leet, Director Ejecutivo de aquella institución.

Las bases operacionales del programa quedaron sentadas allí, delimitando bien claro los campos de acción de cada una de las instituciones.

Se procedió más tarde a registrar este convenio en la Secretaría de Relaciones Exteriores estableciéndose así una relación jurídica oficial entre un organismo estatal y una institución privada internacional. Por la naturaleza de las partes no se puede hablar en este caso de un Tratado Internacional y preferimos designar esta relación con el nombre de "Convenio de Servicios Técnicos".

En lo referente a la creación de una nueva dependencia dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia para este programa, debe decirse que esto obedece a disposiciones dictadas por el Secretario del ramo en uso de las facultades que le confiere la Ley de Secretarías de Estado.

### III Sria. de Agricultura y Ganadería

Los programas de esta Secretaría, que presentan características y principios de Desarrollo de la Comunidad son los llevados a cabo por medio de los servicios de Extensión Agrícola. Este servicio fue establecido en 1954 y cuenta actualmente con 180 agentes distribuidos en el país. Sus finalidades han sido definidas de la manera siguiente: "educar informalmente a las familias y comunidades rurales en los mejores métodos para su economía y elevación de sus niveles de vida social y cultural. Para lograr esto se les enseña a aceptar y apreciar las técnicas modernas de la agricultura, impartiendoles además el espíritu de satisfacción por su trabajo y el interés en el bienestar de la familia, comunidad y país. La participación de la población rural se considera esencial en la formulación y realización de este programa así como la selección y preparación de promotores voluntarios locales".<sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> La extensión Agrícola.—Felipe Gaytán Cárdenas, 1962.

Como se ve el servicio de extensión agrícola contiene expresamente uno de los principales principios del Desarrollo de la Comunidad: el de la participación activa de la población rural en la solución de sus problemas.

a) Programas de mejoramiento del hogar rural

Opera a través de mejoradoras del hogar, preparadas para promover actividades de mejoramiento de la higiene del hogar, de horticultura, de preparación y conservación de alimentos, cuidado del niño, manejo del hogar, primeros auxilios, organizaciones de clubs de costura y confección, trato social, mejoramiento del medio, etc.

Este programa se inició en el Estado de México en 1959 y se extendió más tarde a toda la Federación. Se emplea desde entonces un grupo de orientadores por parte de la Federación y otro por parte de cada Estado, formando así un equipo humano con personas procedentes de las mismas zonas que se asignan al programa.

b) Clubs juveniles rurales

Su misión es la de "mejorar la economía y los niveles de vida de los agricultores y sus familias mediante la conversión de jóvenes campesinos en buenos ciudadanos y buenas amas de casa, de modo que puedan actuar en sus comunidades como hombres prominentes y mujeres dignas de aprecio".

Para llevar a cabo estas actividades se prepara a los jóvenes de las comunidades en las técnicas modernas de agricultura y a las señoritas en las técnicas de mejoramiento del hogar y de industrias domésticas. Se intenta así convertir a los jóvenes desde su edad primera en individuos útiles capaces de absorber y aplicar las nuevas técnicas de tal modo que se vayan preparando a ser ciudadanos capaces de resolver sus problemas y de elevar por sí mismos sus niveles de vida.

Actualmente funcionan cerca de 325 clubs en el país con más de 7,000 miembros. Estos clubs son conocidos en otros países con el nombre de "clubs 4H".

#### IV Sria. de Gobernación

El único programa de esta Secretaría que ha incluido algunas características de Desarrollo de la Comunidad es el de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material que fueron establecidas el año de 1953 a iniciativa del presidente Ruiz Cortines. Existe en esta Secretaría una Dirección creada específicamente para realizar la supervisión de estas juntas.

Tratándose de organismos voluntarios con poca ayuda profesional y con relativa influencia política, estas juntas han logrado poco éxito en las 5,381 comunidades donde están establecidas. Sin embargo no debe subestimarse el papel que podrían desempeñar si un programa de Desarrollo de la Comunidad las incluyera y organizara.

#### V Instituto Nacional Indigenista

Este Instituto fue creado en 1948 en virtud de una ley especial. Siendo una institución autónoma ha desarrollado una serie de resoluciones especiales que pueden clasificarse como una verdadera legislación interna.

Puede decirse que tratándose de una agencia oficial de gran importancia se consideró prudente organizarla de una manera independiente y dotada de una estructura legal propia.

En este caso la iniciativa de ley surgió del Poder Ejecutivo, siendo aprobada por el Congreso y alcanzando su promulgación y publicación a mediados del año de 1948. Se decidió además dotar al Instituto de una organización aplicativa en el campo, para lo cual se crearon los Centros Coordinadores Indigenistas. Estos centros fueron creados por decretos presidenciales en regiones que presentan homogeneidad cultural y donde su acción es aplicable a la totalidad de la población, incluyendo indios, mestizos y blancos. El Director del Centro es siempre un Antropólogo y su personal está formado por especialistas en: economía, antropología, agricultura, educación, salud, organización, trabajadoras sociales, construcción de caminos y en recursos hidráulicos. Consta de personal bilingüe adiestrado de tal modo que pueda influir en la preparación de algunas personas de las comunidades para ejercer un estatus de liderazgo.

Las funciones del Instituto establecidas por ley son: investigación de los problemas que confrontan los grupos indígenas, estudio de los medios para la realización de las mejoras que estos grupos necesitan, conseguir del gobierno la aprobación de estos medios y la aplicación y participación en la realización de los respectivos programas mediante la coordinación; servir en materia de su competencia, como un cuerpo de consulta ante las instituciones oficiales y privadas y difusión, siempre que convenga, de los resultados de sus investigaciones, estudios y propuestas.

Se incluye también la realización de los programas que recomienda el gobierno para el mejoramiento de las comunidades indígenas. <sup>(1)</sup>

<sup>(1)</sup> Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista.—10 de noviembre de 1948, Art. II.

El Instituto coordina su acción en el campo con otras agencias estatales llevando a cabo programas de extensión agrícola, industria local, agricultura, etc.

Desde el punto de vista educacional el Instituto establece escuelas donde se enseña en español y en la lengua indígena local.

El Instituto lleva a cabo, también, programas de salud y de variados aspectos del desarrollo coordinando siempre con la dependencia estatal indicada.

Como se ha visto aquí se trata de una serie de disposiciones legales que van desde los decretos, hasta las leyes y los reglamentos internos del Instituto. Por esta razón, puede deducirse que el Desarrollo de la Comunidad dentro de esta organización sí cuenta con legislación propiamente dicha.

#### VI Instituto Mexicano del Seguro Social

Debe repetirse aquí lo que se asentó a propósito de los programas de desarrollo, dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en lo referente al concepto moderno de la Salud Pública. El IMSS siguiendo este concepto no se ha limitado a prestar, dentro de sus 71 Centros de Seguridad Social para el bienestar de la Familia, solamente una ayuda médica en los casos de enfermedad, accidentes de trabajo, invalidez, vejez, desempleo o muerte, sino que incluye servicios que capacitan a la clase trabajadora para alcanzar mejores niveles de vida. <sup>(1 \*)</sup>

Por su naturaleza las actividades de estos centros se encaminan más al Desarrollo de la Comunidad Urbana y Suburbana que rural. Los centros realizan labores de enseñanza práctica de mejoramiento del hogar, de cultura general, de cultura cívica y de relaciones humanas, así como de sanidad y economía doméstica.

#### VII Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización

La nueva organización de este departamento autónomo fue establecida por la ley de noviembre de 1963. Se instituyó desde entonces una Oficina de Servicios Sociales a la cual se encomendaron las siguientes funciones: realizar estudios y sugerir medios para el Desarrollo de la Comunidad Rural; lleva a cabo investigación social y económica en ejidos, colonias y comunidades rurales y prestar servicio social para el mejoramiento de la situación de las familias campesinas”.

(\*) Desarrollo de la Comunidad en México.—Witold Langrod.—Naciones Unidas.

## Comentario

Como puede fácilmente apreciarse uno de los hechos que obstruyen más seriamente el éxito de Desarrollo de la Comunidad en México es el de la falta de coordinación de estas actividades. Cada Secretaría de Estado ha probado suerte de manera separada y no ha compartido su experiencia con las demás.

La coordinación no ha existido en la planeación a nivel secretarial ni en la ejecución de las decisiones tomadas en las altas esferas políticas carentes, por lo regular, de experiencia práctica. Esto ha traído como consecuencia un malgasto de energías y medios y un aprovechamiento mínimo de recursos que de otra manera, rendirían grandemente.

El Presidente López Mateos no ignoró, ni permaneció indiferente ante este hecho y el 7 de julio de 1961, expidió un decreto en el que confería a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad de "la coordinación y supervisión de todas las dependencias oficiales en cuanto a sus actividades se relacionen con el desarrollo social y económico; el planteamiento de dicho desarrollo a escala nacional y el desarrollo integral de aquellas regiones y comunidades en donde es mayor la necesidad de asistencia gubernamental, y la promoción de coordinación de actividades de las dependencias Federales entre sí y en relación con el trabajo de las dependencias estatales y las empresas privadas".

Para llevar a cabo este programa, se estableció en la Secretaría de la Presidencia una oficina de Desarrollo de la Comunidad, primero como parte de la Oficina de Planeación de esta Secretaría y, desde enero de 1964, como una de las dos ramas de la recién constituida oficina de Problemas Urbanos y Desarrollo de la Comunidad. Su objetivo fue el de unir, armonizar y fortalecer los varios programas existentes que estaban llevando a cabo las diversas dependencias y no establecer nuevos tipos de programas.

Para alcanzar este objetivo, esta dependencia se hizo cargo de las siguientes funciones: estudiar los diferentes programas y evaluar su contexto, distribución territorial, estructura, impacto producido en la organización, niveles de vida y actitudes de las comunidades, y planear sobre esta base una acción conjunta interinstitucional dentro de un programa nacional: mantener contactos permanentes con las respectivas dependencias federales, estatales y locales, asegurar su participación en el programa y la coordinación de las actividades conexas; facilitar un adiestramiento interinstitucional en los principios y técnicas del Desarrollo de la Comunidad para el personal especializado

de las dependencias participantes; asegurar el establecimiento, con la colaboración de otras dependencias, y supervisar los proyectos piloto, lo que permitirá la extensión gradual del programa a todo el país; y proporcionar a las dependencias interesadas información sobre los planes, resultados y progreso en general del programa.

Hasta finales de 1964, dos proyectos piloto habían sido establecidos dentro del programa presidencial. El primero, iniciado en octubre de 1963 en el Estado de Guerrero, contó con un centro en el pueblo de Tlapa y se extendió sobre una zona que cuenta con unos 60,000 habitantes; que son en su mayoría monolingües (hablan el náhuatl) y sus condiciones de vida son precarias. El segundo proyecto se inició en febrero de 1964 en el Estado de Michoacán, su centro fue el pueblo de Tacámbaro y se extendió sobre una zona con unos 120,000 habitantes, quienes ya habían manifestado alguna iniciativa para el mejoramiento de sus niveles de vida a través de sus propios esfuerzos.

El personal de cada uno de los proyectos piloto se componía de un Coordinador del Proyecto, su adjunto y algún personal auxiliar. Colaboraban estrechamente con las agencias locales y su programa incluía, además de la planificación y coordinación en común, la preparación de mesas redondas interinstitucionales en las que se impartían el concepto y las técnicas del desarrollo de la comunidad, y de cursos de adiestramiento para líderes locales, realización de proyectos audiovisuales informativos y educativos, promoción de proyectos cooperativos, de crédito supervisado, avícolas, apícolas, de artes populares, etc.

Debe mencionarse que, generalmente, la reacción de las varias dependencias federales y también estatales al nuevo programa, fue mejor de lo que podía haberse esperado. Estuvieron de acuerdo en cuanto a la necesidad de coordinar sus múltiples programas, especialmente en lo que toca a la investigación de la situación y de las necesidades de las respectivas comunidades y la subsecuente elaboración e implantación de un plan integral de acción. Esto se expresó también en la extensión lograda o emprendida en las zonas de los proyectos piloto, de los servicios existentes de auxilio y desarrollo, tales como las Misiones Culturales, Escuelas de Agricultura, Brigadas de Mejoramiento Indígena, Centros Rurales de Bienestar Social, Centros de Salud, Comités de Bienestar Infantil, servicios de mejoramiento de suelos, proyectos de construcción de viviendas y caminos, etcétera.

Este programa presidencial contó con la asistencia técnica internacional que prestan las Naciones Unidas a través de un asesor asig-

nado a la sede del programa en la Secretaría de la Presidencia y de un asesor regional asignado a cada uno de los dos primeros proyectos piloto. Además, la cooperación activa por medio de su personal docente y estudiantes con el proyecto de Tacámbaro, fue ofrecida por el Centro de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en la América Latina (CREFAL) situado en las cercanías, institución auspiciada por la UNESCO y otras organizaciones de la familia de las Naciones Unidas, así como por la Organización de Estados Americanos. <sup>(1)</sup>

El deseo del Presidente López Mateos fue una expresión clara de una necesidad inaplazable en la importante tarea de la coordinación de las diferentes actividades desarrolladas en torno a esta rama del conocimiento humano. La idea fue concebida con mucha visión por parte del mandatario, pero su cristalización tropezó con los obstáculos, clásicos ya, de la burocracia, los celos profesionales y los intereses políticos. Cuando el período presidencial de López Mateos terminó, este programa terminó también.

No se ha hecho desde entonces otro esfuerzo de esta magnitud y los programas continúan desarrollándose de manera separada.

<sup>(1)</sup> Witold Langrod.—El Desarrollo de la Comunidad en México.—Naciones Unidas.

## CAPITULO SEGUNDO

### LAS ORGANIZACIONES OFICIALES DEL CONTINENTE AMERICANO

#### 1. Las Internacionales

- a) Las Naciones Unidas
- b) Organización de Estados Americanos — Departamento de Asuntos Sociales

#### 2. Las Nacionales

- a) Canadá b) Chile c) Colombia d) República Dominicana
- e) Estados Unidos f) Guatemala g) Guayana Británica
- h) Honduras i) México j) Perú k) Venezuela

#### 1. Las Internacionales

- a) Las Naciones Unidas

Al referirnos a las instituciones oficiales internacionales que realizan programas de Desarrollo de la Comunidad, tenemos que considerar en primerísimo término a las Naciones Unidas, organismo que ha dedicado más esfuerzos y tiempo que cualquier otro, al desenvolvimiento de esta disciplina y que con su sólido prestigio y autoridad moral le ha dado una divulgación más profusa y científica.

Claro está que al tratarse de las Naciones Unidas no podemos hacer referencia a una legislación en el sentido estricto de la palabra, pero sí podemos decir que sus resoluciones forman una "legislación sui generis", por decirlo así, que constituyó el cuerpo legal de esta organización, cuyo poder se basa en algo diferente a la coacción.

Las Naciones Unidas empezaron a considerar la institucionalización del Desarrollo de la Comunidad dentro de su seno durante los primeros años de la post-guerra. Esto se llevó a cabo por medio del sistema de "propuestas" de los países miembros. Estas "propuestas", una vez ometidas a la consideración del Consejo Económico y Social y aprobadas por éste, se convierten en las "resoluciones" de la Organización.

Los primeros países en presentar propuestas para la formación de una dependencia de Naciones Unidas que se dedicara al estudio del Desarrollo de la Comunidad y que pudiera ofrecer ayuda técnica a los países miembros que lo solicitasen, fueron India y Egipto.

El 13 de julio de 1956 el Comité Administrativo de Coordinación dependiente del Consejo Económico Social de las Naciones Unidas se reunió en Ginebra para llevar a cabo su 24o. período de Sesiones en el cual se trataron, entre otros temas, el del Desarrollo de la Comunidad. Se revisaron allí las bases legales de la prestación de Asis-

tencia Técnica, en esa materia, a los países miembros, sentando los siguientes principios generales de planificación y coordinación.

La Resolución 36 establecía que el desarrollo de la comunidad requiere un enfoque integral de los gobiernos, que incluya la participación de los diversos Servicios Técnicos Nacionales. Ese enfoque integral también es necesario entre los organismos internacionales llamados a prestar asistencia técnica en programas de Desarrollo de la Comunidad.

La Resolución 37 asentó que: "El Consejo Económico y Social formula los principios generales que han de recomendarse a los gobiernos y a las organizaciones especializadas que prestan su colaboración y determinan el programa de trabajo de la Secretaría de las Naciones Unidas". De este modo se estructura la cooperación entre las Naciones Unidas y los órganos especializados en materia de Desarrollo de la Comunidad, según sus respectivos campos de competencia.

La Secretaría de las Naciones Unidas, con la cooperación de los Organos Especializados, es la encargada de preparar las estadísticas e informes de carácter general que pueda necesitar el Consejo Económico y Social en el cumplimiento de sus funciones.

La Resolución 38 dejó establecido que entre los Organos de las Naciones Unidas existe acuerdo general acerca de las actividades en que cada uno de ellos tiene una competencia técnica especializada y, por lo tanto, acerca de la función fundamental que les corresponde asumir en los programas de Desarrollo de la Comunidad, no obstante en algunas materias estos órganos actúan conjuntamente.

La Resolución 39 dejó asentado que las Naciones Unidas tienen competencia especial en algunas esferas, y son además la entidad central en materia de coordinación. En la asistencia que prestan a los gobiernos, a solicitud de éstos, cada órgano internacional asesora al Ministerio o Minteriores (Secretarías de Estado en nuestro país) que tienen a su cargo las actividades comprendidas dentro de la competencia especial de la organización de que se trate, mientras que las Naciones Unidas se ocupan de asesorar a los gobiernos sobre los problemas generales de la coordinación administrativa.

Debido a la índole del Desarrollo de la Comunidad, los Organos Internacionales (dice la Resolución 40) tienen la responsabilidad colectiva de asesorar a los gobiernos, cuando éstos lo soliciten, sobre los principios generales del Desarrollo de la Comunidad y sobre la planificación, organización y ejecución de programas. Corresponde a las

Naciones Unidas velar porque se adopten las medidas legales necesarias para el debido cumplimiento de esa responsabilidad colectiva.

Debe hacerse todo lo posible (se dice en la Resolución 41) para ayudar a los gobiernos a integrar los programas técnicos especiales con los programas de Desarrollo de la Comunidad, en los casos en que hayan formulado tales programas como parte de la política nacional. Recíprocamente debe aconsejarse a los gobiernos que organicen programas de Desarrollo de la Comunidad, pero teniendo plenamente en cuenta aquellos programas técnicos especiales que contribuyan al desarrollo de la comunidad.

