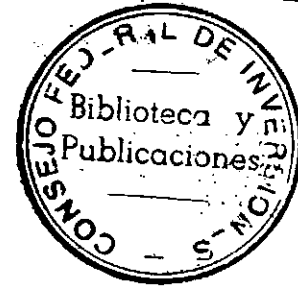


CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES
GOBIERNO DE SANTIAGO DEL ESTERO

07925

CATALOGADO



BÁSES PARA UN SISTEMA DE
DESARROLLO COMUNITARIO:

METODOLOGIA PARA UN ESTUDIO
SOBRE CRITERIOS DE ZONIFICA
CION DE LA PROVINCIA, EN //
FUNCION DE LA PUESTA EN MAR
CHA DE UN SISTEMA DE DESA-/
RROLLO COMUNITARIO

ARMANDO MARTINEZ
EXPERTO EN DESARROLLO DE LA
COMUNIDAD

HECTOR E. MALETTA
SOCIOLOGO INVESTIGADOR

①
F. 331.9
M.11

SANTIAGO DEL ESTERO
JULIO DE 1968

0. INTRODUCCION

El trabajo que se pone a consideración tiende a satisfacer los / requerimientos que sobre BASES PARA UN SISTEMA DE DESARROLLO COMUNITA- / RIO, formulará oportunamente el Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero al Consejo Federal de Inversiones. El mismo, integra el convenio/ de asistencia técnica - entre ambos organismo - en el área de BIENESTAR/ SOCIAL.

La presente introducción, se refiere a los antecedentes y ori- / gen del trabajo y a sus objetivos y caracteres generales.

0.1. Antecedentes y origen.

En agosto/67 el Gobierno Provincial toma la decisión de poner en marcha un programa de desarrollo comunitario, acorde con las orientacio- nes formuladas a nivel nacional. Con tal motivo, en el entonces Ministe- rio de Salud Pública y Asistencia Social, se organiza un EQUIPO DE BIE- / NESTAR SOCIAL con la misión -entre otras- de efectivizar la decisión alu- dida.

Dicho EQUIPO, eleva a los niveles de decisión - en septiembre/67- las orientaciones e hipótesis de trabajo que considera deben seguirse pa- ra llevar adelante el programa. Y sugiere, además, que la acción de la / Provincia sea complementada con el aporte nacional, mediante la formali- zación de un convenio con la Secretaría de Estado de Promoción y Asisten- cia de la Comunidad.

El Gobierno de la Provincia, acepta las proposiciones formuladas y decide iniciar la acción comunitaria, como asimismo realizar el conve- nio con SEPAC. Este, es firmado el 10 de octubre/67, responsabilizándose

////

////

- en el ámbito provincial - al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social de su implementación.

0.1.1. El convenio con SEPAC.

El convenio a que se alude, tiene por objeto poner en marcha en todo el territorio de la provincia un sistema de desarrollo comunitario, cuyos aspectos más sobresalientes son:

- El fomento y apoyo de la acción comunitaria, entendida ésta como "la preparación, programación, ejecución, mantenimiento, gestión y evaluación de obras y servicios/ de beneficio común, llevados a cabo por la propia comunidad o por un sector de la misma, o aún no siendo ella la autora principal, si la obra se realiza con su activa participación" (cf. ART. 2 del convenio);
- Asegurar que las necesidades, inquietudes e iniciativas comunitarias se concreten en proyectos tangibles / susceptibles de ser adecuadamente evaluados y ejecutados;
- Coordinar e integrar los distintos proyectos a nivel / zonal, provincial, regional y/o nacional;
- Establecer criterios objetivos de evaluación y determinación de prioridades entre proyectos;
- Establecer una "doble coordinación", a nivel de entidades privadas de bien público y asociaciones comunitarias (consejos coordinadores), y a nivel de entidades/ oficiales (comisiones coordinadoras);

////

////

- Establecer normas acerca del modo de participación de / la SEPAC, de otros organismos estatales y de la propia / comunidad en la denominada "acción comunitaria".

0.1.2. El tema de la "zonificación".

De la firma del convenio, surgieron -tanto para la SEPAC como para la Provincia- una serie de obligaciones, entre las cuales interesa // destacar, a los fines de este trabajo, la señalada en el ART. 15, que dice así:

"La Provincia dividirá su territorio en zonas funcionales, las / cuales contendrán a su vez conjuntos de unidades comunitarias menores. Las ciudades también serán zonificadas..."