Por último, la resolución 47 previene que al asesorar a los gobiernos en materia de Desarrollo de la Comunidad, las Naciones Unidas, y los órganos especializados, según el caso, deben cerciorarse de que estas actividades están coordinadas con los programas emprendidos en el país con ayuda bilateral. <sup>(1)</sup>

Como se puede ver, las resoluciones de las Naciones Unidas en lo que se refiere al Desarrollo de la Comunidad son detalladas y constituyen la pauta a seguir en cada caso formando un cuerpo de resoluciones muy similares a una legislación y mucho más ricas, en última instancia, que nuestra legislación nacional al respecto.

Todos estos principios han sido aplicados, de la manera expuesta anteriormente, en el caso de México que solicitó la asistencia técnica de las Naciones Unidas en 1961 para organizar un programa que debería coordinar las actividades del desarrollo de la Comunidad de las diferentes entidades del gobierno mexicano. A este programa nos referimos con amplitud en el No. VII del capítulo primero de este trabajo.

Otro ejemplo de la aplicación de esos principios legales, lo ofrece el funcionamiento, en Pátzcuaro, Michoacán, del centro de Educación Fundamental para el Desarrollo de la Comunidad en la América Latina (CREFAL) al que también nos hemos referido en el capítulo primero de esta tesis.

Estos programas constituyen una aplicación concreta de la serie de resoluciones de las Naciones Unidas que forman, como lo hemos venido señalando, una especie sui-generis de legislación cuyo proceso de aprobación se asemeja al sistema que siguen las leyes mexicanas, y de otros países, desde su iniciación hasta su promulgación y publicación.

(1) Documento Oficial de Naciones Unidas.—Consejo Económico y Social.—24o. Periodo de Sesiones.

Estas resoluciones constituyen, además, la base jurídica sobre la que se desarrollan las relaciones de asistencia técnica de las Naciones Unidas y los países miembros de la misma.

b) Organización de Estados Americanos — Departamento de Asuntos Sociales

El Departamento de Asuntos Sociales tiene a su cargo promover el desarrollo social de los Estados miembros fomentando la cooperación entre los países americanos. Las principales funciones del Departamento son:

- 1.—Prestar ayuda por intermedio de su personal técnico especializado en materia social, según lo requieran el Consejo de la OEA, el Consejo Interamericano Económico y Social y sus Comisiones Especiales, el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, el Comité de los Nueve y los Organismos Especializados de la OEA.
- 2.—Desarrollar programas técnicos que contribuyan a acelerar el desarrollo social de los países mediante:
  - a. La realización de estudios y preparación de informes sobre problemas, adelantos y técnicas del desarrollo social.
  - b. La prestación de ayuda técnica, asesoramiento y otros servicios relacionados con los programas de desarrollo social de los Estados miembros.
  - c. El desarrollo y administración de programas de adiestramiento en el campo de lo social, incluso ciertos proyectos específicos del Programa de Cooperación Técnica de la OEA.
  - d. La planificación y organización de conferencias técnicas y la prestación de servicios de secretaría a dichas conferencias.
  - e. La preparación e impresión de publicaciones sobre el desarrollo social de los países y las labores de la Secretaría General en este campo.
  - f. El mantenimiento de relaciones con especialistas e instituciones públicas y privadas que desarrollan actividades de carácter social, y el estímulo del intercambio de informaciones y experiencias entre dichos especialistas institucionales.
- 3.—Participar en reuniones y conferencias internacionales, presentando documentos técnicos sobre aspectos sociales del desarrollo.

#### OFICINA DEL DIRECTOR

El Director del Departamento de Asuntos Sociales se encarga de la planificación general y dirección de programas y actividades destinados a promover el desarrollo social fomentando la cooperación entre los países americanos, y del asesoramiento a oficiales principales en materias relacionadas con el Departamento. Las funciones principales de la oficina del Director son:

- 1.—Planear, dirigir, coordinar y evaluar los programas y actividades del Departamento.
- 2.—Coordinar las actividades del Departamento con las de otras unidades de la Secretaría General, a fin de asegurar la máxima eficacia de los programas de desarrollo.
- 3.—Ayudar a los Estados miembros, mediante actividades especiales de investigación, información técnica, adiestramiento especializado y servicios directos de asesoramiento.
- 4.—Coordinar, en el campo de lo social, la asistencia técnica que requiera el Consejo Interamericano Económico y Social de sus Comisiones Especiales; el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso; el Comité de los Nueve; los Organismos Especializados de la OEA, y las organizaciones nacionales e internacionales, públicas y privadas que desarrollen actividades de carácter social.
- 5.—Supervisar proyectos de asistencia técnica y adiestramiento en el campo de lo social financiados por el Fondo Especial de Asistencia para el Desarrollo y con otros recursos; preparar proyectos de capacitación en el campo de lo social y dentro del Programa Extracontinental de Capacitación, incluso establecer requisitos mínimos y planes de estudio y participar en los grupos de selección; asimismo, participar en el Programa de becas de la OEA.
- 6.—Dirigir el planeamiento, organización y celebración de los seminarios y reuniones de que se encargue directamente el Departamento.
- 7.—Representar, según se disponga, a la Secretaría General de la OEA, en conferencias nacionales e internacionales.
- 8.—Proporcionar a las diversas unidades del Departamento, servicios centralizados editoriales y de documentos, incluso la preparación de publicaciones periódicas, estudios especiales, monografías y otras publicaciones vinculadas a las actividades técnicas del Departamento.
- 9.—Prestar a las diversas unidades del Departamento un servicio centralizado de secretaría y archivo, a fin de apoyar las operaciones técnicas.
- 10.—Asesorar al Secretario General, al Secretario General Adjunto y al Subsecretario para Asuntos Económicos y Sociales respecto de los asuntos que sean de la competencia del Departamento. <sup>(1)</sup>

Como puede verse, las facultades conferidas por la carta general de la OEA al Departamento de Asuntos Sociales, están bien definidas procurándole una sólida base jurídica, la cual le permite operar, en muchos casos, a la altura de la misma Secretaría General. Las bases de la prestación de servicios a los diferentes países miembros, está regida por una serie de preceptos legales muy similares a los de las Naciones Unidas.

<sup>(1)</sup> Organización de Estados Americanos.—Boletín del Depto. de Asuntos Sociales.

Se puede hablar también aquí, de una especie de legislación interna, de organización con trascendencia a nivel internacional. Esto bien podría catalogarse dentro del derecho internacional público, ya que la característica de la carencia de coacción para lograr su efectividad le es común.

Por otro lado, no puede hablarse de un "uso internacional", ya que esto es ley interna y dirigida a un fin definido. Constituye además, la base jurídica que rige las relaciones entre una organización internacional y los países que a ella pertenecen, en este caso específicamente a las relaciones de asistencia técnica en desarrollo de la comunidad.

## 2. Las Nacionales

En este capítulo haremos una enumeración de algunos de los programas más sobresalientes en distintos países del continente, sin pretender, de ningún modo, hacer referencia exhaustiva a todos los existentes. Su enumeración no se hace aquí en relación a su importancia, ya que una jerarquización de esa clase estaría sujeta a serias objeciones por parte de los nacionales de cada país y requeriría una compleja evaluación en la que participaran múltiples opiniones. Se prefiere, por eso, hacer la referencia en el orden alfabético que el nombre de cada país imponga.

### a) Canadá

La mayor parte de las actividades de desarrollo de la comunidad que se llevan a cabo en este país, son de carácter oficial. Existen, sin embargo, importantes instituciones privadas a las que nos referiremos más adelante.

Entre los programas oficiales, puede mencionarse en lugar preferente el programa de adiestramiento, llevado a cabo por el Departamento de Salud y Bienestar (National Health and Welfare Dept.) el cual desarrolla actualmente un importante esfuerzo en las provincias pobladas por indígenas y esquimales. Se han propuesto promover entre estos habitantes, la iniciativa para que tomen acción directa en mejorar sus condiciones generales de vida y para que a través de su esfuerzo propio logren alcanzar niveles iguales a los de la población general de Canadá.

Más tarde se han ampliado estos principios, abarcando áreas más amplias y buscando el mejoramiento integral de los niveles de vida

de los habitantes de esas zonas. Para esto se han escogido una serie de comunidades dentro de las cuales se seleccionan personas oriundas a quienes se les ofrecen becas para asistir a un seminario especial de desarrollo de la comunidad donde se les adiestrará para realizar labores de liderazgo en sus respectivas comunidades.

Como se ve, aquí se ha cuidado con esmero uno de los principios más importantes del desarrollo de la comunidad, esto es, el de la búsqueda constante de quienes en esta disciplina se llaman "líderes naturales".

En este programa de entrenamiento se encuentra también un buen ejemplo de coordinación interdepartamental ya que el Departamento de Ciudadanía, a través de su oficina de Asuntos Indígenas (Indian Affairs) proporciona los fondos para las becas mencionadas. Estas becas incluyen además de transporte, alojamiento y subsistencia, una cantidad para que la familia del becado se mantenga durante la ausencia de éste. Estos fondos son proporcionados también, por el Departamento de Asuntos Norteros y de Recursos Nacionales, el cual se encarga específicamente de los becados esquimales.

Este programa realiza sus actividades en coordinación con la Universidad de Toronto, la cual ha proporcionado facilidades de enseñanza.

Otro Departamento de Estado que ha dedicado esfuerzos para llevar a cabo programas de desarrollo de la comunidad, es el de Agricultura, a través de un programa llamado "Rehabilitación Agrícola y Desarrollo". Esta institución creada por decreto, ha establecido un centro especial en cada provincia, incluyendo Quebec, Ontario y las provincias atlánticas y del Este.

Este programa dirigido a más de 298 000 familias de campesinos canadienses, cuyos ingresos son menores de 3 mil dólares anuales, presenta una complejidad singular en el sistema político y jurídico del Canadá.

Por tratarse de un programa federal-provincial, basado en una legislación federal muy general, se ha decidido firmar convenios específicos que marquen el procedimiento y las bases legales de esa coordinación provincial-federal. El primer acuerdo de esta especie fue firmado en 1961 y fue identificado con el nombre de "Acuerdo para la Rehabilitación de la Agricultura y para el Desarrollo". Hacia 1962 todas las provincias habían ya firmado el convenio y ampliado su vigencia hasta el 31 de marzo de 1965. En el verano de 1965, se firmó de nuevo, haciendo extensiva su vigencia hasta el año de 1970.

La esencia de este programa, la constituye el término "Desarrollo Rural" que significa, para ellos, una amalgama de obras de almacenamiento de agua, acondicionamiento de nuevas tierras, introducción de nuevos cultivos, investigación socio-económica y agrícola, rehabilitación, adiestramiento, educación, pequeña industria y reestablecimiento en zonas que ofrecen mejores posibilidades.

Actualmente se está trabajando en casi todo el país. Se han coordinado los trabajos con diferentes instituciones oficiales, tales como el Departamento de Asuntos Indígenas, la Comisión Especial de la Provincia de Quebec en el proyecto de la región de Gaspé y otros.

No puede dejarse de mencionar aquí, un programa también de carácter oficial, pero basado en el trabajo voluntario de jóvenes de diferentes partes del país. A este programa se le ha llamado "La Compañía de Jóvenes Canadienses".

El parlamento anunció el establecimiento de este programa el 5 de abril de 1965. El gobierno federal ha expresado últimamente su intención de introducir una legislación que dé estructura jurídica a esta organización.

Actualmente se realiza un proyecto piloto con la participación de 250 jóvenes, de todas las provincias, que durará 2 años. La Compañía aunque recibe del Parlamento todos sus recursos, opera independientemente de éste. Dos terceras partes de los componentes del Comité Directivo, deben ser elegidos por los mismos voluntarios. No requieren una preparación académica especial, y son escogidos sólo atendiendo a la utilidad de sus profesiones.

Los miembros de la Compañía trabajan en toda clase de labores y deben adaptarse a cualquier clase de circunstancias. Se ha planeado prestar este servicio voluntario, en un futuro cercano, a otros países del mundo.

Durante el año de 1967, los voluntarios deberán prestar sus servicios en las comunidades de la zona Artica, por lo cual han recibido un adiestramiento especial en coordinación con el Departamento de Asuntos Norteros y de Recursos Naturales. <sup>(1)</sup>

Este programa no ha requerido de ningún convenio entre la federación y las provincias, ya que funciona como un esfuerzo federal, complementado por servicios voluntarios, por lo que su funcionamiento no presenta ningún problema jurídico que impida su operación

<sup>(1)</sup> Community Development in Canada.—Publicación de la Soc. Internacional para el Desarrollo de la Comunidad.

y coordinación en todo el país.

Existe además, otra institución voluntaria, dedicada al Desarrollo de la Comunidad, pero por tratarse de un esfuerzo privado será analizado en el siguiente capítulo de esta tesis.

b) Chile

### *Promoción popular en Chile*

Al igual que otros países de América Latina, Chile exhibe como parte de su tradición histórica, experiencias y ejemplos de participación popular en obras varias de interés y beneficio social. En los últimos años se ha tratado de dar mayor significado y proyección a esta participación popular en el desarrollo y mejoramiento de comunidades y, a tal efecto, organismos públicos y privados han aplicado técnicas y métodos de desarrollo de la comunidad en proyectos de tipo regional o metropolitano. Estas experiencias han proporcionado elementos prácticos que sirvieron para iniciar a fines de 1964 un programa de promoción popular, tendiente a propiciar una activa y creciente vinculación de los grupos marginados a la vida política, social, económica y cultural del país. Este proceso se ha venido efectuando al nivel de las comunidades de base, por medio de la adecuación y fortalecimiento de instituciones comunales y organizaciones intermedias, tales como agrupaciones campesinas, cooperativas, sindicatos, juntas vecinales y otras.

El programa se ha venido organizando y llevando a cabo a través de la Consejería Nacional de Promoción Popular, una dependencia de la Presidencia de la República que cuenta entre sus facultades la de definir la política de desarrollo de la comunidad, procurar una coordinación de instituciones del sector privado en programas, proyectos y campañas a los niveles regional y local.

Según se establece en el Segundo Mensaje del Presidente de la República de Chile, Dr. Eduardo Frei, al inaugurar el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional en mayo de 1966, el programa tiene como objetivos realizar investigaciones para conocer el estado actual de la estructura comunal, especialmente en los sectores marginados; motivar las comunidades hacia su propia organización; capacitar líderes y personal local; establecer servicios de asesoría técnica a instituciones locales y organizaciones intermedias existentes o en formación; suministrar servicios básicos y equipos como medio para fortalecer las organizaciones populares en lo comunitario, jurídico, gremial y económico; estudiar la legislación vigente y adecuarla para que contribuya a alentar y facilitar la organización y participación populares.

Para el cumplimiento de tales propósitos la acción ha estado dirigida principalmente a la realización de programas de estímulo a la organización y participación popular, a la elaboración de leyes que orienten y reglamenten esta actividad, al suministro de asesoría técnica a las comunidades, a la elaboración de estudios e investigaciones y a la capacitación de líderes y representantes de organizaciones intermedias.

Esta labor de estímulo, orientación técnica y promoción popular, en coordinación y colaboración con otros organismos nacionales, ha facilitado el asentamiento de 3 859 familias campesinas beneficiadas con programas de reforma agraria. Además, se está participando en programas de vivienda, desarrollo y equipamiento comunitario, como parte de los cuales, y con el aporte de las comunidades interesadas, se han construido redes de suministro de agua y alcantarillado y se han establecido centros médicos en regiones rurales, aulas escolares, campos de recreación, jardines y otros servicios. Por otra parte, el programa ha servido de canal informativo y de instrucción popular en aspectos relacionados con la organización y operación de cooperativas, asociaciones gremiales, grupos culturales, etc. Ha participado y conducido 446 programas de capacitación para líderes y representantes locales, organizados con la colaboración de entidades del sector privado y de los cuales se han beneficiado 56 968 personas. <sup>(1)</sup>

En lo que a legislación se refiere, el programa ha preparado un proyecto de ley sobre constitución, características y funciones de las juntas vecinales y organizaciones comunales, con el objeto de fortalecer los grupos representativos de las comunidades de base y dotar a las comunidades de sistemas y mecanismos que le permitan canalizar las aspiraciones y esfuerzos locales, haciendo viable la ejecución de programas y proyectos de desarrollo.

#### c) Colombia

En julio de 1965, el gobierno de Colombia inició un programa de Desarrollo de la Comunidad de embergadura nacional, a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA). Este instituto venia realizando desde hace varios años diferentes programas tendientes a lograr una acción efectiva y beneficiosa para colonos y parcelarios de los campos de Colombia.

La llamada "Ley 19" del año de 1958 en sus Artículos 22, 23 y 24 instituyó una serie de medidas que facilitaban cualquier ac-

<sup>(1)</sup> El Desarrollo de la Comunidad en Chile.—Publicación del Departamento de Asuntos Sociales de la Unión Panamericana.

ción tendiente a desarrollar actividades de desarrollo rural, englobándolos bajo el término genérico de "acción comunal".

Los decretos 1761, 1762 y subsecuentes, instituyeron más tarde, que a nivel nacional la entidad promotora y coordinadora del desarrollo de la comunidad sería la División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, dejando asentado también, que a nivel regional y local deberían organizarse servicios departamentales de acción comunal y juntas municipales. Las funciones básicas de la división son la promoción, planeamiento y coordinación de programas de asistencia técnica y material que se suministra a las comunidades, evaluación de los resultados y formación de personal a los niveles y categorías requeridas. Se consagra, además, un amplio campo de iniciativa y participación en favor de otros organismos, tanto del sector público como privado y, para la coordinación internacional en la práctica, se previene que deberán celebrarse acuerdos, convenios y contratos.

Previene también la ley que los organismos que tienen facultades para llevar a cabo una coordinación y ejecución de proyectos, serán los Ministerios de Educación Nacional, Salud Pública y Obras Públicas, Fomento y Guerra, los institutos de Fomento Municipal, Nutrición y Abastecimiento, así como el Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

Estas fueron las bases legales que sirvieron al INCORA para planear el programa a que hemos hecho referencia. Su aplicación en el campo se haría, sin embargo, libremente, coordinando en lo posible la acción de diferentes instituciones estatales. Esto le permitió desde un principio, una mayor libertad de movimiento, ya que no se recurriría al sistema tradicional de fundar "Juntas de Acción Comunal" en las diferentes comarcas. Estas juntas han requerido siempre de la dotación de una "personería jurídica" como requisito indispensable para la tramitación de ayudas materiales de cualquier oficina de gobierno. Por lo menos la parte educativa del programa de desarrollo quedaba, desde su iniciación, libre de tal requisito, pudiendo más tarde extender tal libertad de movimiento a los actos materiales.

Para la iniciación del programa, el "INCORA" concertó con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad un convenio de servicios técnicos por medio del cual la última se comprometía a prestar asistencia técnica en el entrenamiento del personal, establecimiento de sistemas administrativos y estadísticos, elaboración de manuales de operación y en la selección y preparación de materiales para el programa.

Se inició el programa una vez que se hubo preparado un grupo de 20 "promotores sociales" y se definieron los objetivos de la siguiente manera: "El programa se apoya en la utilización de estímulos materiales y de buenas técnicas de promoción social para obtener la participación de los campesinos en la realización de actividades para el mejoramiento de sus condiciones de vida y para acelerar el ritmo de desarrollo del país". "El Estado estimulará esta acción, por medio de inversiones relativamente pequeñas, mediante las cuales se determinarán inversiones mayores de parte del pueblo".

Se intentaba así, lograr una movilización maciva de los recursos del pueblo, para su desarrollo, tales como: su iniciativa y capacidad para identificar, analizar y encontrar soluciones a sus problemas; su capacidad de organización voluntaria; sus recursos técnicos y materiales y su mano de obra desocupada y subempleada. <sup>(1)</sup>

Se pretendía, además, demostrar con el programa una técnica mediante la cual podría lograrse en todo el país la participación del pueblo en su desarrollo y aumentar las relaciones entre la población campesina, el INCORA y demás oficinas gubernamentales.

Cabe señalar que la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad pudo suministrar al programa Colombiano la cooperación de técnicos mexicanos, provenientes del ya entonces floreciente "programa cooperativo del desarrollo de la comunidad rural" de México, que se describirá en otro capítulo de este trabajo y que había ya aplicado con éxito estas técnicas.

De esta manera se definieron, desde luego, las funciones de todos los integrantes del programa y los principios que debería seguir.

Con base en la división territorial de aplicación, hecha por el INCORA y tomando como cabeceras las sedes de "proyectos de la Reforma Agraria", se escogieron para iniciar el programa, las siguientes zonas: Atlántico, Córdoba, Bolívar, Magdalena, Santander del Sur, Cundinamarca, Tolima, Valle del Cauca, Nariño, Huila, Coqueta y Meta. Más tarde se extendieron los trabajos a otras provincias.

Se han establecido sistemas de información interna, de supervisión, de comunicación y de evaluación, para lo cual existen una serie de formas diseñadas ex-profeso para cada necesidad. La infor-

<sup>(1)</sup> David Sweet.—Informe de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad.

mación contenida en estas formas, es más tarde procesada por medio de sistemas electrónicos IBM.

El programa se ha ido desarrollando paulatinamente, habiendo puesto en movimiento durante el primer año, a más de 75 mil días-hombre de trabajo y logrado alcanzar más de 500 comunidades.

Los mismos dirigentes del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria, han definido este programa como "el mayor esfuerzo que hasta la fecha se ha hecho en Colombia, para lograr la participación voluntaria del pueblo y el progreso de la patria. Se hace con un espíritu a la vez determinado y experimental".

Es válido también hacer referencia a los diferentes programas que se llevan a cabo bajo el nombre de "acción comunal" que tienen su base en las disposiciones legales ya mencionadas. Este programa trabaja prácticamente en todo el país, por medio de una serie de promociones regionales, destacadas oficialmente en las capitales de los Departamentos y de numerosas "Juntas Comunales" de carácter local creadas por decretos. Simultáneamente a este programa nacional, algunos departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, cuentan con actividades propias orientadas en el mismo sentido. Así, por medio de la Acción Comunal se han realizado numerosas obras, especialmente en el campo de los servicios comunales y de asistencia de los incluidos en el Plan General de Desarrollo para ser ejecutadas conjuntamente por la Comisión y el Gobierno. Al mismo tiempo, algunos organismos estatales descentralizados, como el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto de Fomento Municipal, la Federación Nacional de Cafeteros y otros, utilizan los principios del Desarrollo de la Comunidad en diversos programas.

#### d) República Dominicana

Este país había carecido por completo de programas de desarrollo de la comunidad hasta el año de 1964, fecha en que su gobierno firmó un convenio de servicios técnicos con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad para iniciar la organización de un plan nacional de desarrollo. Para ésto hubo de crearse, por decreto, una dependencia especial llamada "Oficina de Desarrollo de la Comunidad" que depende directamente de la Presidencia de la República. Para su instalación, el gobierno dispuso de una finca que en tiempos de la dictadura Trujillista perteneció a uno de los miembros de la familia del autócrata.

Durante los primeros meses de 1964, se llevó a cabo la organización de la oficina, la cual quedó integrada por departamentos que

operarían a nivel nacional. Se estableció también, un curso de adiestramiento con el fin de preparar, tanto al grupo de promotores sociales, como a los mismos jefes de Departamento ya que se carecía por completo de personal nacional capacitado. A mediados del mismo año, el programa inició sus actividades en las provincias de Azua, la Vega, Barahona y las que rodean el Lago Enriquillo.

La Presidencia de la República, habiendo creado la Oficina del Desarrollo de la Comunidad por decreto presidencial, aseguró la cooperación de los gobiernos provinciales al programa, no por acuerdos tomados con ellos, sino por el procedimiento extralegal de enviar cartas de presentación del programa, en las cuales se solicitaba su cooperación.

Los propósitos generales se asentaron de la siguiente manera: "Estimular a los habitantes de las comunidades de la República Dominicana a contribuir en el Desarrollo de sus Comunidades y su país, por medio del desarrollo de actividades de auto-ayuda". Se intentaba además, proporcionar experiencia práctica en el uso de procedimientos democráticos que animen a los habitantes de las pequeñas comunidades a estudiar y discutir sus problemas y a tomar decisiones por sí mismos, hacer sus planes y en fin trabajar juntos, por el mejoramiento de su comunidad". "Se da además, prioridad a aquellas actividades que se realicen con materiales, recursos y mano de obra local, complementada si es necesario, con materiales y servicios del Estado".<sup>(1)</sup>

El programa se dirigió en su fase inicial a aquellas zonas donde el desempleo temporal era más grave y a aquellas en donde el desempleo continuo era crónico.

Los planes tenían como finalidad, alcanzar un promedio anual de 75 días-hombre de trabajo por-año-por-habitante que vendrían a beneficiar con diferentes obras de Desarrollo a más de 60 mil habitantes.

Debe mencionarse el hecho de que estas metas fueron alcanzadas, habiendo logrado una participación de las comunidades (en mano de obra y materiales existentes) de más de 1,875.000 dólares. La contribución del gobierno, en alimentos y gastos diversos fué de 154 000 dólares. Esto muestra gráficamente que un altísimo porcentaje del costo de las obras fué contribución de la misma comunidad, principio básico del desarrollo y motor de la dinámica comunal. Ca-

(1) Gerardo Cornejo.—Informes de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad.

he señalar, que este programa recibió también la ayuda de técnicos mexicanos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La Presidencia de la República aseguró también, la cooperación de las Secretarías de Agricultura, Recursos Hidráulicos y de Educación, con el fin de complementar los recursos a aplicar en el campo.

Es de importancia mencionar aquí, que los disturbios que ocasionaron la intervención de los Estados Unidos y de la oprobiosa fuerza interamericana de paz no frenaron el desarrollo del programa, siendo este uno de los únicos planes que no fueron detenidos por este turbulento período de sucesos. Una vez más un programa de profundo arraigo popular, pudo resistir los violentos cambios sociales producidos por una serie de hechos de tan graves consecuencias.

e) Estados Unidos

De los programas oficiales norteamericanos, el que merece especial atención es el llamado programa de los "cuerpos de paz".

En el año de 1961 surgió del poder ejecutivo, encabezado por el Presidente Jonh F. Kennedy una iniciativa de Ley que habiendo sido aprobada por el Congreso fué designada con el nombre de "The peace Corp. Act.". Este estatuto creó una dependencia estatal especial que se dedicaría a la organización de un programa, cuya directriz especial sería la de prestar a los países que lo solicitasen un servicio voluntario no honeroso de carácter asistencial y de promoción de actividades de Desarrollo.

La oficina de dirección situada en Washington constituye una dependencia autónoma regida por un reglamento interno, pero con facultades oficiales para llevar a cabo arreglos de carácter internacional, en lo que se refiere a la coordinación de estas actividades.

f) Guatemala

Por medio del Decreto-Ley 296 del 25 de noviembre de 1964 fué creado y puesto en marcha el programa nacional de desarrollo de la comunidad, denominado "Acción Conjunta", bajo el auspicio y dirección de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República. El programa, concebido como parte del esfuerzo global de mejoramiento, se estructuró con base a los resultados y conclusiones derivadas del estudio y análisis previo de las condiciones socio-económicas del país, y en función de los requerimientos futuros del desarrollo nacional. Sus objetivos principales son coadyuvar a la crea-

ción de comunidades organizadas y estable que con el asesoramiento técnico necesario, participen conscientes de sus responsabilidades en la tarea del desarrollo; contribuir a elevar el nivel de vida de la población rural mediante programas de cooperación popular; propiciar la formación de estructuras organizativas al nivel comunal que aseguren la eficacia de la acción gubernamental y que, especialmente en las zonas rurales, permitan llevar a cabo programas de desarrollo tendientes a integrar los grupos marginados de la actividad económica, social y cultural del país; fortalecer los gobiernos municipales suministrándoles los medios y capacitándolos para que de ellos surja parte del esfuerzo y la orientación necesaria para llevar a cabo programas y proyectos con el apoyo y la participación popular. Varias secciones técnicas de la Secretaría son responsables de la programación y dirección de las actividades que involucra el programa: las de ingeniería civil, de agronomía, de medicina sanitaria, de educación de adultos, de educación del hogar, de adiestramiento, de ayudas audiovisuales, de servicio social y de cooperativas.

Al decreto antes citado, se ha sumado la serie de disposiciones que actualmente forman el principio de lo que puede ser la legislación de este país sobre desarrollo de la comunidad.

g) Guayana Británica

A finales de junio de 1965 tres representantes del gobierno de la Guayana Británica emprendieron un viaje a México con el fin de realizar una visita de observación al ya notable "Programa Cooperativo de Desarrollo de la Comunidad" de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Se intentaba que estos representantes se adiestraran en las técnicas y en la filosofía del programa.

Con resultado de su aprendizaje en México y al regresar a su patria, estos oficiales organizaron, durante los meses subsiguientes, un seminario bajo los auspicios de su gobierno. Este evento fue oficialmente puesto en marcha por el primer ministro L. F. S. Burnham y contó con la asistencia de los oficiales de diversas dependencias de aquel país, incluyendo los futuros "promotores" del naciente programa y varios colaboradores de diferentes organismos internacionales. Se examinaron allí los procedimientos administrativos, las técnicas de promoción, estudios, casuística, sistema de información y medios de comunicación aplicados al Desarrollo de la Comunidad.

Pocas semanas más tarde, el Primer Ministro decretaba la separación de la División de Desarrollo de la Comunidad del Ministerio de Educación, declarando: "como Primer Ministro he tomado el portafolio de Desarrollo de la Comunidad, con el fin de enfatizar su

importancia nacional y de asegurar la coordinación al nivel más elevado". Se establecían así las bases legales sobre las que operaría el programa. La Sra. W. Gaskin, Ministro de Educación prestó todo su apoyo a la organización naciente, haciendo circular un memorandum a todos los ministerios con la invitación a abrir una discusión sobre el plan. Se les alentaba, también, a proponer reformas legislativas que facilitarían las operaciones por iniciarse.

Como resultado, a principios de 1966, fue sometido a consideración del Consejo de Ministros, un plan que basaba su estructura a nivel local en los jefes Distritales (Local Marshalls), los cuales formarían los llamados "Comités Distritales del Desarrollo de la Comunidad", que agruparían los comités de cada comunidad. Estos Comités Distritales reemplazarían a los antiguos Comités Regionales de Desarrollo.

En seguida se delinearon las responsabilidades y facultades de los Comités, así como las líneas de autoridad emanadas de cada oficina por orden de jerarquía.

Las solicitudes deberían seguir una secuencia que iniciándose por el Comité de la Comunidad pasaría por el promotor y el Comité Distritales antes de recibir su aprobación. <sup>(1)</sup>

Desafortunadamente este sistema incurrió en una excesiva operación burocrática que tendría más tarde funestas consecuencias.

Las actividades se dirigían a los objetivos principales de: actividades generales de desarrollo, poniendo énfasis en aquellas dirigidas a lograr mayor producción, mayor movimiento de energía humana y a las de coordinación de los trabajos de los diferentes ministerios. En ellas estaban comprendidas, como era natural, las actividades de construcción de escuelas, viviendas, centros de salud, pequeños sistemas de inmigración, conservación de suelos, etc.

Colateralmente y para impulsar y promover el programa, un experto de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad, el Sr. Jim Mook Lee inició la organización de un plan llamado "La Sociedad Cooperativa de Jóvenes Agricultores de Guayana" (The Guayana Young Farmers Cooperative Society) que iniciaría una labor de canalización de energía humana hacia la apertura de nuevas tierras de cultivo y al mejor aprovechamiento de las existentes. Esta Sociedad contó, además, con el apoyo de la iniciativa privada y con la ayuda económica de la Fundación Oxford de Londres, Inglaterra.

<sup>(1)</sup> Ricard Brown.—Informes de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad.

El Primer Ministro Burnham había anunciado orgullosamente que para el mes de la declaración de independencia (mayo de 1966) todas, (absolutamente todas) las comunidades de la nueva "Guyana" estarían trabajando por lo menos en una obra de Desarrollo de la Comunidad.

Desafortunadamente su deseo no se vio satisfecho, ya que el programa ha tropezado con innumerables obstáculos causados por la excesiva burocracia a que ha sido sometido y por la incapacidad de muchos funcionarios. Es de esperarse que se logren eliminar estos escollos antes de que hagan sucumbir de manera definitiva un programa que tenía todas las posibilidades de convertirse en un esfuerzo serio para resolver muchos de los grandes problemas que aquejan a aquel infortunado país.

#### h) Honduras

El interés de este país en el Desarrollo de la Comunidad se debe, en cierta medida, a un intercambio de ideas, sostenido entre el Ministro de Salubridad de ese país y su colega mexicano, el titular de la SSA de la República Mexicana, Dr. Rafael Moreno Valle. El funcionario mexicano pudo infundir entusiasmo en el hondureño, al describirle el programa que se estaba realizando en el área rural de México. Meses más tarde al iniciarse el año de 1966, el gobierno de aquella República suscribió un convenio de servicios técnicos con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad, con la intención de iniciar de inmediato un plan de desarrollo, el cual sería colocado bajo los auspicios del mencionado Ministerio de Salud.

El programa descansa, como en México, sobre el soporte legal que el mencionado convenio le proporcionaba una vez registrado y aprobado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Al cumplirse el primer semestre de trabajo, el gobierno Hondureño, decidió instituir el Desarrollo de la Comunidad en el país, confiéndole un apoyo jurídico más sólido y permanente, para lo cual el Congreso Nacional reunido en pleno aprobó por decreto (Decreto No. 57) la "Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad" del 6 de septiembre de 1966.

En el capítulo I de esta Ley se establecen como objetivos principales, los de : desarrollar, por medio de la coordinación efectiva de todas las instituciones gubernamentales un programa que asegure la distribución integral de las comunidades; definir la política nacional en cuanto a la organización, ubicación y funcionamiento de los programas de Desarrollo de la Comunidad; asegurar la cooperación de los diversos

organismos del Estado para este fin; adiestrar personal, en diferentes niveles, en los métodos y técnicas modernas de esta disciplina; promover y desarrollar programas específicos en las diferentes áreas del país, realizar estudios de las condiciones regionales de los grupos sociales con el objeto de establecer prioridades, formular y proponer los programas de trabajo que se hagan necesarios para satisfacer las necesidades y fomentar el liderazgo democrático, el trabajo voluntario y el fortalecimiento de los organismos locales afines de desarrollo y ordenarlas para que sean instrumentos eficaces para dinamizar la vida comunal.

Esta Ley resuelve también el problema aplicativo, designando en su capítulo II, los organismos de ejecución y de consulta (Art. 2) Después delimita la jurisdicción de cada uno de los órganos aplicativos... (Artículos 3 y 4). Más adelante se establecen las bases para la organización interna del instituto, tanto en lo referente a su personal, como a las reglas particulares que regirán su funcionamiento.

Se llegó inclusive, en el Capítulo IV, a reglamentar debidamente la coordinación entre los diferentes ministerios, dejando esto acotado en los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de la Ley. El texto completo de la Ley Hondureña de desarrollo de la comunidad se incluye como apéndice de esta tesis. Como puede verse, ya en esta Ley se incluyen y reglamentan la mayoría de los principios del Desarrollo de la Comunidad, logrando un compendio inteligente y práctico.

Es de esperarse que otros países, sigan este ejemplo y logren institucionalizar el Desarrollo de la Comunidad, de manera tan avanzada como se ha hecho en Honduras.

No es posible todavía hablar de los resultados prácticos de estas bases jurídicas, debido al poco tiempo que llevan de vida, pero puede vislumbrarse ya un futuro prometedor.

i) México

Al tratarse de las instituciones oficiales de carácter nacional, hemos de señalar a México en lugar prominente por ser este país el primero, en organizar oficialmente (bajo diferentes dependencias estatales) programas de Desarrollo de la Comunidad.

Nos concretaremos en este inciso, sin embargo, a mencionar solamente el hecho, ya que todas las dependencias oficiales mexicanas que han llevado y llevan a cabo actividades de desarrollo de la comunidad, han sido analizadas con detalle en el número tres del pri-

mer capítulo de este trabajo. Se hace referencia allí a cada uno de los programas, haciendo una clasificación por Secretarías de Estado, señalando los principios legales que les dieron vida, sus atribuciones y haciendo referencia a sus logros en el campo de la aplicación práctica.

1) Perú

En el Perú <sup>(1)</sup> se han venido produciendo últimamente hechos muy significativos en el campo del desarrollo de la comunidad. En 1954 el Programa Andino inició diversos trabajos con las comunidades indígenas y, de una manera o de otra, los principios y métodos se aplicaron constantemente. En agosto de 1963, el gobierno resolvió instaurar un programa nacional a base de la participación popular organizada, bajo la denominación de "cooperación popular" y para tal efecto creó la "Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular" por decreto supremo 37-F del 17 de agosto de 1963. El programa ha sido definido como "un esfuerzo de promoción comunal 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." <sup>(2)</sup> Trabaja por medio de centros provinciales, denominados "Centrales Básicas" (se han programado 144), que están dotados de equipo y herramientas de construcción, de un grupo de técnicos (agronomo, ingeniero, economista del hogar y un promotor de desarrollo de la comunidad) que actúan como promotores sociales y asesores técnicos, y de centros departamentales, denominados "Centrales Mayores" (se han programado 27), dotados de equipo pesado y de más personal técnico: especialistas en cooperativas, higiene, administración pública, educación de adultos, artesanías, antropología, etc. Tales centros de acción se han creado para prestar asistencia técnica a los 1 500 consejos distritales y comunidades que lo soliciten, a servir de núcleo de promoción del desarrollo económico y social y de encauzamiento de la participación popular. El programa incluye la participación de estudiantes universitarios y voluntarios, los cuales deben desplazarse a las zonas rurales del país, durante el período de vacaciones para actuar distritos, en los consejos provinciales y en las "juntas provinciales de programación." <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> Caroline F. Ware, — "Desarrollo de la Comunidad en el Perú."