De acuerdo a ello, se trata de zonificar la provincia en función de la puesta en marcha de un sistema de desarrollo comunitario (cuyos caracteres básicos hemos señalado). La importancia de la zonificación resalta inmediatamente si se considera que ella tiende a lograr una primera integración de proyectos y programas al nivel más próximo a la comunidad. Respecto a este tema la SEPAC ha formulado el siguiente comentario en su "Proyecto de Ley de Desarrollo Comunitario":

"No se puede establecer a priori el número de zonas y subzonas / a formarse, debiendo ello ser el resultado de los correspondientes estudios a realizarse a nivel provincial. Las zonas y subzonas serán seleccionadas de acuerdo a un criterio funcional, o / sea, de acuerdo a las interrelaciones existentes en su población, a efectos de integrar los programas y proyectos relacionados entre sí, dentro de un mismo contexto".

////

////

Subyacente al planteo expresado, hay una cuestión básica que desde hace algún tiempo viene preocupando a los expertos en desarrollo comunitario: la necesidad de contar con un concepto operativo de "comunidad" que se pueda aplicar en la programación. Al respecto, merece la pena /// transcribir la siguiente reflexión: "Hay que ver si la 'comunidad' definida tradicionalmente en el sentido geográfico es una unidad económica / variable o si debe considerársela como un organismo que actúa siempre como una unidad, o si se la debe considerar como el punto central de una / serie de sistemas sociales y económicos que a pesar de fundarse, tal vez, en una cultura e intereses comunes, relacionan al individuo de muchos modos con el mayor sector de la colectividad que constituye el país". (Cf. WEN, Gerald: La experiencia de las Naciones Unidas en el desarrollo de la comunidad y su orientación actual. Exposición presentada a la VII Reunión de la Asamblea de Gobernadores del BID, realizada en México en Abril/66).

El convenio SEPAC-Provincia incorpora, entonces, a la problemática del desarrollo de la comunidad en el país, un concepto clave para asegurar la eficacia de los programas y proyectos: la programación por zonas. Ese concepto, al igual que el de "módulo social operativo" ha surgido en el ámbito de América Latina merced a los estudios que la CEPAL viene realizando en procura de "tender un puente entre la planificación central y la acción comunitaria mediante las técnicas de programación". La literatura más importante en tal sentido es: CEPAL, "Conceptos y métodos de la programación por zonas para el desarrollo de la comunidad" (Bole-

////

////

tín Económico de América Latina. Vol. XII, Nº 1, Mayo 1967); MOORE, Lawrence: La programación del desarrollo de la comunidad (Washington, BID, / abril/66), y CEPAL: Algunos aspectos de la contribución de la planificación a los programas de desarrollo de la comunidad y participación popular (Santiago de Chile, División de Asuntos Sociales, 1964). Todos estos trabajos han sido consultados por nosotros para la elaboración de la metodología que presentamos.

0.1.3. El convenio CFI-PROVINCIA

Habida cuenta de las implicaciones del ART.15 del convenio con // SEPAC y de las que surgen de la puesta en marcha del sistema de desarrollo comunitario propuesto, la Provincia concluyó que la tarea de zonificación no podría estar a su cargo, en virtud de - por lo menos - dos limitaciones:

- Por un lado, la falta de antecedentes y experiencia suficientes en la materia y la inexistencia de instrumentos/ conceptuales y metodológicos plenamente aceptados y puestos a prueba, que pudieran ser fácilmente adaptados a la naturaleza y modalidades típicas de la "programación por zonas";
- Por otro, la carencia de personal calificado - y la imposibilidad de contar con él debido a su costo - que pudiera hacerse cargo de la realización de los estudios y experiencias necesarios.

Surgió así, la necesidad de recurrir al CFI en procura de asistencia

////

////

cia técnica para realizar la tarea. Al hacerlo se tuvo en cuenta, en primer lugar, que el organismo federal está convenientemente dotado como para realizar trabajos de esta índole y asegurar su continuidad y eficacia. Además, el CFI posee experiencia en la materia a través de la labor cumplida en su ex-EQUIPO DE DESARROLLO DE COMUNIDADES. Así, por ejemplo, pueden citarse como antecedentes del presente, los trabajos realizados por el EQUIPO en La Rioja (1966) y Tucumán (1966 y 1967) en torno al problema de "criterios de selección de localidades para un programa de desarrollo comunitario".