<sup>(2)</sup> Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, Cooperación Popular, Bases del Programa de Desarrollo Comunal (Lima, 1963).

<sup>(3)</sup> En las vacaciones de fines de 1963 participaron 1 200 voluntarios que viajaron a 543 aldeas-comunidades de todo el país.

El programa entró en plena actividad desde fines de 1963 y el gobierno no empezó a realizar esfuerzos tendientes a obtener el crédito externo necesario para financiarlo.

Para hacer posible la consecución de créditos de esta especie, se promulgó el 21 de junio de 1966, la "Ley de Desarrollo de la Comunidad", en la cual se facultaba al gobierno para oficializar y reglamentar esta clase de préstamos. Sobre estas bases el Banco Internacional de Desarrollo concedió el primer crédito de 25 millones de dólares. A base del mismo, se propone ejecutar un gran volumen de obras de infraestructura social y activar el desarrollo económico, especialmente en las zonas rurales. Tal vez las características más interesantes son el entusiasmo y el esfuerzo constante de estos equipos técnicos, la respuesta siempre positiva de las comunidades rurales, el carácter de movilización nacional en torno al desarrollo general del país, y el impulso oficial que está dándole el gobierno.

En algunos departamentos como el Cuzco y Puno el programa es muy intenso y numerosas comunidades están construyendo sistemáticamente escuelas, caminos, canales de riego, centros artesanales, etc. En el Cuzco el promedio de aulas construidas en el presente año ha sido de una diaria. Al mismo tiempo, los otros programas relacionados con el desarrollo de la comunidad continúan en acción. Uno de ellos es el PNIPA que desde 1959 integra las actividades del Programa Andino y las del Programa de Vicos y otros elementos, y sigue el principio de integrar y coordinar las actividades de promoción en materia de reducción, agricultura, nutrición, salud, educación y servicios sociales y desarrollo comunal dentro de este programa. <sup>(1)</sup>

El de Vicos constituye un proyecto experimental desarrollado por el Departamento de Antropología de la Universidad de Cornell de Estados Unidos en cooperación con distintas entidades nacionales; su centro de trabajo es una hacienda arrendada, cuya población indígena está sometida a un tratamiento científico de aceleración del cambio social. A esta comunidad se la ayuda a mejorar sus métodos de trabajo agrícola, a educar a sus hijos, a elevar sus niveles de salud y nutrición, a organizar su propia directiva y finalmente adquirir tierra mediante compra. <sup>(2)</sup>

(1) Oficina Regional del Programa Andino.—Informe Anual del Programa Indígena Andino (1963).

(2) Allen R. Holmberg; "Changing Community Attitudes and Values in Perú: A Case Study in Guided Change". *Social Change in Latin America Today*. (Nueva York. Council on Foreign Relations, 1960), p.p. 63-107.

Este programa constituye otro ejemplo de una organización respaldada por bases jurídicas específicas y se espera que pronto alcance arraigo nacional en el Perú.

k) Venezuela

Venezuela ha puesto en marcha un programa nacional de desarrollo de la comunidad, tendiente a promover la participación popular en el desarrollo y propiciar simultáneamente las transformaciones socioculturales necesarias. Concebido dentro de el "Plan de la Nación", el programa tiene el carácter de esfuerzo complementario para el mejoramiento social a los niveles regional y local, persiguiendo dos objetivos centrales: la participación de la población como recurso e instrumento del desarrollo y la coordinación de programas a los varios niveles. Estos objetivos se han concentrado en una serie de medidas destinadas al mejoramiento del nivel de vida, la creación de capital social básico, el incremento de la productividad, la generación directa o indirecta de fuentes de ocupación, el desarrollo de la personalidad y del liderato y el fortalecimiento de las instituciones locales.

El programa fué estructurándose a través de etapas progresivas, partiendo de proyectos experimentales de esfuerzo propio y de ayuda mutua al nivel local que fueron extendiéndose a zonas más amplias.

Esto sirvió para proceder a una organización a escala nacional que incorporara y encauzara gradualmente recursos y programas de los organismos nacionales y regionales en proyectos más complejos de desarrollo socio-económico. Desde su comienzo en 1960, fue diseñado como programa integrado y coordinador, siendo ubicado como dependencia de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia (CORDIPLAN). Al nivel nacional, la entidad normativa, coordinadora y asesora es la División de Desarrollo de la Comunidad de CORDIPLAN a través de sus secciones técnicas especializadas. Al nivel regional el programa ha adquirido su estructura en los organismos regionales de desarrollo de la comunidad (ORDEC) de los estados. En lo local, operan juntas distritales al nivel de distrito y juntas locales en caseríos, veredas y barrios. Su organización general se basa en la coordinación entre diferentes organismos, lograda en la práctica mediante decretos, contratos o acuerdos; la formación de equipos profesionales interdisciplinarios, y la utilización de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad como elementos integradores y unificadores de esfuerzos y programas.

El programa no dispone de presupuesto propio. La División de Desarrollo de la Comunidad de CORDIPLAN cuenta con asignaciones fijas para gastos de operación y para la financiación de proyectos los recursos provienen de los presupuestos de organismos nacio-

nales coordinados, de los presupuestos de entidades federales, de los presupuestos locales, de las contribuciones de las comunidades y de los aportes de organismos privados. En esta forma, el presupuesto del programa está conformado por la suma total de fondos de organismos y entidades que a él se integren y que coordinen su acción en torno a proyectos específicos.

De acuerdo a los datos suministrados por CORDIPLAN, en el período. 1960-1964 se integraron proyectos de recursos estatales, locales y nacionales para la ejecución de programas de infraestructura rural y urbana con la participación de la comunidad. En el mismo período se incorporaron al programa 16 de 20 estados federales del país, en los que se han terminado aproximadamente 1 770 proyectos diversos de obras de capital social básico. La inversión total fué del orden de 23 600 000 de bolívares, de los cuales aproximadamente 31 por ciento se financió con recursos del presupuesto nacional, 48 por ciento con recursos regionales y 19 por ciento con aportes de las comunidades en horas-hombre de trabajo y contribuciones varias. Los proyectos de capital básico, programados para el período se han clasificado en cuatro renglones generales: de salud y saneamiento ambiental, de vialidad, de educación y recreación y otros de tipo variado.

Además de estos proyectos de obras físicas, el programa ha coordinado al nivel regional, la acción de organismos nacionales y estatales en campañas de tipo educativo, cultural y de fomento económico, especialmente en zonas comprendidas por la actual reforma agraria. En los años que lleva de operación ha promovido 1247 comunidades, de las cuales el 24 por ciento se ha incorporado activamente a la realización de obras. La población beneficiada directa o indirectamente hacia fines de 1965 ascendía a aproximadamente 1 014 342 personas, que representan un 20 por ciento de la población total de los 16 estados incorporados al programa.

## CAPITULO TERCERO

# LAS ORGANIZACIONES PRIVADAS DEL CONTINENTE AMERICANO

### 1. Las Internacionales

- a) La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad
- b) La Sociedad Internacional para el Desarrollo de la Comunidad
- c) El Comité de Servicio de los Amigos

### 2. Las Nacionales

- a) La Asociación Canadiense Indo-Esquímal (I.E.A.)
- b) La Unión de Estudiantes Canadienses para la Acción Pacífica
- c) El Comité de los 100 de Colombia
- d) La Fundación del Centavo de Guatemala
- e) El "SERPAC" de México
- f) El Dividendo voluntario de Venezuela
- g) Otros

### 1. Las Internacionales

- a) La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad

La Fundación para el Desarrollo de la Comunidad es una organización internacional, voluntaria, no lucrativa, establecida en el año de 1959. Sus finalidades son las de llevar a cabo programas demostrativos y prestar asistencia técnica a los gobiernos que los soliciten, para realizar programas nacionales de desarrollo de la comunidad. Para este objeto mantiene un alto nivel de capacidad entre sus técnicos en lo referente a administración, adiestramiento y operación de programas de acción en sus diferentes aspectos.

Esta institución ha demostrado recientemente, la gran efectividad del uso de estímulos (tales como: alimentos, herramientas, etc.) en el desarrollo de estos programas. Siempre y cuando estos incentivos sean combinados con una técnica avanzada de desarrollo de la comunidad. Ha introducido también, el uso de la tecnología de la computación de datos por medio de máquinas electrónicas, con el fin de mejorar los sistemas de información, administración y evaluación de estos programas y como mejor medio para valorar y usar más efectivamente los recursos humanos.

Esta prestigiosa institución enfoca su acción al desarrollo de las capacidades de la gente misma de las comunidades, más que a la

construcción de obras. Orienta sus programas a las poblaciones rurales, las cuales deben ser atendidas por promotores nacionales, en cada país, debidamente preparados para el caso.

El trabajo de estos promotores consiste en proporcionar adiestramiento y guía en los siguientes campos: Planificación y organización de la comunidad; estímulo a la acción de los líderes naturales locales, administración, coordinación de recursos y servicios, mejoramiento de las relaciones entre el gobierno y el pueblo y afianzamiento de las capacidades institucionales del gobierno y de la comunidad en lo referente a desarrollo económico y social.

El objetivo principal de esta Fundación consiste en lograr un mejor nivel de bienestar para los habitantes de las comunidades rurales sin menoscabo de su dignidad, respeto por sí mismos e independencia.

Actualmente la Fundación opera con personal de más de 25 nacionalidades y desarrolla programas, bajo convenio de asistencia técnica, con los gobiernos de: Brasil, Caméroom, Colombia, Corea, Egipto, Francia, Filipinas, Finlandia, Grecia, Guayana, Honduras, Hungría, Italia, Líbano, Marruecos, México y la República de Santo Domingo.

El título II de la Ley Federal "P. L. 480" de los Estados Unidos, constituye la base legal para que la Fundación proporcione, algunos de los programas mencionados (además de la asistencia técnica) las cantidades necesarias de productos agrícolas, con el fin de que sean usados como estímulo, según lo requieran las circunstancias económicas y sociales de cada país. El convenio de asistencia técnica tendrá las responsabilidades de esos gobiernos en lo referente a manejo y administración de los productos, estando entre esas obligaciones la de facilitar los trámites aduanales, el transporte interno, el almacenamiento, etc. Se establecen también, en el mencionado convenio, las facilidades que cada gobierno debe dar a los técnicos de la Fundación de diferentes nacionalidades en lo referente a visas especiales, exención de impuestos para la introducción en el país de sus menajes de hogar, equipo especial, etc.

La Ley "P. L. 480" de los Estados Unidos examina la posibilidad de prestar ayuda a países extranjeros, "proporcionando alimentos en casos de emergencia por desastres naturales (Título I) y en casos de países que no siendo exportadores de alimentos puedan canalizar éstos de manera efectiva a la gente de las comunidades más necesitadas, como por ejemplo: en programas de desarrollo de la comunidad (Título II) y, en casos de diversa especie, como programas

caritativos. Esta última posibilidad está comprendida en el Título III de esta Ley.

Como es sabido, la canalización de productos agrícolas exedentes de los Estados Unidos a otros países, se ha llevado a cabo también, a través de los programas que las Naciones Unidas desarrollan por medio de su organismo conocido con el nombre de F.A.O. (Food and Agriculture Organización).

Como se ve la legislación federal de los Estados Unidos ha contemplado ya las posibilidades para el desenvolvimiento de programas de desarrollo de la comunidad, facilitando, inclusive, una ayuda indirecta y material.

Si queremos simplificar las bases jurídicas sobre las que la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad descansa, podremos mencionarlas de la siguiente manera:

- 1.— Institución voluntaria internacional, registrada de acuerdo con los requerimientos de las leyes del Estado de Connecticut, Estados Unidos.
- 2.— Apoyo en la Ley Federal Americana P.L. 480 para aprovechar los exedentes agrícolas de ese país en programas de Desarrollo de la Comunidad (Título II).
- 3.— El estatus local en cada país se lo confieren los “convenios de asistencia técnica” que suscribe con cada nación que solicita sus servicios.

Debemos dar crédito aquí a esta institución por haber hecho posible la iniciación de una serie de programas que han dado enorme impulso al desarrollo de la comunidad en todo el mundo.

b) La Sociedad Internacional para el Desarrollo de la Comunidad

La Sociedad Internacional para el Desarrollo de la Comunidad (“International Society for Community Development”), fué creada durante la Conferencia Internacional de Trabajo social, llevada a cabo en el mes de agosto de 1962 en las Naciones Unidas.

Sus propósitos fueron resumidos de la manera siguiente:

- a) Estudiar y propiciar el avance, conocimiento y aplicación de los principios y prácticas de desarrollo de la comunidad;
- b) Formar una institución de alcances internacionales que se dedique exclusivamente a propósitos científicos y educacionales.

Se acordó entonces que la Sociedad promovería estos propósitos

por medio de conferencias que propiciaran un intercambio de experiencias de todo el mundo; por medio de publicaciones que hicieran accesibles estas experiencias a todos; por medio de investigaciones; grupos de trabajo; evaluaciones y todos los otros medios que su membresía autorizara.

Durante la segunda conferencia de la Sociedad, celebrada en 1964 en la ciudad de Atenas se decidió iniciar la publicación de un boletín especializado que se haría circular a todos sus miembros en los respectivos países y que contendría resúmenes y estudios de los diferentes programas en funcionamiento en todas las regiones del mundo. La responsabilidad de la preparación de este boletín fué puesta en manos del Dr. R. Hendriks, alto funcionario del Ministerio de Asuntos Culturales, Recreación y Bienestar Social de Holanda. El Dr. Hendriks ha asumido, además desde esa fecha la vice-presidencia de la Sociedad para el Continente Europeo.

A partir de entonces la Sociedad ha producido uno de los boletines más serios y completos, llamado "Journal of the International Society for Community Development". Esta publicación contiene valiosa información acerca de los programas que se llevan a cabo en diferentes países, haciendo estudios sobre sus características, las técnicas y las legislaciones en cada país. <sup>(1)</sup>

c) El Comité de Servicio de los Amigos

Se trata de una organización internacional fundada en Inglaterra hace más de 300 años con el nombre de "La Sociedad de los Amigos". A través de la historia los integrantes de esta sociedad han sido conocidos con el nombre de "cuaqueros" y han podido desarrollar en todo el mundo, durante muchos años, programas de servicio colectivo desprovistos de toda distinción por razones de raza, credo religioso, ideología política o posición socio-económica. Esto ha dado a esta institución, una internacionalidad muy elevada al nivel de la cual se ha podido intercambiar importantes experiencias de muy diversa índole.

Todas las agrupaciones regionales de juntas de los "Amigos" están ligadas entre sí por medio del Comité Mundial Consultivo, cuya oficina central está en Birmingham, Inglaterra. Este Comité Mundial disfruta de la relación consultiva que le fué concedida por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y por la UNESCO.

En el año de 1917 esta organización instituyó en Philadelphia E.U., el "Comité de Servicios de los Amigos". Este comité actualmente

(1) Journal of the International Society for Community Development.

desarrolla actividades en Europa, Asia, Africa, y América, organizando "unidades de servicio" compuestas por voluntarios de todo el mundo y estableciendo estas en comunidades rurales.

Esta organización realiza también actividades de desarrollo de la comunidad urbana aplicando los mismos principios.

Otra actividad importante de esta organización consiste en que, después de la segunda guerra mundial, ha concentrado esfuerzos crecientes en la búsqueda de soluciones no-violentas a los conflictos internacionales. Las conferencias para diplomáticos organizadas por este Comité cada año (desde 1952) han venido congregando a diplomáticos de numerosos países en reuniones celebradas en Europa y en Asia. Durante estas conferencias, los diplomáticos viven juntos en una residencia y celebran reuniones y conversaciones personales sin publicidad ni actas. Puede fácilmente decirse que, debido a este hecho, las discusiones se realizan en un ambiente de cordialidad, sin compromisos y de libertad de expresión.

El Comité de Servicio de los Amigos organiza también una serie de seminarios para dirigentes jóvenes. Estos seminarios se celebran en América, Europa Occidental, Europa Oriental, Asia y Africa. Durante estas reuniones, organizadas en grupos pequeños de personas de numerosas nacionalidades y diversas religiones, razas y sistemas políticos, los participantes se ven forzados a vivir juntos por varias semanas, con el fin de que puedan lograr un acercamiento que les lleve a la discusión directa de puntos de vista diferentes en un ambiente de convivencia y respeto mutuos.

Basada en los mismos principios, esta organización lleva a cabo actividades, en las sedes de Naciones Unidas, en Nueva York y Ginebra, que reúnen a representantes y diplomáticos en la O.N.U. en frecuentes encuentros para conversaciones informales en grupos pequeños, sin agenda, ni minutas, ni publicidad. Colateralmente se organizan en Washington seminarios para miembros del Congreso, para ejecutivos del Gobierno y para corresponsales extranjeros.

Para los estudiantes de universidades y colegios se organizan proyectos de servicio social en manicomios, y actividades para lograr el respeto y observancia de los derechos humanos; existe también un programa que permite que los estudiantes presten sus servicios como voluntarios en proyectos de servicio social o de desarrollo de la comunidad en Estados Unidos, México, Europa Occidental y Oriental (incluyendo la U.R.S.S.), el Medio Oriente, Japón y Africa.

Esta institución ha organizado en México, desde 1939 "unidades de servicio" con voluntarios mexicanos y de: Finlandia, Francia, Alemania, Holanda, India, Estados Unidos, China, Japón, Rusia, Palestina, Polonia, Inglaterra, Canadá, Venezuela, El Salvador, Guatemala, Cuba, Noruega, Suecia, Italia, etc.

Estas "unidades de servicio" se establecen en comunidades rurales, con el fin de promover la iniciativa de sus habitantes para planear y llevar a cabo programas de acción dirigidos a lograr tanto obras de beneficio material como cambios en su mentalidad organizativa. Estas unidades han prestado sus servicios en innumerables comunidades de casi todos los Estados de la República durante más de 25 años, logrando una gran variedad de obras de toda especie.

El Comité de Servicio de los Amigos opera en cada país como institución privada bajo los mismos lineamientos legales que se requieren para las Asociaciones Civiles. De tal manera que su estructura jurídica no ofrece complicaciones de ninguna especie. El Servicio de los voluntarios está regido por las normas aprobadas por el Secretariado Internacional de Servicio Voluntario, a cuya asamblea pertenece México.