Los trabajos a que se hace mención proporcionaron aportes muy importantes respecto a la noción de "marginalidad", entendida ésta no sólo como falta de participación receptiva (o pasiva) sino también - y fundamentalmente - como falta de participación contributiva (o activa). Al respecto, puede verse como referencia: VEKEMANS, Roger y VANEGAS, Ramón: "Marginalidad y promoción popular" (Revista Mensaje, Nº 149; Santiago de Chile, junio/66); también: MATTELART, Armand y GARRETON, Manuel: Integración social y marginalidad. Ensayo de Regionalización social de Chile / (Ed. del Pacífico, Santiago de Chile, 1965),

La firma del convenio, entonces, significó no sólo contar con la asistencia necesaria, sino también asegurar que ella fuera prestada por el organismo que se presentaba más apto en la materia requerida.

0.2. Objeto y naturaleza de este trabajo

De acuerdo a lo planteado en 0.1.2, y tal cual se expresa en el Art.1 del contrato que ha dado origen al trabajo que hoy se presenta, el

////

////

mismo responde al requerimiento de "elaborar la metodología para un estudio que tendrá por objeto fijar los criterios para la zonificación de la Provincia de Santiago del Estero, en función de la puesta en marcha de / un sistema de desarrollo comunitario".

0.2.1. Investigación y desarrollo de la comunidad

"La naturaleza eminentemente social y educativa del desarrollo / de la comunidad supone evidentemente que todas y cada una de sus actividades estén fundamentadas en un sólido y sistemático conocimiento de la realidad social y cultural de la población afectada. Sin embargo, con muy / contadas excepciones, hay pocos indicios de que la iniciación y la ampliación de estos programas hayan estado precedidas del proceso de investigación social mínimo necesario. Y si bien existen algunos trabajos sociológicos a nivel comunal, no se tiene noticias de que éstos hayan sido proyectados a nivel nacional en relación con las condiciones generales de desarrollo. Tampoco hay buenos fundamentos para creer que los objetivos perseguidos y los métodos de trabajo usados hayan sido dispuestos en función de las características propias de cada comunidad" (Cf. CEPAL, "La / participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social". Boletín Económico de / América Latina. Vol. IX, Nº 2, noviembre/64).

La situación que describe la CEPAL alude a problemas a los cuales no es ajeno el desarrollo de la comunidad en nuestro país. Por otra parte, la opinión del organismo regional resulta muy útil para definir / la naturaleza de nuestro trabajo. Analicemos el problema en detalle:

////

////

- A) La investigación, en sus distintos niveles, es un elemento necesario de apoyo a los programas de desarrollo de la comunidad. Sin embargo, precisa hacer una distinción: la investigación / básica, de alto nivel, contribuirá sin duda al desarrollo de la comunidad, pero no será considerada, por regla general, como parte de un programa. Una necesidad más inmediata, para apoyar de cerca al programa, es la investigación de operacio- / nes, vinculada al proceso de planificación y revertible al // personal - y, por qué nó, a la comunidad - por medio de la capacitación.
- B) Así entendida, la investigación es un instrumento para el // diagnóstico en la programación, entendida ésta - según ya dijimos - como el "puente entre la planificación central y la / acción comunitaria". Los estudios que se encaren, entonces, / deben proporcionar resultados que orienten la política y la / toma de decisiones acerca del programa a emprender (o emprendido con anterioridad). Por otra parte, contribuirán, entre / otros, a aspectos como éstos: la metodología del proceso operativo, la organización para la acción, la evaluación de proyectos.
- C) En el caso que analizamos, pues, resaltan las diferencias con la investigación pura, con fines exclusivamente científicos. / No quiere esto decir, sin embargo, que los estudios relacionados con el desarrollo de la comunidad, estén limitados a la /

////

////

mera descripción o a la simple "acumulación de datos útiles". En tal sentido, nos parece oportuno hacer nuestra la opinión/ emitida por FORNI en un seminario de sociólogos profesionales: "Yo diría que hay una limitación general ocasionada por la urgencia de la investigación descriptiva o de la investigación/ aplicada y que hay una forma de superar esa limitación a través de la posibilidad de rescatar materiales de la investigación descriptiva y de la investigación aplicada para verificar premisas de cuerpo teórico y que esa es realmente una obligación profesional muy seria" (Véase, Del sociólogo y su compromiso, Buenos Aires, Ed. Libera, 1966).

0.2.2. El trabajo propuesto

Este apartado tiene por objeto describir de manera global el // trabajo que ponemos a consideración del CFI. Los detalles del mismo se/ precisarán oportunamente al desarrollar las distintas secciones.

El propósito que nos anima es ofrecer un trabajo que contribuya al esclarecimiento de la noción misma de "desarrollo de la comunidad" y a la obtención de criterios metodológicos que permitan evaluar sus re/ sultados en términos de eficiencia. Somos conscientes de la dificultad / de la tarea, sobre todo hoy cuando reinan en el país una serie de ambigüedades conceptuales y de prejuicios ideológicos. Sin embargo, la experiencia de otros países - en especial de América Latina - nos permite / ser optimistas en cuanto a la contribución que el desarrollo de la comunidad está brindando en cuanto instrumento idóneo para incorporar a la/

////

////

población como recurso efectivo para la aceleración del desarrollo.

De otra parte, no podemos olvidar la labor que en el país han // realizado en este campo diversos organismos tales como el INTA y el ya / citado EQUIPO DE DESARROLLO DE COMUNIDADES del CFI. Estamos ciertos, sin embargo, que esta labor - meritoria, sin duda alguna - se ha reducido a/ la acción en pequeñas áreas y al manejo de unos cuantos "proyectos expe- rimentales" aislados y sin trascendencia en el contexto nacional.

Lo que aquí se pretende es ofrecer materiales que sirvan para la programación y ejecución de una política de desarrollo comunitario que, / implementándose desde el nivel zona, trascienda al nivel nacional a efec- tos de - según lo enuncia la CEPAL - "organizar y movilizar a una pobla- ción en pleno para acelerar el proceso general de desarrollo en todas // sus manifestaciones". Esta experiencia ha dado ya sus primeros pasos en Santiago del Estero, constituyendo este trabajo un aporte para asegurar // su estabilidad y continuidad - al menos, desde el punto de vista de sus / implicaciones técnicas.

0.2.2.1. Información, consultas y referencias.

Como dijimos antes, el CFI cuenta con antecedentes en el tema // que nos ocupa. Sin embargo, los mismos tienen solamente el valor de ha- / ber sido "pioneros" y simples ensayos carentes de la significación nesa- ria como para satisfacer el propósito que enunciamos más arriba. Si se / ha recurrido a ellos, sólo ha sido como información e "introducción" al/ problema.

////,

////

Ya en un nivel distinto nos ha tocado analizar otro tipo de trabajos. Podemos señalar, ; en primer lugar, ciertas elaboraciones de la / DIRECCION DE SOCIOLOGIA RURAL (Secretaría de Estado de Agricultura) respecto a la necesidad de obtener criterios menos convencionales sobre la / distinción entre población "rural" y "urbana" y al intento de determinar áreas de influencia de "núcleos-centro" de comunidad. Sin entrar en detalles - manera en que procederemos al mencionar otros estudios, trabajos / o investigaciones - podemos decir que el aporte más significativo de éste, fue para nosotros el siguiente:

- Que los núcleos humanos del país pueden categorizarse / según la existencia en ellos de servicios e instituciones que proveen los bienes necesarios para la satisfacción de las necesidades de esos núcleos;
- Que la posibilidad de acceso a esos bienes está condicionada por la distancia real a los núcleos (medios de / transporte y vías de acceso disponibles) y por la situación económica de los habitantes de las comunidades situadas en el área de influencia;
- Que los servicios pueden categorizarse no sólo por su / "masa" sino también por su eficiencia, constituyendo tales aspectos complementados un factor de "atracción" hacia los centros;
- Que una "zona" puede ser considerada como un "área de / pendiente de una unidad, centro de las actividades su-

////

////

pletorias de la o las comunidades comprendidas en el área".