Quizá la contribución más importante de estas "unidades de servicio" no esté en las obras de beneficio común que hacen posibles. La velocidad y eficacia con que esto pueda contribuir al desarrollo general del país puede ser insignificante debido a su magnitud y al ritmo general de crecimiento de la nación; lo más trascendente pues, de su labor, viene siendo el despertar que ocasionen en la comunidad con su presencia, con su acción y su disposición. Muchas comunidades son expuestas así, por primera vez a la influencia de una corriente sociológica externa, antes desconocida para ellos. Esta influencia se manifiesta de muchas maneras, que pueden actuar, más tarde, como agentes de cambio. Hay un mundo que se abre frente a ellos cuando ven, unidos por una finalidad común, a representantes de otros países o de otras regiones del mismo país. La dinámica social del descubrimiento se despierta en ellos distanciándolos de la abulia producida por el estatismo social de su vida normal. Claro que no se puede hablar de un fenómeno de aculturación, pero si se puede afirmar una influencia de cambio en los términos del desarrollo de la comunidad que viene siendo no sólo cambio, sino avance.

Es de importancia también señalar la influencia ejercida por la comunidad sobre los voluntarios, para quienes se abre otra corriente de dinámica cambiante. Esto lo produce tanto la fuerza interna de las instituciones tradicionales de la comunidad, como el intercambio cons-

tante con muchas culturas diferentes, representadas en las ideas de los demás voluntarios.

Esta interrelación tan rica ha hecho posible que las unidades de servicio hayan producido muchos de los expertos en desarrollo de la comunidad que actualmente prestan sus servicios a diferentes instituciones internacionales. La experiencia adquirida dentro de estas unidades ha servido a muchos como punto de arranque para su desenvolvimiento en esta fascinante disciplina, por lo que puede afirmarse que esta institución ha contribuido grandemente al desenvolvimiento del Desarrollo de la Comunidad en el mundo.

## 2. Las Nacionales

### a) La Asociación Canadiense Indo-Esquimal (I.E.A.)

Fundada en 1960, esta institución ha dirigido sus actividades a buscar la incorporación a la vida socio-económica de Canadá, de las tribus indígenas de Metis y Esquimales.

El Canadá cuenta actualmente con una población indígena estimada en 275. 000 personas. Esto representa un aumento de 51%, en los últimos 15 años ya que esta población era en 1949 de sólo 136 000 indígenas. La tasa de crecimiento demográfico entre estas tribus es dos veces más alta que la de población canadiense en general. Este es un hecho social muy común a todos los países, ya que se sabe que el control y el espaciamiento de los nacimientos es común en las clases media y alta, pero es inexistente entre los integrantes de los estratos socio-económicos bajos.

La mayoría de los indígenas canadienses viven en reservaciones que cubren una área de 3 millones de hectáreas, habiendo además, unos 20 mil de ellos que viven en los barrios pobres de las diferentes ciudades del país.

La I.E.A. se ha impuesto las siguientes metas: promover y lograr el bienestar de los ciudadanos canadienses de origen indígena y estimular su participación como miembros de la comunidad canadiense; promover su entendimiento y cooperación con el resto de sus conciudadanos; dar a conocer y estimular las actividades culturales de esta población indígena; estimular la acción local dirigida al desarrollo económico y social, etc.

Actualmente esta institución voluntaria lleva a cabo un programa de acción cultural transmitida por radio en las provincias de Crown Land y los territorios del noroeste. Grupos voluntarios visitan las

reservaciones, con el fin de promover actividades de diversa especie. Se organizan también reuniones a las que asisten representantes indígenas de diferentes partes, con el fin de que dicutan un plan de igualdad, los problemas con los representantes de diversas agencias del gobierno. Se llevan a cabo también conferencias a nivel profesional, así como mesas redondas donde se planean los programas de acción para cumplir con las metas trazadas.

En la actualidad la I.E.A. cuenta con 110 organizaciones afiliadas, voluntarias y públicas, y más de 1 000 miembros de los cuales, una tercera parte es indígena.

b) La Unión de Estudiantes Canadienses para la Acción Pacífica

Esta organización lleva a cabo programas orientados al logro de una interrelación humana más estrecha entre los integrantes de las comunidades que les permita llegar a la discusión positiva de planes para lograr mejores niveles de vida. Conduce también investigaciones sociológicas con el fin de establecer principios aplicativos y útiles. Grupos de estudiantes adiestrados para el propósito reilizan visitas a las comunidades, con el fin de establecer contacto directo con sus habitantes.

Se busca cumplir con las responsabilidades de la Universidad hacia el pueblo, por lo que se organizan campamentos de servicio, en los cuales participan estudiantes de todo el país, llevando a cabo actividades de diferente índole, tales como: enseñanzas de nuevas técnicas, programas educacionales con elementos audiovisuales, orientación para acudir a las dependencias estatales, etc.

La mayor parte de estas actividades están dirigidas a lograr una organización interna más sólida de la comunidad, dándole un sentido más unitario para enfrentarse a sus problemas. Los proyectos que se realizan actualmente son pequeños y de carácter experimental. Su expansión dependerá del apoyo que logren de parte del sector privado canadiense.

El estatus jurídico de esta institución es el de una organización estudiantil registrada como agencia voluntaria. Esta clase de agencias goza de una legislación especial en Canadá.

c) El Comité de los 100 de Colombia

Desde hace 4 años funciona en la República de Colombia un grupo de representantes de las diversas ramas de la industria, del comercio y especialmente de los productores de café de aquel país organizadas bajo el nombre de "El Comité de los Cien".

Habiéndose constituido como una Asociación Civil, este núcleo de personas ha podido integrar un fondo cuyos productos son utilizados para promover o coadyuvar actividades de desarrollo de la comunidad.

La cuota inicial donada por cada uno de los cien primeros integrantes permitió la formación de dicho fondo el cual fué invertido en actividades comerciales que pronto empezaron a formar la segunda parte del patrimonio que sería la que más tarde se dedicaría a los fines que acabamos de mencionar.

El programa de este grupo, aunque no de grandes alcances, ha podido cooperar de manera efectiva con los programas estatales ofreciendo créditos para la producción agrícola a bajísimos intereses y propiciando la construcción de varios puentes así como de carreteras de acceso para sacar dicha producción al mercado.

No es posible prever todavía la importancia de este programa ya que sus alcances son muy limitados, pero lo que sí puede adelantarse es que está contribuyendo, sin duda, a la formación de una conciencia social y de servicio dentro de un estrato social por trascendencia impenetrable como lo es la clase alta de Colombia.

#### d) La Fundación del Centavo de Guatemala

Instituida legalmente como una asociación civil, esta fundación tiene como finalidad organizar un programa que canalice parte de los medios de las personas con más capacidad económica, hacia el Desarrollo de la Comunidad. Se ha formado en torno al comité organizador de esta institución, un grupo de industriales, comerciantes, profesionistas, etc. que permiten la realización del programa donando un centavo de cada peso que ganen, durante el año, en todas sus actividades económicas.

De esta manera, se ha podido reunir un fondo revolvente para hacer préstamos a los campesinos, con el fin de mejorar la producción agrícola y aplicarlos a actividades de desarrollo en general, que permitan un cierto margen de posibilidad de recuperación. Se tiene también la intención de comenzar un proyecto que inicie el reemplazo de los trabajos manuales por la mecanización, como medio de aumento de la producción y cambiar así el nivel socio-económico de los habitantes del campo.

Esta fundación constituye un esfuerzo eminentemente privado y basa su filosofía en principios que se pueden resumir en lo siguiente: "Los mejores cerebros en toda civilización durante toda la historia,

han pedido mejoramiento social y han mirado hacia el gobierno para llenar esta necesidad. No han existido sectores privados conscientes de ésto en tiempos antiguos, excepto algunos dedicados a hacer caridades. Esto debe considerarse como historia, pensando que nuestro tiempo exige una actitud más avanzada y activa que nos lleve a una acción directa y llevada a la práctica por los mismos ciudadanos, coordinándola con los programas de gobierno que estén dirigidos al logro de la meta común de elevar el nivel de vida de los estratos sociales menos afortunados”.

El gobierno de Guatemala ha otorgado reconocimiento y apoyo a este programa, permitiendo la coordinación con sus dependencias y cooperando en lo referente a personal y transporte.

A principios del año de 1964 el gobierno guatemalteco, integró una comisión técnica, formada por representantes de diferentes instituciones, entre las que se encontraba la “Fundación del Centavo”, con el propósito de que se estudiaran las bases sobre las que se estructuraría la iniciativa que más tarde se convirtió en la Ley de 25 de noviembre de 1965.

Ya se ha hecho mención de esta Ley en el inciso F) del No. 2 del capítulo segundo de esta tesis, la cual dió origen al programa nacional de Desarrollo de la Comunidad con el que coordina actividades esta Fundación.

e) SERPAC.—(Servicios Populares, A. C.)

Se trata de una organización mexicana jurídicamente instituida como asociación civil en el año de 1964.

Sus objetivos principales consisten en: “Lograr la movilización de todos los sectores privados de la República, en la medida de sus posibilidades para lograr el desarrollo social y económico de los mexicanos de bajos recursos en un plazo lo más breve posible”. “Obtener nuevas experiencias y técnicas que puedan ser comunicadas a otras organizaciones de servicio.”<sup>(1)</sup>

Tratándose de un fondo privado, se pretende recuperar los medios que se inviertan para lograr que su capital aumente y permita a la institución conceder créditos al mayor número posible de campesinos. Ya que la institución subsiste de aportaciones de personas y empresas privadas tiene que buscar un cierto grado de reutilidad de sus inversiones, que le permita generar un capital adicional de servicio.

La aplicación de su programa en el campo, se lleva a cabo de la siguiente manera:

- 1.— Fase preliminar, mediante la cual se efectúan estudios e investigaciones de los planes de desarrollo en fundición de las posibilidades económicas de la región y de los servicios que SERPAC pueda prestar.
- 2.— Fase de acción inmediata, mediante la asistencia técnica, financiera y comercial que permita aprovechar al máximo los recursos y productos de la región.
- 3.— Programa a largo plazo, fomentando la educación en todos sus campos, por medio de becas, cursos, películas, conferencias, etc., buscando propiciar un cambio en la mentalidad actual del campesino hacia otra que le permita progresar.

SERPAC cuenta con una asamblea de asociados, bajo la cual se agrupa un buen número de empresas que han contribuido a la formación del fondo inicial.

El programa una vez aprobado por la división de planeación de SERPAC se lleva a la realidad concediendo asistencia técnica, financiera y comercial a grupos de campesinos organizados y establecidos, los que deberán ingresar a la organización como asociados beneficiarios. Cabe decir que este programa ha iniciado la formación de varios de estos grupos.

Se preve que la obtención de fondos se logre por tres medios principales:

- a) Aportaciones de benefactores
- b) Ayuda del "Club de Inversionistas SERPAC"
- c) Club de avales de SERPAC.

La primera aplicación práctica de este plan se realiza en el Estado de Michoacán bajo el nombre de "Operación Zirizticuaro,,. Aquí se han abordado los diferentes aspectos de la siguiente manera: El financiero se ha aplicado, ayudando a los miembros de la cooperativa (organizada en este pueblo) a procurarse fondos para operar, con intereses razonables.

El aspecto técnico se ha resuelto poniendo al servicio de los cooperativistas, los conocimientos de los empresarios. Cuando no se cuenta con empresarios expertos, se busca los servicios de técnicos de diversas especialidades.

El aspecto de las relaciones comerciales se cubre poniendo a los

(1) SERPAC.—"Publicación e informe oficial".

cooperativistas en contacto con bancos, financieras, compradores de sus productos agrícolas y artesanales, con diferentes dependencias gubernamentales y encauzando hacia la cooperativa otras ayudas de antemano disponibles.

Los empresarios realizan visitas periódicas a las cooperativas, tratando de aconsejarles en todo aquello en que el empresario, por razón natural, está más capacitado.

Es indispensable hacer notar, que la ayuda financiera, sin las ayudas técnica, educativa, de relaciones, etc. es desperdicio y que debe evitarse a toda costa. En el momento en que se pone dinero en manos de personas que no están preparadas para manejarlo, se corre el inminente riesgo de perderlo, con el consiguiente desencanto de los interesados. Por esta razón, esta organización se ha propuesto educar a los campesinos en actividades de empresa, relaciones comerciales y desarrollo en general, ya que comunmente éstos carecen por completo de nociones en este campo.

Es de esperarse que instituciones como SERPAC se formen en todo el país o se agrupen en torno a una de embergadura nacional, ya que esto cubriría un importante aspecto en el desarrollo general del país y además lograría fomentar un contacto efectivo y continuado entre el sector poseedor de los medios de producción y el marginado, al cual hemos venido refiriendonos a lo largo de esta tesis.

Es evidente que este contacto, estas relaciones de interés entre ambos sectores podría ser el advenimiento de un cambio social de importancia.

#### f) El Dividendo voluntario de Venezuela

Durante el año de 1964, se formó en Venezuela una institución que dedicaría sus esfuerzos a cooperar económicamente en proyectos de desarrollo de la comunidad que los campesinos iniciaran y que requiera un financiamiento fuera de los alcances económicos de estos.

Para integrar el fondo con que se afrontarían tales gastos, se propuso a una lista de empresarios de los más prósperos del país, que cedieran a este programa el 2% de sus ganancias netas anuales.

Los problemas iniciales de este proyecto fueron innumerables, pero una vez logrado el primer donante, paulatinamente fueron prestando su apoyo varios más hasta lograr la formación de un fondo bastante considerable que fué bautizado con el nombre de "El dividendo voluntario".

Esta organización ha establecido nexos con el programa oficial de Desarrollo de la Comunidad de Venezuela, prestando una ayuda adicional valiosa y haciendo posible la terminación de algunos proyectos dirigidos a la producción y a la pequeña industria (industria familiar). Se han podido así desarrollar una serie de actividades de este tipo en numerosas comunidades rurales y algunas de extracción urbana. Pueden señalarse también varios proyectos de industrialización de materiales locales que antes se explotaban de una manera primitiva, así como el desarrollo de algunas artesanías que con este impulso han podido producir mejores resultados económicos para ciertos sectores de esas comunidades.

Es de esperarse que más empresarios se unan a este grupo, de tal manera que el programa pueda extenderse a más comunidades y pueda actuar como un verdadero refuerzo del programa dependiente del Estado Venezolano.

#### g) Otros

Podríamos mencionar varios programas más, que de manera privada están operando en diferentes países del Continente, tales como el del grupo de hombres de negocios de San Pedro Zula, Honduras, el patrocinado por el Consejo Latino Americano en Brasil, el programa "Acción" de los Estados Unidos, el proyecto Catholic Relief Service" también de Estados Unidos y de algunos más de menos importancia pero, hemos querido hacer referencias más o menos breves de aquellos que consideramos de más trascendencia en sus respectivos países sin pretender de ninguna manera hacer una descripción exhaustiva de todos los existentes en la América Latina.

Sin duda muchos de estos programas han servido en más de una ocasión para despertar en algunos gobiernos la necesidad de elevarlos a la esfera oficial y dotarlos de una legislación propicia con el fin de facilitar la extensión de esta importantísima actividad como parte de sus programas generales de Gobierno.

Por todo esto, habrá que reconocer a estas instituciones privadas el doble mérito de llamar la atención de los gobiernos hacia la iniciación o expansión del desarrollo de la comunidad y de crear normas legales que les den impulso. Este objetivo lo han logrado estos programas al mismo tiempo que beneficiaban a buen número de cierto sector de la población que antes no recibía ningún impulso ni de parte de los estratos sociales económicamente fuertes ni de parte del estado.

## CAPITULO CUARTO

# PRESENTE Y FUTURO DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN MEXICO

## 1. El Programa cooperativo de Desarrollo de la Comunidad Rural

### 2. Análisis del Programa

#### 1. El Programa cooperativo de Desarrollo de la Comunidad Rural

De todos los programas que actualmente se realizan en México, ya sea los específicamente dirigidos al desarrollo de la comunidad o los que llevan una relación paralela a esta actividad, probablemente el que más éxito ha alcanzado, sea el "Programa Cooperativo para el Desarrollo de la Comunidad Rural", por esa razón consideramos importante referirnos con detalle, tanto a su desenvolvimiento cronológico como a su estructura.

A fines de 1962 la Secretaría de Salubridad y Asistencia celebró un Convenio de servicios técnicos con la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad en el cual se establecieron las bases para organizar, conjuntamente, lo que se llamaría el "Programa Cooperativo para el Desarrollo de la Comunidad Rural".

En julio de 1963 el Programa Cooperativo se inició con un equipo de 15 promotores de la Secretaría de Salubridad, quienes habían sido especialmente preparados para difundir el Programa en las comunidades rurales. La Fundación proporcionó tres técnicos para trabajar como asesores, aportando además, alimentos provenientes de las reservas de los Estados Unidos que servirían como estímulo en algunas zonas del país, a los campesinos participantes en el Programa.

En diciembre de 1963, el Informe de Actividades IBM registró un total de 393 116 días-hombres trabajados en 316 obras comunales. La Fundación aumentó su personal a un total de 5 técnicos.

En julio de 1964 el Informe de Actividades IBM, en el primer aniversario de la iniciación del Programa, registró un total de 844,234 días-hombres y 685 obras.

En vista del éxito que había logrado el Programa en las cinco zonas piloto, la Secretaría de Salubridad y Asistencia lo extendió a 16 zonas más para abarcar un total de 22 estados y un territorio. Un nuevo grupo de promotores recibió entrenamiento y la Fundación aumentó su equipo a 12 técnicos.

En octubre de 1964 la Secretaría de Salubridad y Asistencia inició un programa idéntico al auspiciado por la Fundación para funcionar en las zonas no cubiertas por el Programa original. El segundo programa, denominado "Programa Nacional", utiliza alimentos producidos en el país y desde el principio ha sido manejado enteramente por el personal de la Secretaría, aplicando siempre los métodos introducidos en el primer programa.

En julio de 1965, segundo aniversario del Programa Cooperativo, el total de obras iniciadas era de 2 701, de las cuales se habían terminado 920. El total de días-hombres trabajados era 2.123,757.

En septiembre de 1965 el Presidente de la República, hizo una elogiosa mención de los dos programas al pronunciar su Primer Informe Presidencial.

En julio de 1966, tercer aniversario del Programa Cooperativo, el total de obras iniciadas en éste llegó a 4,129 que benefician a 2,664 poblaciones del país. El total para los dos programas sumó 9,689 obras iniciadas en 5,513 comunidades. En septiembre los programas, otra vez recibieron reconocimiento en el Informe Presidencial.