Otro trabajo que hemos tenido en cuenta, ha sido el de MEISTER y sus asociados sobre "Desarrollo comunitario y cambio social" (Proyecto / conjunto CFI-Universidad de Buenos Aires), realizado en la localidad de Pocito (San Juan). Mucho se conoce ya de sus deficiencias como para insistir en ellas; más oportuno parece señalar que sus consideraciones sobre la noción de "participación" han sido significativas en buena parte/ para nuestra labor. Con respecto a la misma noción, no podemos dejar de/ hacer mención a dos aportes fundamentales: el de VEKEMANS - sobre todo / en "Marginalidad y promoción popular", antes citado - y el de GERMANI en "Los procesos de movilización e integración y el cambio social" (Desarrollo económico, Vol.3, Nº 3; octubre-diciembre/63). Ellos han contribuido, en especial, a la formulación de nuestros conceptos e hipótesis sobre "potencial de participación".

A lo largo de todo nuestro trabajo nos ha acompañado - tal como/ se hace mención en diversas secciones - el importante estudio de FORNI y MARMORA sobre Migración diferencial en comunidades rurales (CEUR, Buenos Aires, 1967), como así también el de GARMENDIA y sus asociados, Situación económica y social del Uruguay rural (ACOR-Ministerio de Ganadería/ y Agricultura, Montevideo, 1964).

En cuanto a las cuestiones específicas concernientes al desarrollo de la comunidad, han orientado nuestra tarea tanto los documentos // clásicos de las NACIONES UNIDAS, cuanto material decisivo en torno al tema, de la CEPAL y de la OFICINA DE COORDINACION Y PLANIFICACION del Go- /

////

////

bierno de Venezuela. Consideramos que el aporte recibido de informes y / estudios de la CEPAL, es el más significativo en este respecto.

Han sido de suma utilidad, además, diversos documentos y datos / de: OEA (Informe Social, Proyecto n.º 02; Santiago del Estero, 1968); DIREC CION DE INVESTIGACIONES, ESTADISTICA Y CENSOS (Ministerio de Economía, / Provincia de Santiago del Estero); CORPORACION DEL RIO DULCE; EQUIPO DE / BIENESTAR SOCIAL (Ministerio de Bienestar Social, Santiago del Estero).

Es evidente que el señalado, no agota el amplio y variado mate- / rial que hemos tenido presente y al cual hemos recurrido. Sin embargo, / las alusiones hechas en las distintas secciones y las referencias biblio gráficas compensarán la obvia limitación y omisiones de este apartado.

Pese a ello, no queremos dejar de expresar nuestro reconocimien- to a las personas que con sus conocimientos y experiencias sobre el desarro ^o llo comunitario en Santiago del Estero, hay contribuido a plantearnos con mayor realismo los objetivos y el contenido de este trabajo. Nos referi- mos, entre otros, a nuestros compañeros del EQUIPO DE BIENESTAR SOCIAL y a autoridades, funcionarios, dirigentes, pobladores y vecinos de diver- sas comunidades de la provincia.

0.2.2.2. Reseña del contenido

Nuestro trabajo se compone de tres sub-proyectos diferenciables entre sí, pero mutuamente integrados, cubriendo además de lo convenido / sobre "bases para un sistema de desarrollo comunitario", las obligacio- nes correspondientes al análisis del fenómeno migratorio. Los sub-proyec

////

////

tos son: 1) investigación socioeconómica de comunidades provinciales; 2) estudio de los regímenes municipal y tributario, y 3) seminario de discusión sobre desarrollo comunitario.

El proyecto se expone en 4 secciones y 2 anexos, según la siguiente distribución:

SECCION 1: Marco de referencia general.

SECCION 2: Marco referencial operativo: variables e hipótesis.

SECCION 3: Diseño de la investigación.

SECCION 4: Resultados esperados del proyecto.

ANEXO 1: Estudio del regimen municipal y tributario.

ANEXO 2: Seminario de discusión.

Consideramos necesario señalar, la experiencia que la elaboración /
ción del trabajo ha significado como tarea conjunta de un experto en desarrollo comunitario y un sociólogo investigador. Ello nos ha ratificado la concepción que hace del desarrollo de la comunidad una actividad interdisciplinaria. Por otra parte, ha enriquecido mutuamente ambos campos profesionales.

1. MARCO DE REFERENCIA GENERAL

Las consideraciones de esta sección tienen por objeto precisar conceptos respecto a dos nociones fundamentales para nuestro estudio: "comunidad" y "desarrollo de la comunidad". Ahora bien, a pesar que la exposición tiene un carácter genérico, subyacen a la misma las orientaciones / que actualmente sirven de base a la acción comunitaria en Santiago del Estero.

Se ha procedido así, a fin de dejar en claro que si bien este trabajo tiende a satisfacer la necesidad de contar con elementos de juicio / aptos para la programación a escala provincial de actividades de desarrollo de la comunidad, pretende, además verificar las hipótesis de trabajo que hoy orientan la labor gubernamental en la materia (Para mayor información sobre el tema, puede verse: MARTINEZ, Armando, Capacitación y desarrollo comunitario. Documento presentado al Ministerio de Bienestar Social; Santiago del Estero, julio/68).

1.1. Noción de "comunidad"

Dos cuestiones previas se presentan a nuestra consideración: 1) / en la teoría sociológica la noción de "comunidad" está aún en esclarecimiento, a través de un constante debate entre posiciones y conceptualizaciones contrapuestas o, al menos, distintas; 2) de acuerdo a las últimas evaluaciones en la materia - en especial de la CEPAL -, hay la impresión de que la pequeña comunidad local - siendo un factor notable, particularmente para el desarrollo rural - "parece no disponer de toda la capacidad ni del radio de acción suficientes para constituirse en la 'unidad bási-

////

////

ca de ejecución' en un esfuerzo nacional planificado para acelerar el desarrollo económico y Social" (Cf. CEPAL: "La participación popular y los principios..."; op. cit., p. 48).

A estas cuestiones trataremos de responder, señalando, por un lado, los caracteres básicos que deben ser tenidos en cuenta en una definición de "comunidad"; por otro, adoptando una noción de "comunidad" susceptible de ser utilizada como unidad de análisis en la investigación y, luego, como "módulo social operativo".

1.1.1. Caracteres básicos

El concepto de "comunidad", como forma de asociación y organización humana distinguible de otras, puede explicitarse en una definición/ cuyos caracteres básicos sean los siguientes:

- grupo de población, en general arraigado en un espacio geográfico, social e histórico común;
- alto grado de conocimiento y contacto personal; intensa y frecuente comunicación entre sus miembros;
- un acervo común de normas, costumbres, tradiciones, valores, objetivos e ideales;
- identidad diferenciada: la vida en común la convierte en/ unidad perfectamente diferenciable, percibida como tal / por propios y por extraños;
- integración social;
- relativa autonomía de funcionamiento.

////

////

Una de las definiciones clásicas en el sentido que aquí estamos aludiendo es la de MAC IVER, la cual dice:

"Por comunidad entiendo un área de vida común: aldea, ciudad, distrito, comarca e incluso áreas mayores. Para merecer la denominación de comunidad, debe poder el área distinguirse de otras contiguas; la vida común dispondrá de algunas características propias que den un significado a sus fronteras".

1.1.2. La definición adoptada

El planteamiento que haremos a continuación está basado fundamentalmente en FORNI y MARMORA (op. cit., pp. 29/31). Así lo hemos hecho para luego formular - en la Sección 2 - los conceptos genéricos aquí vertidos en términos de un conjunto de variables que se vincularán entre sí / por una serie de hipótesis.

Para definir a la comunidad, FORNI y MARMORA apelan a BOSKOFF, A.: The sociology of urban regions (Meredith Publishing Company, N.Y., 1962), donde se dice que al hablar de comunidad nos estamos refiriendo a:

"una constelación relativamente propio-contenida de grupos sociales variablemente independientes dentro de un área geográfica definida y manejable, la cual a través de su funcionamiento interrelacionado provee mínimas satisfacciones a las necesidades básicas y adquiridas de sus miembros."

A continuación, nuestros autores operacionalizan el concepto diciendo:

////

////

"una comunidad es un área geográfica habitada determinada, / conformada por un centro en el cual se realizan las actividades de aprovisionamiento, control institucional e interacción formal, y cuyos límites están dados por la ubicación / ecológica de aquellos grupos sociales o personas que desarrollan una interacción formal respecto a dicho centro y se autoidentifican con él."

Esta definición operacional está conformada por tres elementos: 1) la definición explícita de un área geográfica con su consecuente implicación ecológica humana; 2) el centro como núcleo a partir del cual podemos definir los alcances de la comunidad; y 3) dos indicadores que nos permiten delimitar el área que la comunidad abarca; el primero objetivo: la // "interacción formal" (aprovisionamiento, relaciones sociales, esparcimiento, etc.) y el segundo subjetivo: la "integración a grupos simbólicos" (autoidentificación con un área geográfica determinada, ya sea a través de símbolos, espacio físico u otro tipo de construcción abstracta).