Durante el año de 1966 se inició la expansión del programa nacional a todas las zonas del programa inicial, llevándose a cabo la fusión, planeada de antemano de los dos programas en uno, que recibió desde entonces el nombre de "Programa de Obras Rurales por Cooperación". Desde entonces se ha integrado un esfuerzo considerable por llegar al mayor número posible de comunidades, logrando implantar el programa en más de 10 mil pueblos en casi todas las entidades de la República y beneficiando a casi 6 millones de campesinos con una gran variedad de obras ejecutadas por ellos mismos.

Para principios de 1967 los servicios de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad ya no eran necesarios, debido a que la Secretaría de Salubridad había aplicado con éxito las últimas técnicas de desarrollo de la Comunidad y había introducido algunas nuevas. Se creó, además, una dependencia dentro de la misma Secretaría dedicada exclusivamente al programa. Esta nueva dirección lleva el nombre de "Dirección de Obras Rurales por Cooperación" y cons-

tituye un precedente de gran importancia en lo que a organizaciones oficiales de desarrollo de la comunidad se refiere.

Se registran aquí los logros materiales, como una mera referencia tangible de lo que es posible realizar con una organización ágil y con la aplicación efectiva de nuevos principios. Más tarde, por supuesto, deberemos analizar los cambios socio-económicos producidos por la realización material de más de 1 700 kms. de caminos vecinales, 400 sistemas de riego, 1,300 aulas, 450 obras de suministro de agua potable y de más de 2 000 obras de mejoras de la comunidad de diversa categoría, tales como introducción de nuevos cultivos, terrazas contra la erosión, puentes, centros sociales, campos deportivos, plazas, viviendas, bibliotecas, costureros comunales, centros de salud, pequeñas industrias, pistas de aterrizaje, obras de saneamiento ambiental, etc., etc.

## 2. Análisis del Programa

Como es sabido, no puede evaluarse un programa de esta especie sólo por sus realizaciones materiales, se hace necesario penetrar a la estructura social de las comunidades que alcanzan con el fin de evaluar, hasta donde sea posible, los cambios intangibles producidos por su influencia. En sociedades rurales donde la transformación es lenta, se hace necesaria la investigación bien dirigida para descubrir hasta qué profundidad se ha logrado un cierto cambio.

Mencionaremos aquí sólo algunos de los cambios más notables alcanzados por el programa y que han podido percibirse sin la realización de un trabajo de investigación, ya que tal evaluación no se ha realizado todavía.

Desde la iniciación del programa se aplicó con persistencia el principio de "dejar la comunidad que decida por sí misma". Sin duda este principio resulta contrapuesto a la teoría clásica del desarrollo de la comunidad que considera que la comunidad no tiene la capacidad suficiente para valorar sus problemas y jerarquizarlos. La práctica demostró lo contrario ya que la "necesidad sentida" fue expresada libremente por los miembros de las comunidades como punto de partida para la iniciación de cualquier acción.

El hecho de trabajar en una obra escogida por ellos mismos, de encauzar sus esfuerzos hacia algo que fue "su decisión" y no una sugerencia externa, dio como resultado una actitud nueva de entusiasmo y confianza en sí mismos. Se sabía, técnicamente, que la primera obra que se realizara en muchos casos, no sería la más importante, pero se sabía también el cambio mental que ésta produciría. Este

cambio haría posible que más tarde se abordara o se pudiera sugerir la realización de la obra realmente importante, desde el punto de vista económico, contando ya con una sensibilización que aseguraría una reacción favorable. Una comunidad del Estado de Oaxaca carente de toda clase de servicios decidió realizar como primera obra una alberca. Esta era por supuesto, bastante primitiva ya que consistía en la construcción de un bordo alrededor de un estanque y su hornamentación con árboles, escalones y rebordes de cemento. La obra era aparentemente supérflua y absurda para una comunidad carente de todo lo elemental. Se realizó sin embargo. El resultado fue que los campesinos pudieron darse cuenta del valor de la mano de obra en la época de desocupación, de la fuerza de la organización, del uso de los materiales existentes, de la planeación, etc., así las obras realmente importantes como el camino, la escuela, la presa, etc., vinieron más tarde con naturalidad y las sugerencias externas encontraron una aceptación que antes hubiera sido imposible. Esta aceptación convertiría las sugerencias externas en decisiones internas.

Las mismas costumbres tradicionales que suelen frustrar el desarrollo, no son, al fin y al cabo, sino la consecuencia de decisiones adoptadas por las comunidades a lo largo de los siglos. Ahora se les estimulaba para que examinaran sus propios problemas y a la vez se ponían a su alcance los conocimientos modernos con el fin de que revisaran las soluciones tradicionales. Por primera vez se les tomaba en cuenta como conductores de su propio destino. Al cambio mental producido por la aplicación de este principio, se debe buena parte del éxito de este programa.

Se ha venido aplicando también el principio de "la preservación de la dignidad" que ha consistido en alejarse lo más posible de la actitud paternalista asumida tantas veces por el Estado. Más del 72% del valor de cada obra fue aportado por las comunidades mismas, a través de su mano de obra, materiales existentes, contribuciones locales, etc. Esto les hizo sentir que las obras eran realmente suyas. Supieron así que el programa trabajaba "con ellos" pero no "por ellos". Responsabilidades como la del llenado de formas de control, la lista de trabajadores, cuidado de almacén, materiales, etc., les fueron dadas, haciéndolos sentirse el factor determinante de la obra. La seriedad y honestidad con que ellos tomaron estas responsabilidades es digna de mención.

Pensando que la dádiva actúa sólo como "aspirina social" y crea dependencias peligrosas, nada fue regalado. Esto les permitió preservar su dignidad y crear un ambiente de independencia y cooperación de igual a igual.

Muchas soluciones y actitudes tradicionales fueron cambiándose así, por obra de ellos mismos y como resultado de una actividad interna. Se cuidó también de que las ventajas materiales supusieran siempre un cierto equilibrio entre los antiguos valores perdidos y los nuevos beneficios obtenidos.

La asistencia técnica y económica del programa ha jugado un papel sumamente importante en la acepción, por parte de los campesinos, de lo que significa la cooperación y la coordinación. Habiendo sido éstos, en muchos casos, valores desconocidos para ellos.

El desarrollo de la comunidad comienza a menudo como movimiento social, con convicciones intensas y dirección dinámica. Sin embargo, tarde o temprano, el movimiento tiene que empezar a ceder el paso a medidas administrativas más duraderas que mantengan desde entonces, los programas iniciados por el movimiento. Así pues, el desarrollo de la comunidad debe reforzar o crear las condiciones necesarias para establecer un gobierno local y una organización local voluntaria. Estos gobiernos locales, una vez establecidos, deben estar animados por un sentido de finalidad si han de continuar respondiendo a las necesidades de la población. Además, si quieren vincular la zona local con la Nación, deben evolucionar de tal forma que puedan aplicar programas nacionales complejos.

Por esta razón el programa organizó en cada comunidad un "Comité pro-desarrollo". Estos comités están formados por personas electas dentro de la comunidad. Resulta interesante apuntar que en muy pocas ocasiones la persona electa para presidente del Comité pro-desarrollo coincidió en la persona que detentaba el poder político local. De esta manera se impulsó la búsqueda de los "líderes naturales" con que toda comunidad cuenta y que con frecuencia no son los mismos que desempeñan la autoridad oficial. La participación de estos "líderes naturales" contribuyó en mucho a crear en las comunidades un clima de confianza hacia lo proveniente de fuera de las mismas. Estos líderes han podido actuar como "amortiguadores" o "filtros" a través de los cuales la dinámica externa de cambio ha podido transformarse en dinámica interna generadora de decisiones también internas, y por tanto de cambios estables de la voluntad misma de las comunidades.

La aplicación práctica de estos principios ha contribuido también a crear un ambiente de aceptación de las nuevas ideas venidas del exterior, que ahora no son tomadas por la comunidad como medio de control social externo. Bien se sabe que el temor a tal control, es el motivo del rechazo inicial con que cada comunidad o sociedad

recibe las ideas o los sistemas de procedencia externa. La participación de cada uno de los habitantes de estos pueblos en la decisión de las obras a realizar fue el factor clave para realizar este complicado proceso social de convertir el impulso exterior en iniciativa y decisión propias de la comunidad.

Las adaptaciones y modificaciones de los sistemas de valores, actitudes y relaciones han de aparecer como resultado de un proceso interno de crecimiento. Este proceso debe fundir los nuevos valores con los viejos ya que en las prácticas, creencias y valores tradicionales hay muchos elementos positivos que no deben cambiarse en absoluto por inútiles que puedan parecer al observador extraño que tiene una formación y una acepción diferente de las cosas. El desarrollo de la comunidad, trata, como lo hemos dicho, de cooperar con los individuos a través de su cultura para suscitar la comprensión y el interés que impulsan la transformación desde adentro. La tarea de lograr una transición cultural de las etapas socio-económicas y tecnológicas atrasadas a las modernas, es un proceso difícil y complejo. No pueden darse soluciones simplistas y "oficiales" para forzar ese proceso si se quiere mantener la estabilidad social y política durante el período de transición y si se quiere lograr un cambio importante y duradero. No cabe duda de que mucho de esto se está logrando con el programa de O.R.P.C. ya que la realización de tantas obras de beneficio material logradas por un gran número de comunidades, muestra claramente que la capacidad de planificar y organizar de sus habitantes ha aumentados sensiblemente.

La participación del Estado, a través de su ayuda técnica y económica oportuna ha sido efectiva y tangible y se ha puesto también de manifiesto que existe una red preestablecida de entidades administrativas a través de las cuales se puede aplicar eficazmente cualquier programa.

Quiérase o no, cierto grado de transformación se ha logrado con la realización material de tantas obras de beneficio económico. Que no se haya medido la profundidad de esa transformación no quiere decir que no se haya alcanzado.

Se procuró también, tener siempre presente la combinación básica que opera en cada comunidad, o sea la de la *función*, la *estructura* y la *cultura*. Se sabe que la modificación de cualquiera de estos elementos afecta a los otros. El desarrollo de una industria, por ejemplo, acarrea un cambio de función, de agrícola a industrial y afecta la modalidad de vida o sea la cultura. La modificación de la tenencia de la tierra cambiará la estructura, la incorporación de la región

a la vida moderna podría alterar tanto la función como la estructura y así sucesivamente.

A estos hechos se debe la preocupación constante de combinar los cambios, con el fin de que produzcan una evolución más o menos balanceada, procurando asegurarse de que los enfoques aplicados por el programa fueran adecuados para promover el progreso mediante un proceso de crecimiento, teniendo en cuenta los diversos efectos de las presiones provenientes de dentro y de fuera de la comunidad.

Esta fue la razón por la que se procuró adiestrar a promotores provenientes de diferentes regiones del país y que se intentara emplearlos en sus mismas zonas de procedencia. La idea nueva y externa que proviene de una persona con las mismas características físicas, sociales, culturales y lingüísticas que las prevalecientes en la región, no parece, por ese solo hecho tan foránea a la comunidad como si fuera sugerida por una persona de carácter completamente diferente.

Se buscó atraer también a las mujeres de la comunidad para que desarrollaran actividades ya conocidas, pero ahora intensificadas y planeadas. Así nacieron los costureros comunales, las hortalizas familiares, los centros de orientación, las labores de ornamento, etc. Se pretendía aprovechar así la capacidad creadora de la mujer y alentar su poderosa influencia sobre las decisiones de los hombres de las comunidades, no pocas ocasiones esa influencia fue comprobada en la realidad, ya que las mujeres son las administradoras del hogar y el centro de la familia. Además custodian los valores sociales, culturales y fundamentales de una sociedad y la evolución permanente de una sociedad a menudo se logra por conducto de la mujer. Claro está que esto depende mucho de su condición social y ésta varía mucho, de acuerdo con la sociedad en que vivan.

La aplicación acertada, en muchos casos, de estos principios, ha sido el factor determinante de los logros alcanzados por este programa. Es de esperarse que su crecimiento y el aumento inevitable de su personal administrativo, así como las circunstancias políticas a nivel nacional, no conduzcan este programa (hasta ahora tan exitoso) por los caminos de la nula capacidad de decisión de la pesantez administrativa y de la ineficacia típica de nuestra burocracia nacional.

Las actividades paralelas de otros programas (ya mencionados en el primer capítulo de este trabajo) sumadas a las de este programa, presentan, en nuestro país, un presente bastante activo en el campo del desarrollo de la comunidad y es deseable que la coordinación de estos complicados trabajos lleven a un futuro brillante a esta fasci-

nante rama del conocimiento humano. Todo esto queda condicionado a la calidad, preparación y capacidad del elemento humano de que se disponga en el país para lograrlo.

Desafortunadamente el gran dilema de la nueva generación de personas capacitadas en nuestro país, consiste en que cada uno tiene que sostener una batalla interna para decidir qué quiere.

La disyuntiva oscila entre dos finalidades: el logro de una sólida posición intelectual (que incluye capacidad técnica y organizativa) o el logro de una sólida posición económica.

Muchos tienen verdadera vocación por la primera, pero se encuentran en la imposibilidad de desarrollarse en ella, porque no genera seguridad económica. Esta inseguridad se debe a que en este país la capacidad "es lo de menos" ya que a los puestos de dirección, desde donde se pueden lograr trascendentales mejoras para nuestra sociedad, no se llega por capacidad. Bien sabido es por todos que esas riendas las detentan personas, que carentes de toda capacidad han llegado a ellas por obra de los determinantes típicos de nuestra política nacional.

Por lo consiguiente, cuando la solidez profesional e intelectual, no ofrece una seguridad económica más o menos decorosa, estas personas se ven obligadas a ingresar a alguna actividad diferente que se las proporcione. Se pierde así su capacidad, ya que se aplicará en algo que no será de trascendencia social, ni contribuirá efectivamente al desarrollo de la nación que va perdiendo así un valiosísimo material humano.

La posibilidad de lograr la segunda alternativa, significa en muchos casos el anquilosarse en la primera, por lo que hombres de esta calidad, cuando tienen que dirigir todo su esfuerzo al logro de la posición económica, llegan muchas veces, a ella convertidos en ciudadanos frustrados. Este hecho genera buena cantidad del descontento latente y del sentimiento de frustración que se palpa en ciertos estratos de nuestra sociedad.

Tal es la alternativa del momento sociológico de nuestro país que nos ha tocado vivir.

## CAPITULO QUINTO

### HACIA UNA LEGISLACION PROPICIA

1. Objetivos de una legislación favorable
2. Proposición para la formación de una Secretaría de Planeación Económica y Desarrollo de la Comunidad

#### 1. Objetivos de una legislación favorable

Ninguna sociedad puede transformarse sin transformar los preceptos legales que la rigen. El derecho tiene que ser adaptado a las necesidades prácticas y a las exigencias cambiantes de una sociedad que se desarrolla, si no se quiere que éste se convierta en un obstáculo para el desenvolvimiento de un pueblo. Los Romanos crearon sus leyes para situaciones concretas, por eso pudieron administrar justicia con sorprendente eficiencia en su vasto imperio.

La disección analítica de una sociedad no puede realizarse sin pasar por su derecho y no se concibe un pueblo avanzado con preceptos legales anquilosados o inoperantes. En cualquier momento histórico, durante el cual se necesite establecer una política definida y clara respecto al desarrollo de un país, se necesitará también considerar que existe un cuerpo de legislación que habrá que cambiar o actualizar.

Desafortunadamente en nuestros países de la América Latina, estos cambios legislativos se han realizado sólo en ciertos casos y a veces sólo para el beneficio de un sector de la población, sin importar los efectos que tenga sobre los otros. En otros casos se han improvisado leyes que resultan inapropiadas y alejadas de la realidad económica.

En algunos países bastaría con revisar la legislación existente y orientarla de tal manera que facilite las actividades de desarrollo, claro está que para esto debe contarse con un equipo de técnicos que tengan la capacidad suficiente para analizar y preparar proyectos legales que vayan de acuerdo con una economía estructurada y planificada que permita al país incorporarse a los tiempos modernos.

Este equipo de expertos deberá estar integrado por representantes de todas las Secretarías de Estado o departamentos, de tal manera que quede instituido como un sólido equipo de personas especialmente dedicadas a esta tarea. De profesionales conscientes de las necesidades del país e informados de las corrientes actuales en lo que se refiere a legislación y economía.

Probablemente, en nuestro país, la única fuerza que puede agrupar a todos estos elementos sea el poder ejecutivo.

Hay en México todavía, serios impedimentos que evitan la entrada de grandes sectores de población a la economía del país. Esto no se debe a que este sector no sea productivo, ni a que no tenga fuerza de trabajo y decisión, sino a que tanto los usos comerciales como las leyes vigentes, en lo referente a crédito y otros campos del desarrollo, le niegan acceso al desarrollo. Así permanecen al margen miles de comunidades que estando dispuestas a prestar su fuerza de trabajo, sus elementos interiores y todos sus recursos, llegan al momento en que son rechazados y devueltos al círculo vicioso de no producir más por falta de crédito y de no conseguir crédito por falta de capacidad productiva. No existe todavía una institución cuya finalidad sea otorgar esos créditos, ni existe tampoco una legislación favorable que la estimule. Actualmente hay millares de comunidades que han probado con creces su capacidad productiva, su capacidad de organización y su responsabilidad. Han podido probarlo a través de programas específicos, dentro de los cuales han realizado notables proezas. Han mostrado verdadero ánimo de mejorarse y de desarrollarse. Se han llevado a cabo estudios que prueban que centenares de pueblos han logrado llegar a ese escalón, pero que no pueden avanzar más, ya que las garantías materiales que pueden ofrecer no son suficientemente satisfactorias para que la banca comercial les otorgue créditos.

Los programas de desarrollo de la comunidad han podido llevar a las comunidades a un nivel en que ya han cubierto sus necesidades primarias y en el que ya han construido sus obras de infraestructura. Permanecerán, sin embargo, estancadas en ese nivel porque el siguiente paso significa ya la entrada franca, la incorporación directa a la economía nacional y esta entrada está obstruida por una legislación poco favorable y por la indisposición oficial a cambiarla.

Las pocas leyes y decretos que se han promulgado en México al respecto no han tenido los alcances suficientes como para permitir al sector rural su paso a la segunda etapa del desarrollo de la comunidad.

De esta manera la transformación de un estrato social que constituye el 46% de la población del país, está limitada por frenos externos que las obligan a aferrarse a sus tradiciones internas y a sus antiguos e ineficaces medios de producción que, como se ha visto, no generan verdadero desarrollo y no permiten la evolución de ninguno de los elementos básicos de función, de estructura y de cultura.

Por estas razones tenemos el temor de que los programas de desarrollo de la comunidad que han alcanzado considerables avances, lleguen pronto al desencanto de lograr la primera etapa y verse impedidos de estimular a las comunidades a entrar en la segunda.

Algunos grupos de investigadores de la Universidad Nacional Autónoma de México <sup>(1)</sup>, en su búsqueda dirigida a encontrar el apoyo jurídico de la planeación económica del país, han creído encontrarlo en el artículo 133 de la Constitución señalando que este artículo establece las bases para que la planeación económica se pueda realizar como cualquier otro acto del gobierno federal al asentar que "esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión, los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones o leyes de los Estados".

Han señalado también que en la fracción XXX del Artículo 73 puede igualmente encontrarse fundamentación para que el Congreso de la Unión legislativa sobre planeación económica, ya que asienta las bases abstractas y generales para que el ejecutivo logre, mediante esta actitud, mayor efectividad en las tareas que la constitución le tiene encomendadas. Este punto de vista me parece objetable ya que el Congreso está impedido, en principio, para emitir con carácter de ley un plan concreto determinado de ejecución administrativa, pues ésto significaría la interferencia del poder legislativo en la esfera del ejecutivo invadiendo su competencia y con violación del Artículo 49 de la propia Constitución.

Se ha dicho además, que otra base jurídica se encuentra en el Artículo 89 Constitucional que en su fracción I faculta al Presidente para elaborar por decreto o para sentar en reglamentos un plan concreto de desarrollo económico, sin la obligación, en cuanto a derecho, de esperar que el Congreso de la Unión legisle en materia de pla-

(1) Primer Seminario sobre problemas económicos de México. Organizado por la Escuela de Economía de la UNAM en Cuernavaca en Abril 1965.

neación. Todo ésto dentro de la autoridad que le corresponde "para promover en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso" en materia económica.

A la luz de estos preceptos parece que el camino legal queda llano, pero en la realidad existen impedimentos constitucionales, ya que la Suprema Corte o cualquier juez de distrito deseoso de hacer respetar la Constitución literalmente, puede detener la política de desarrollo económico (recuérdese el caso de un juez del Estado de México en relación a la construcción de la autopista México-Querétaro).

Además hay que aceptar que las pretendidas bases se arrancan de la Constitución como una mera suposición artificiosa y sin tomar en cuenta las limitaciones provenientes del Artículo 124 de la misma constitución que dice: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los Funcionarios Federales, se entienden reservadas a los Estados".

La verdad es que nuestra Carta Magna ni siquiera menciona la palabra planeación económica. No podemos, por eso, sino sólo hacer conjeturas acerca de la medida en que permita esta planeación.

En estas condiciones puede llegarse a la disyuntiva de: a) Hacer la planeación aún violentando la interpretación de algunos preceptos constitucionales o, b) Se ajusta a los estrechos márgenes que ésta otorga y se deja la planeación y el desarrollo económico incompletos.

Se ve así que aunque la constitución concede ciertas facilidades legales para la planeación, no da la suficiente amplitud. Por lo consiguiente, mi opinión es que la manera más viable de lograr estas bases jurídicas sería la de que el poder ejecutivo lance una iniciativa de ley donde se sienten las bases específicas y concretas para la planeación económica.

Una vez lograda la promulgación de esta ley, todos los inconvenientes que se desprenden de una inadecuada interpretación de los preceptos constitucionales de referencia, resultarían eliminados.

## **2. Proposición para la formación de un Organó Nacional de Desarrollo de la Comunidad en México**

A lo largo de este trabajo hemos hablado, repetidas veces, de la necesidad de coordinar y agrupar todos los programas de desarrollo de la comunidad que actualmente operan dispersos bajo diferentes dependencias de Estado.

Si hemos de insistir en una coordinación y en una planeación bien

orientadas; si hemos de desear una actividad ejecutiva eficaz y aplicable; si se quiere pasar a un esfuerzo serio y bien dirigido que alcance efectivamente las mayorías rurales, tenemos que concluir en que la única manera de lograrlo es creando un órgano aplicativo nacional, cuya finalidad única sea el desarrollo de la comunidad.

Claro está, que siendo el desarrollo de la comunidad una parte de la planeación económica general de un país, esta dependencia tendría que formar parte de un organismo mayor, instituido en forma de Secretaría de Estado. Esto es: la Secretaría de Planeación Económica.

Lo que estamos proponiendo es la formación de una Secretaría cuyas decisiones tengan carácter ejecutivo y no de meras recomendaciones. Dicha Secretaría debería tener un nexo especial a la Presidencia de la República, con el fin de que el Presidente le preste directamente su poder coordinador, mismo que puede encontrar su legitimación en el Artículo 89 (Fracc. I) de la Constitución. Esta facultad del primer magistrado abre la valiosa posibilidad de que dicte decretos, cuya entidad aplicativa sería la Secretaría de Planeación Económica precisamente.

Dicha Secretaría deberá dividirse en dos subsecretarías; la de Planeación Económica General y la de Desarrollo de la Comunidad.

Esta última tendrá la facultad de agrupar, bajo su seno a todos los programas de desarrollo de la comunidad que operan en el país y de coordinar sus actividades con las otras Secretarías de Estado que cuentan con elementos para realizar programas de esta especie.

Todo esto no es, de ninguna manera, irrealizable. Existen algunos preceptos legales que en cierta medida, aunque estrecha, lo facilitan. Se cuenta además, con la experiencia práctica del programa de Obras Rurales por Cooperación que ha logrado coordinar en el campo, las actividades de las Secretarías de Obras Públicas, de Educación Pública, de Recursos Hidráulicos, de Agricultura y Ganadería, etc. En este proceso han desarrollado un papel aglutinante los gobernadores de los Estados, con cuya cooperación se ha podido lograr dicha coordinación. Pueden citarse entre los ejemplos más ilustrativos a los Estados de Tlaxcala, Guerrero, Aguascalientes y Oaxaca, donde los gobernadores han podido realizar una coordinación efectiva y operante bajo el programa de desarrollo de la comunidad.

La Secretaría de Planeación Económica podría asegurarse esta coordinación por medio de convenios de la Federación con los Estados, de tal manera que la aplicación práctica del programa de desa-

rollo de la comunidad no se vea obstruída por la limitación de la autoridad federal en la frontera de poder donde empieza la soberanía de las Entidades Federativas.

La Subsecretaría de Desarrollo de la Comunidad habrá de dividirse en direcciones especializadas que se encarguen del estudio, planeación, aplicación y evaluación del programa delimitando claramente sus campos de acción. Estas Direcciones tendrían en cierto margen el poder de decisión, especialmente la de aplicación, con el fin de evitar una burocracia que entorpezca las labores concretas en el campo. Su relación entre sí no sería la de jerarquía, sino la de partes integrantes de un todo, cuyos objetivos han sido claramente estudiados.

El elemento humano de esta subsecretaría deberá estar compuesto por expertos cuya capacidad asegure desde un principio el avance del programa, con el fin de que la Secretaría reafirme su razón de creación ante la opinión de las otras Secretarías y de que cree un ambiente de prestigio.

La subsecretaría de Desarrollo de la Comunidad deberá operar de acuerdo con los planes generales de la subsecretaría de Planeación Económica, pero no estar supeditada a las decisiones de aquélla, ya que las técnicas de planeación económica general difieren, en muchos casos, de las de desarrollo de la comunidad, aunque no se excluyen. De todas maneras la Subsecretaría de Planeación Económica tendría a su cargo una actividad conectada directamente con la planeación industrial, el estudio del sistema impositivo, las inversiones públicas, la planeación de la actividad privada, del desarrollo social, del financiamiento de planes estatales, de los recursos humanos, etc. De esta manera la esfera de trabajo de esta Subsecretaría es general, mientras que la de Desarrollo de la Comunidad es específica.

## CONCLUSIONES GENERALES

### Primera

Sin duda el conjunto de normas más completas y específicas sobre Desarrollo de la Comunidad que hemos examinado en esta tesis, es el de las Naciones Unidas, ya que previene todos los aspectos relativos a la reglamentación de la asistencia técnica, a la realización de programas conjuntos a nivel de gobiernos, a la aplicación de los principios generales a situaciones concretas y a la preparación técnica necesaria para el Desarrollo de esta clase de programas. Aunque el Consejo Económico y Social formula los principios generales que han de recomendarse a los gobiernos y a las organizaciones que presten su colaboración, no puede decirse que estas fórmulas y principios adolezcan de la falta de fuerza ejecutiva de que padecen las recomendaciones de las comisiones que para diferentes fines existen en México. Las recomendaciones del Consejo Económico y Social, una vez sometidas a la asamblea y aprobadas como "resoluciones", tienen la fuerza legal de los preceptos a los cuales tendrán que apegarse los Estados que soliciten la asistencia técnica de las Naciones Unidas. Por tanto su fuerza jurídica ejecutoria sobrepasa con mucho a la de cualquier institución o comisión nacional o internacional que produzca este mismo tipo de recomendaciones. Concluimos pues, en que todo el cuerpo de resoluciones de las Naciones Unidas a que he hecho referencia detallada en el capítulo segundo de esta tesis, forma una legislación *sui generis* que resulta evidentemente superior a los preceptos legales que separadamente rigen estas actividades en México.

### Segunda

En lo que se refiere a legislaciones nacionales de que se ha venido hablando a lo largo de esta tesis, se puede decir que la legislación canadiense adolece, como la mexicana, de una generalidad poco práctica para la aplicación de programas de desarrollo de la comunidad, por lo que este país ha recurrido a los convenios Federación-Provincia con el fin de facilitarlos. Estos convenios guardan poca similitud con nuestro sistema aunque existen también en México los convenios entre la Federación y los Estados, pero no hay ejemplos específicos que ofrecer en lo que se refiere a la materia que venimos tratando. Por otra parte, puede decirse que Colombia con su "Ley 19" del año 1958 y con sus decretos 1761 y 1762, sí sentó bases ya más firmes y específicas sobre las que se desarrollan las actividades del Instituto de la Reforma Agraria haciendo ya referencia concreta a los progra-

mas de Desarrollo de la Comunidad bajo el nombre de "acción comunal". Estos preceptos guardan una cierta similitud con los decretos que en nuestro país crearon el Instituto Nacional Indigenista y algunas otras instituciones que desarrollan esta especie de programas con la diferencia de que aquellos se referían directamente a la "acción comunal" mientras que éstos la implicaban.

La ley colombiana se refiere ya a la designación de facultades de coordinación y ejecución a diferentes organismos estatales señalando el campo de sus funciones, en la materia, a los ministerios de Educación, Salud Pública y Obras Públicas. Llega además hasta crear la posibilidad de investir de personería jurídica a las "juntas de acción comunal" de carácter local.

Debemos decir que ninguno de estos campos ha sido delimitado, con esa claridad, por las leyes mexicanas todavía.

Puede concluirse además que las reglamentaciones chilenas, las peruanas (Decreto 37-F de 1963), dominicanas y guatemaltecas (Decreto-Ley 296 de Noviembre de 1964), examinadas en el capítulo segundo de esta tesis, son las que más se asemejan a las nuestras, ya que ahí tampoco se ha llegado a designar con claridad suficiente los campos de responsabilidad, y sus actividades de desarrollo de la comunidad se han regido, al igual que en México, por decretos y reglamentos esporádicos que no han llegado a formar una legislación propicia y específica. No sucede lo mismo en países como Honduras y Guyana (Guayana Británica) donde se ha previsto con bastante lucidez cada uno de los campos aplicativos de estos programas y las dependencias oficiales que deberán ejecutarlos.

En los Estados Unidos ha sucedido lo que nosotros hemos sugerido para México, esto es, se ha producido una iniciativa del poder Ejecutivo (Presidente Kennedy) que habiendo sido "pasada" o aprobada por el Congreso, ha dotado al país de una base legal sólida para la realización de estos programas. A ésto hay que agregar el hecho de que el Congreso ha aprobado también la ley "P.L. 480" (Public Law 480) que delimita con claridad los términos en que se ha de proporcionar la ayuda al exterior, tanto a programas oficiales como a programas privados y señala además, con suficiente detalle, los casos en que deberán aplicarse los diferentes títulos de la mencionada ley.

Se ve claro que los legisladores americanos han podido no sólo establecer los términos legales de los programas internos sino que han previsto, con sentido universal, las posibilidades de cooperación internacional.

### Tercera

No podemos dejar de concluir que el ejemplo más alentador de una legislación nacional lo constituye la ley Hondureña de desarrollo de la comunidad del 6 de Septiembre de 1966, que además de establecer las facultades de cada Secretaría de Estado en lo referente al Desarrollo de la Comunidad, ha creado una dependencia especialmente dedicada a la coordinación y la aplicación de todas las actividades concernientes a esta materia, vale decir: el "Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad".

Debemos decir que ésto cabe también dentro de la recomendación a que hemos dedicado el No. 2 del capítulo último de esta tesis.

Para resumir diremos que Honduras ha creado no sólo la ley que regirá esta actividad en el país sino que también ha creado el organismo que la hará una ley de vigencia positiva. Por esta razón y dada su importancia, me permito incluir, después de estas conclusiones y como apéndice de esta tesis, la mencionada ley.

El único intento de lograr este avance jurídico y social en México lo constituye el decreto expedido por el Presidente López Mateos el 7 de Julio de 1961 en el que confería a la Secretaría de la Presidencia la responsabilidad de "La coordinación y supervisión de todas las dependencias oficiales en cuanto a sus actividades relacionadas con el desarrollo Social y Económico; el planteamiento de dicho desarrollo a escala nacional y el desarrollo integral de aquellas regiones y comunidades en donde es mayor la necesidad de asistencia gubernamental, y la promoción de coordinación de actividades de las dependencias federales entre sí y en relación con el trabajo de las dependencias estatales y las empresas privadas".

Desafortunadamente tales términos nunca se llegaron a realizar, quedando todo en el campo teórico como lo hemos relatado, con detalle, al final del capítulo primero de este trabajo.

### Cuarta

Un gobierno debe juzgarse por su capacidad de llevar bienestar a las mayorías. Esto lo puede lograr sólo planificando y dándose cuenta cabal de que la planeación para el desarrollo será eficaz sólo en la medida en que pueda adaptarse la producción a la satisfacción de las necesidades sociales.

Bien sabido es, que ésto no es posible sin el avance paralelo de una legislación que vaya progresando junto con el resto de los elementos sociales.

Muchos de estos elementos están disponibles. La planeación se encargará de aprovecharlos, evitando su dispersión; la ley deberá institucionalizarlos para proporcionarles solidez. El desperdicio de elementos económicos y humanos debe erradicarse con el fin de dar oportunidad a los sectores sociales que están en el umbral de la economía a que ingresen en ella. Gran parte de los principios del desarrollo de la comunidad descansan precisamente en el aprovechamiento racional de esos recursos.

Claro está que la planeación deberá enfocarse con objetividad y realismo, tomando en cuenta las condiciones económico-sociales del país. El cambio de cualquiera de los elementos básicos de la estructura social produce siempre repercusiones que no deben soslayarse, por lo que tales cambios deben preverse cuando se planifica. Por esta razón tal planeación debe realizarse basándola siempre en una información veraz y precisa, misma que no es posible recabar, si no participan en su preparación expertos capacitados, a quienes se deberán proporcionar todos los medios que hagan posibles sus investigaciones.

Está claro también que todo esto deberá ser dirigido desde una organización oficial, instituída en forma de Secretaría de Estado. Insistimos en esto, basándonos en las experiencias pasadas, ya que siempre que se ha pretendido realizar una planeación racionalizada en México se ha hecho a través de Comisiones o cualquier otra clase de instituciones, cuya labor se ha limitado a producir recomendaciones que no tienen, ni pueden tener fuerza ejecutiva. Todo se ha quedado ahí, en recomendación. Los frenos políticos, más que los económicos han evitado la realización, en el campo de la práctica, de excelentes propuestas preparadas por esta clase de instituciones.

Por estas razones insistimos en estas conclusiones, que según la naturaleza de nuestro país, lo mejor es que esta labor sea realizada desde una Secretaría. Sólo así podrán aplicarse los planes y estudios que con verdadera conciencia social se lleven a cabo. De otra manera no tiene sentido hablar de porcentajes y cifras, mientras que no signifiquen la aplicación de planes concretos. Mientras que el mexicano pobre y el mexicano medio sigan en el obscurantismo intelectual y económico en que viven, no tiene sentido hablar de remedios. El gran error de nuestra política actual, consiste precisamente en no haber creado una Secretaría de Planeación Económica, habiéndose concretado a realizar planes aislados, que no son sino más parches a una sociedad mil veces parchada y cuya característica principal es la desorganización. Si no que lo diga la mayoría. ¿Qué importancia tiene que el país tenga un desarrollo de 6 o de 10% si el nivel ge-

neral de vida no aumenta? La mala distribución de la riqueza es un resultado típico de la falta de planeación.

#### Quinta

Agregaremos una quinta conclusión para señalar con insistencia el hecho de que otro agravante serio consiste en que tampoco se ha tomado en cuenta la gran importancia de la presión demográfica. No podemos competir económicamente con la explosión de la población. Mientras México no adopte una política para controlar el crecimiento desenfrenado de su población, el déficit de servicios públicos continuará creciendo. No es posible ignorar que la población crece a un 3,5%. Un país cuyos funcionarios no han valorado el desastre que significa el hecho de que la población se doble en un periodo de 19 años, es un país suicida. Y la negligencia raya en criminal, cuando habiéndose dado cuenta de esto, no se hace nada por remediarlo, aduciendo prejuicios que deberían ser motivo de vergüenza en la época actual. No se puede resolver ningún problema haciendo exhortaciones genéricas, sin dar ninguna solución práctica. De esta manera una buena planeación económica no puede evitar controlar y planificar el crecimiento de su población de una manera racional.

Aquí cabe hacer referencia a los problemas legales que de una manera u otra interfieren en el desenvolvimiento de esta fase de la planeación o sea el de la "planificación demográfica" o "planificación familiar" según se le quiera llamar. Países como Costa Rica, Turquía, Túnez, India, Egipto y algunos otros que enfrentan la presión demográfica, han sentado las bases jurídica para la procreación responsable y racional, es decir, planeada.

En México donde la procreación irresponsable es de proporciones alarmantes, sólo contamos con una responsabilidad civil para enfrentarla. Afortunadamente en este punto podemos mencionar la alentadora excepción de la legislación penal del Estado de Sonora donde este mismo hecho es tipificado como delito. Es decir, el padre irresponsable tiene que afrontar, además de las consecuencias de una acusación de orden civil, los resultados de la comisión de un delito. Lamentablemente no se ha llegado tan lejos como en Dinamarca, ya que este delito en Sonora sólo opera bajo querrela personal y no es perseguido de oficio. De todas maneras la adopción de este sistema en el resto de la República significaría un enorme adelanto, y proporcionaría elementos jurídicos para la planificación demográfica.

Tenemos, por el contrario, que aceptar que en vez de mostrar tal adelanto nuestro código sanitario muestra una tendencia retardataria

al establecer en su Artículo 24 la prohibición de la: "propaganda que aconseje al público prácticas anticonceptivas".

Aquí, me parece que el legislador cometió el error de confundir los métodos anticonceptivos con los métodos abortivos. Esto se desprende del hecho de que en los años en que este código se promulgó no existían todavía los métodos anticonceptivos modernos, que nada tienen que ver con lo que el código sanitario, con vigencia solamente teórica, intenta prohibir.

#### Sexta

Finalmente concluiré recalcando el hecho de que nada de lo sugerido en esta tesis es posible, sin cumplir antes con dos requisitos indispensables, señalados por los expertos asistentes al Seminario sobre problemas ecoómicos de México. Estos principios son:

- a) La participación de los expertos y científicos en el poder político, y
- b) Un ajuste de las normas legales.

Es de sobra conocido que no se puede esperar de muchos políticos una capacidad técnica y planificadora. Esto se ha remediado, en cierta medida, recurriendo a comisiones de técnicos, investigadores sociales, científicos, etc. Una vez solicitada su asesoría, se deja siempre ésta, a la revisión inexperta del político que decidirá, al final de cuentas, sobre su aplicación o no aplicación. Lo más común es que éste le incluya adiciones que desvirtúen su validez inicial.

Respecto al segundo punto, repetimos que si la legislación obstruye, simplemente hay que ajustarla y actualizarla a las necesidades modernas de un país con aspiraciones al desarrollo. Dictando decretos y expidiendo reglamentos se puede hacer mucho, pero hay que ir tan lejos como sea necesario, reformando la Constitución si es preciso. Los constituyentes de Querétaro no pretendieron nunca, darnos una constitución rígida de preceptos estáticos a la cual deberíamos amoldar la vida futura de México. Ellos establecieron, las bases sobre las que habremos de prosperar y no intentaron crear una estructura inflexible que nos detenga en vez de empujarnos hacia adelante.

Además, las leyes están para servir al hombre y no para interferir en las aspiraciones de progreso de una sociedad en necesidad constante de reformas básicas.

## APENDICE

Me permito finalizar esta Tesis transcribiendo a continuación a manera de ilustración, el texto íntegro de la Ley Hondureña de Desarrollo de la Comunidad por considerarlo conciso, lacónico y de grandes alcances, ya que pudiera ser tomado como guía orientadora no sólo para nuestro país sino para muchos otros que no han llegado a dar todavía este paso.

### REPUBLICA DE HONDURAS

Ley sobre  
el Desarrollo de la Comunidad  
Decreto número 57  
Tegucigalpa, D. C. Honduras C. A.  
1967

### CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE HONDURAS

Decreto número 20  
De la Asamblea Nacional Constituyente-1965  
TITULO IV. GARANTIAS SOCIALES  
CAPITULO III.—CULTURA

ARTICULO 148.—El Estado promoverá una política de planificación y coordinación para el Desarrollo de las Comunidades, para lo cual creará el Organismo Técnico correspondiente, adscrito al más alto nivel estatal.

DECRETO NUMERO 57  
EL SOBERANO CONGRESO NACIONAL,

#### CONSIDERANDO:

QUE LA República de Honduras suscribió las Cartas de Bogotá y Punta del Este que constituyeran con sus postulados los fundamentos del programa continental "Alianza para el Progreso", como solución eficaz para el desarrollo integral y acelerado de los países latinoamericanos.

#### CONSIDERANDO:

QUE HONDURAS es miembro signatario de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, las que por medio de sus más altos órganos técnicos han tomado resoluciones y hecho recomendaciones en materia de promoción para el desarrollo de las comunidades urbanas y rurales a ser aplicadas en los países.

**CONSIDERANDO:**

QUE LOS cambios económicos, sociales y culturales requeridos por Honduras al igual que el resto de países americanos, precisan de la movilización de los esfuerzos internos de cada país.

**CONSIDERANDO:**

QUE EL PROCESO social de promoción o desarrollo de la comunidad tiene por objeto estimular a los miembros de los grupos locales a que reconozcan, estudien y resuelvan sus problemas utilizando al máximo los recursos de que dispone, los que se suman a los institucionales, para el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y culturales, integrando así a éstas a la vida del país y permitiéndoles en esta forma contribuir y participar plenamente al desarrollo en conformidad a los intereses de la nación y en armonía a los programas nacionales de desarrollo adoptados.

**CONSIDERANDO:**

QUE DICHO proceso forma comunidades con conciencia de sus posibilidades, capacidad de iniciativa, sentido de responsabilidad, evitando la constitución de masas inactivas, marginales o sujetas al tutelaje de instituciones públicas o privadas, riesgo que debe ser evitado en Honduras.

**CONSIDERANDO:**

QUE LAS técnicas de promoción de la comunidad han acelerado intensamente la transformación de áreas, regiones y países en vías de desarrollo en aquellos en los cuales se han empleado.

**CONSIDERANDO:**

QUE ES necesario impulsar y orientar los procesos de cambio espontáneo de las comunidades de base, integrantes de la nación hondureña, a fin de aprovechar en forma ordenada y eficaz de su intrínseco potencial en su propio beneficio y de la nación.

**CONSIDERANDO:**

QUE EL aporte de las comunidades urbanas y rurales del país es incalculable, no habiendo sido aprovechado hasta el momento, ni vinculado a la planificación nacional del desarrollo a través de las técnicas de la promoción comunal.

**CONSIDERANDO:**

QUE LA República de Honduras necesita desarrollar y ejecutar una definida política en conjunción a la planificación nacional que asegure la participación popular en el esfuerzo colectivo y que requiere imprescindiblemente el progreso integral del país.

**CONSIDERANDO:**

QUE LA planificación, coordinación e integración de programas para obtener

el acelerado desarrollo de las comunidades nacionales es de carácter urgente e imperativo.

**POR TANTO:**

EN USO de sus facultades y atento a lo dispuesto por el Artículo 148 de la Constitución de la República:

**EL CONGRESO NACIONAL**

**D E C R E T A :**

**LA SIGUIENTE:**

**Ley sobre  
el Desarrollo de la Comunidad**

**CAPÍTULO I**

**DE LOS FINES Y OBJETIVOS**

**ARTICULO 1.**—La presente Ley tiene por finalidad establecer y regular un sistema para el desarrollo integral y coordinado de la Comunidad, mediante la acción armónica y conjunta entre pueblo y gobierno, para lo cual, se formulan los objetivos siguientes:

- a) Incorporar las comunidades al proceso de transformación social, económica y cultural;
- b) Orientar la participación activa consciente y responsable de las comunidades en su propio desarrollo;
- c) Definir la política nacional en cuanto a la organización, ubicación y funcionamiento de los programas de desarrollo comunal, así como sugerir la reglamentación correspondiente;
- d) Promover el desarrollo integral de las comunidades, a base de la aplicación de programas de coordinación multifuncionales en los que se proyecten los servicios institucionales, los recursos locales, humanos y materiales, para el alcance de las metas de elevación del nivel de vida y bienestar de dichas comunidades;
- e) Estudiar y establecer sistemas de coordinación entre los diversos servicios nacionales, regionales y locales, oficiales y privados que se refieran al desarrollo de las comunidades y coordinar con el organismo nacional correspondiente la asistencia técnica nacional e internacional que pueda obtenerse en materia de desarrollo de las comunidades;
- f) Adiestrar personal, en los diferentes niveles, en los métodos y técnicos a emplear para lograr los mejores resultados en el proceso de la promoción del desarrollo comunal;
- g) Promover y desarrollar programas específicos en áreas urbanas, rurales e indígenas que se relacionan con el mejoramiento en las condiciones de trabajo de una zona determinada, o con los planes de desarrollo nacional o comunal.
- h) Realizar estudios de las condiciones regionales y de los diferentes grupos sociales, con el objeto de establecer prioridades y formular y proponer

programas de trabajo que sean necesarios para satisfacer aquellas condiciones, determinando el campo de acción de los mismos, así como los medios y elementos a emplearse en cada uno de ellos;

i) Fomentar el liderato democrático, el trabajo voluntario y el fortalecimiento de las organizaciones locales afines al desarrollo, y ordenarlos para que sean instrumentos eficaces para dinamizar la vida comunal.

## CAPÍTULO II

### ORGANISMOS DE EJECUCION Y CONSULTA

ARTICULO 2.—Para el cumplimiento de los fines y objetivos señalados en el artículo 1o. de esta Ley, créase el organismo técnico que se denominará “Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad”, adscrito a la Presidencia de la República, cuyas siglas serán I.N.D.E.C.O., y que tendrá además la función de asesorar a los organismos oficiales o privados en la preparación de personal, investigación, planificación, programación, ejecución y evaluación, en cuanto se refieran a programas de desarrollo comunal.

ARTICULO 3.—El Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad, tendrá jurisdicción en toda la República y su sede será la ciudad capital. Podrá crear comités de Fomento de la Comunidad, regionales y locales, para llevar a efecto su acción coordinadora y de promoción, en todos los asuntos que tiendan al desarrollo integral de las comunidades.

ARTICULO 4.—La promoción y dirección del desarrollo de la Comunidad, así como todo lo relativo a la política nacional y a los programas que a esta actividad se refieren, se realizarán por el Presidente de la República a través del Ministerio del Despacho Presidencial, quien por medio de la Dirección General actuará en forma coordinada con los demás Ministerios del Gobierno y con las entidades gubernamentales descentralizadas, e instituciones autónomas y semi-autónomas.

ARTICULO 6.—El Director responderá de la Administración general del Instituto de Desarrollo de la Comunidad, y será nombrado por el Presidente de la República.

ARTICULO 7.—El Sub-Director sustituirá al Director en su ausencia y cumplirá con las atribuciones que se le asignen en el Reglamento de organización respectivo, y su nombramiento será hecho por el Presidente de la República.

ARTICULO 8.—Los requisitos para poder ser Director o Sub-Director del Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad así como las atribuciones y responsabilidades serán señaladas en el Reglamento respectivo.

## CAPÍTULO III

### DEL PATRIMONIO

ARTICULO 9.—Forman el Patrimonio del Instituto de Desarrollo de la Comunidad INDECO:

a) La asignación presupuestaria que le señale el Congreso Nacional en el

Presupuesto General de Egresos e Ingresos de la República;

b) Las herencias, legados y donaciones que le hagan los particulares;

c) Cualesquiera otros valores, bienes y recursos que le sean asignados por Organismos Nacionales e Internacionales.

ARTICULO 10.—Este Patrimonio será administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad INDECO, y constituirá un fondo general que será destinado exclusivamente a la realización de sus programas, y bajo ningún pretexto podrá ser destinado a otro fin.

#### CAPÍTULO IV

#### DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 11.—Todos los organismos estatales están obligados a colaborar con el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad (INDECO).

ARTICULO 12.—El Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad (INDECO) aprovechará la asesoría y ayuda Nacional e Internacional que se le ofrezca o gestionará las que crean necesarias para el desarrollo de sus programas.

ARTICULO 13.—Mientras se emite la Ley de Servicio Civil el nombramiento de los empleados del Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad (INDECO), se hará de acuerdo a las técnicas modernas de selección de personal.

ARTICULO 14.—El Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad (INDECO) gozará de la autoridad suficiente para hacer efectivo el establecimiento del sistema de desarrollo de la comunidad que se considere adecuado a la realidad hondureña.

ARTICULO 15.—Toda entidad pública o privada de Desarrollo Comunal que funcione en la República, quedará sujeta a la acción coordinadora del (INDECO).

ARTICULO 16.—Los casos no previstos en la presente Ley, y sus reglamentos, se regirán por los principios del Desarrollo de la Comunidad y por las disposiciones del Derecho Administrativo.

ARTICULO 17.—La presente Ley entrará en vigencia desde el día de su sanción.

DADO EN la ciudad de Tegucigalpa, Distrito Central, en el Salón de Sesiones del Congreso Nacional, a los treinta y un días del mes de Agosto de mil novecientos sesenta y seis.

MARIO RIVERA LOPEZ  
Presidente

LUIS MENDOZA FUGON  
Secretario

SAMUEL GARCIA Y GARCIA  
Secretario

**Al Poder Ejecutivo**

**POR TANTO: EJECUTESE.**

**Tegucigalpa, D. C., 6 de Septiembre de 1966.**

**O. LOPEZ A.**

**El Secretario de Estado en el Despacho de la Presidencia de la República.**

**RICARDO ZUÑIGA A.**

## BIBLIOGRAFIA

- American Society of Agronomy* "World Population and Food Supplies 1980". A.S.A. 1965
- Azuara Pérez, Leandro* "El Formalismo Sociológico".
- Beltrán, Enrique* "Los Recursos Naturales Renovables de México y la Población". México 1967
- Benítez Zenteno, Raúl* "Proyecciones de la Población de México" 1966
- Brown, Richard* "Informes de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad"
- Cabrera Acevedo, Gustavo* "Proyecciones de la Población de México" 1966
- Cornejo, Gerardo* "Informes de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad"
- Comisión Ejecutiva de Cooperación Popular en Perú* "Bases del Progreso de Desarrollo Comunal", Lima 1963
- Community Development Journal* "Community Development and Legislation" Manchester, Inglaterra 1966
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* Artículos: 133, 73 fracción XXX; 89 fracción I; 124 y 43
- De la Fuente, Julio* "Educación, Antropología y Desarrollo de la Comunidad". Instituto Nacional Indigenista, México 1964
- De la Peña, Horacio* "Problemas Jurídicos de la Planeación"
- Draper, William* "Población y Producción Mundial".
- Escuela Nacional de Economía, U.N.A.M.* "Bases para la Planeación Económica y Social de México"
- Federación Internacional de Planificación Familiar* "Boletín Informativo". Londres 1966
- Friedman, W.* "El derecho en una Sociedad en Transformación"
- Fundación Ford* "Informe Anual de 1964".
- García Cárdenas, Luis* "Aspectos Jurídicos de la Planeación"
- García Cruz, Miguel* "Demografía Formal y Planificación Familiar"
- García Cruz, Miguel* "La Inflación Demográfica, Problema de Nuestro Tiempo"

<i>Gaytán Cárdenas, Felipe</i>	"Extensión Agrícola", México	1962
<i>González Casanova, Pablo</i>	"La Democracia en México"	
<i>Hambidge Gove, Editorial</i>	"Dynamics of Development and Legislation" "An International Development Reader"	
<i>Hauser, Philip</i>	"The Population Dilemma". Columbia University	1965
<i>Hendriks, G.</i>	"Community Organization". Ministry of Social Works in the Netherlands	1964
<i>Holberg, Allen</i>	"Changing Community Attitudes and Values in Perú: A Case Study in Guided Change"	
<i>International Society for Community Development</i>	"Journal", Nueva York	1966
<i>International Society for Community Development</i>	"Community Development in Canada"	
<i>Journal of the International Society of Community Development</i>	"Community Development in Canada"	
<i>Langrod, Witold</i>	"El Desarrollo de la Comunidad en México"	
<i>Leet, Glen</i>	"El papel de los Ministerios de Estado en un Programa de Desarrollo de la Comunidad", Norwalk, Conn.	1964
<i>Leet, Glen</i>	"El uso de alimentos como estímulo en un programa de Desarrollo de la Comunidad", Nueva York	1963
<i>Leet, Glen</i>	"Computación electrónica de datos en programas de Desarrollo de la Comunidad", Norwalk, Conn.	1963
<i>Ley que crea el Instituto Nacional Indigenista</i>	Artículo II.—Noviembre	1948
<i>Ley Hondureña de Desarrollo de la Comunidad</i>	Septiembre 6	1966
<i>Ley sobre Agencias Voluntarias de Canadá</i>		
<i>Larry, Mudd</i>	"The Population Crisis". Indiana University Press, Bloomington	1965
<i>Loyo, Gilberto</i>	"La Explosión Demográfica y México"	

<i>Loyo, Gilberto</i>	“Actitudes de Algunos Países Latino Americanos Frente a la Explosión Demográfica”. México	1967
<i>Ministerio de Desarrollo de la Comunidad de la India</i>	“Revista Kuruksetra” Estudio Sociológico-jurídico de programas de Desarrollo de la Comunidad”, Delhi	1964
<i>Ministry of Community Development and Cooperation of India</i>	“A Guide in Community Development”	1962
<i>Morones Prieto, Ignacio</i>	“El Bienestar Social Rural de México”. Secretaría de Salubridad y Asistencia	1964
<i>Naciones Unidas</i>	“Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional”, Nueva York	1963
<i>Naciones Unidas</i>	“La participación popular y los principios del Desarrollo de la Comunidad en la aceleración del desarrollo económico social”. C.R.E.F.A.L.	
<i>Naciones Unidas</i>	“Aspectos del Desarrollo de la Comunidad que guardan relación con la administración pública”. Documentos de Ref. No. 8	
<i>Naciones Unidas</i>	“Community Development and Economical Development”.—Preliminary Progress Report.	
<i>Naciones Unidas</i>	“24o. Período de sesiones del Consejo Económico y Social”	
<i>Naciones Unidas</i>	“Informe del 24o. Período de sesiones del Comité Administrativo y de Coordinación al Consejo Económico y Social”	
<i>Navarrete, Ifigenia</i>	“Población y Desarrollo Económico”. Fundación para Estudios de la Población	1967
<i>Oficina Regional del Programa Andino</i>	“Informe Anual del Programa Indígena Andino”	
<i>Pozas Arciniega, Ricardo</i>	“El Desarrollo de la Comunidad”, México	1965
<i>Rivera, Guadalupe</i>	“La Mano de Obra Industrial en México y la Población”. Fundación para Estudios de la Población, México	1967
<i>Secretaría de Educación Pública</i>	“Misiones Culturales”, México	1961
<i>SERPAC</i>	Publicación e Informe Oficial	

- |                             |   |      |
|-----------------------------|---|------|
| <i>Sweet, David</i>         | "Informes de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad"               |      |
| <i>Unión Panamericana</i>   | "El Desarrollo de la Comunidad en Chile"                                    |      |
| <i>Unión Panamericana</i>   | Boletín del Departamento de Asuntos Sociales                                |      |
| <i>Unión Panamericana</i>   | "Estudio Social de América Latina", Washington                              | 1964 |
| <i>Unión Panamericana</i>   | "Revista Interamericana de Ciencias Sociales", Washington                   | 1966 |
| <i>Urquidi, Victor</i>      | "Legislación para el Desarrollo en América Latina".—Dynamics of Development |      |
| <i>Ware, Caroline</i>       | "Community Development in Perú"   |      |
| <i>Wisconsin University</i> | "Land Tenure Center Bulletin"   |      |