La definición que estamos manejando, nos sugiere inmediatamente // su comparación con los supuestos teóricos de GARMENDIA y asociados (op. cit., pp. 244/45). Así por ejemplo:

"La 'comunidad' o 'área' local es un todo formado por un haz de relaciones en torno a un núcleo de servicios, cuyos límites se pierden paulatinamente a lo largo de un continuo o / espectro hasta desaparecer. Como elemento práctico estamos / seguros de estar ante otra área local, cuando encontramos /

////

////

otro haz de relaciones pertenecientes a otro núcleo." De acuerdo a esto el área local constituye la "unidad mínima de base territorial (módulo social operativo) que debe conocerse para la comprensión de las sub-regiones y regiones"; en cuanto tal, sirve de punto de partida a los programas que lleva adelante en el Uruguay la Oficina de Acción Comunitaria y Regional (ACOR).

Es importante - para concluir este apartado - hacer notar las relaciones que, sin mayor análisis, se pueden establecer con la definición de comunidad que sirve de base al sistema de desarrollo comunitario propuesto por la SEPAC. Ella dice:

"Se considera comunidad, a los efectos de este convenio (SEPAC-Provincial), toda población definida por el área geográfica en que está asentada y que constituye el ámbito adecuado para la prestación de un servicio resultante de una obra de beneficio común, en el que la propia población, o un sector de la misma, esté empeñada". Los elementos // que la discusión sociológica trata de determinar, se tornan en esta definición en objetivos comunitarios a obtener. Es decir, que al propiciar la participación de las poblaciones en las obras y servicios, se busca su integración y la dignificación humana de sus miembros (véase, SEPAC: Manual de acción Comunitaria. Buenos Aires, 1968).

////

////

1.2. La noción de "desarrollo de la comunidad"

A fin de precisar esta noción, consideramos que deben formularse, antes, los siguientes postulados:

- El proceso de desarrollo sólo es eficaz en la medida con/ que cuenta la participación popular organizada en la pre- paración y aplicación de los planes y programas, y, ade-/ más, en la traducción de éstos en proyectos viables a ni- vel local;
- La participación a que se alude difícilmente podrá concre- tarse si no existe un marco institucional y técnicas ade- cuadas para la programación y ejecución de los proyectos/ locales, a los cuales puedan adherir las organizaciones / populares;
- Los conceptos y técnicas de la política social que tienen por objeto lograr la participación popular en la prácti-/ ca - para que ella no sea una figura retórica sino una // realidad concretada en los proyectos locales - se englo-/ ban con el término de "desarrollo de la comunidad";

1.2.1. La definición clásica y una contribución nacional.

Tras larga experiencia en la materia, la ONU ha acuñado la si- / guiente definición:

"Aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una pobla- ción se suman a los de su gobierno para mejorar las condi-/

////

////

ciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional".

El proceso aludido, reúne como caracteres esenciales: 1) la movilización de la población local para que actúe conjuntamente con el gobierno a fin de alcanzar un mayor desarrollo, y 2) la combinación de muchas/ actividades técnicas en un solo instrumento, por medio de la coordinación o la acción asociada de los organismos locales. En teoría, el efecto total en cada comunidad debería ser integral y se lograría cierta estandarización de programas en las zonas o regiones que comprendan comunidades semejantes; por añadidura, tales programas deberán estar vinculados directamente con las metas de los planes globales para la región o para el país.

Según esta concepción, tres son las connotaciones decisivas del "desarrollo de la comunidad":

En primer lugar, él constituye un sistema de trabajo destinado a facilitar la conjugación de los recursos de la población y del gobierno, con miras a obtener un mayor rendimiento de ellos; luego, en cuanto tiende al mejoramiento e integración comunitarios, puede ser considerado como un medio para la aceleración del desarrollo. Por último - como técnica de liberación de potencialidades creadoras que permiten la incorporación de grupos humanos marginales al proceso de desarrollo -, se convierte, sin lugar a dudas, en un instrumento de la participación popular.

////

////



De acuerdo a la orientación señalada, en nuestro país el ya citado EQUIPO DE DESARROLLO DE COMUNIDADES, formuló una definición que caracteriza así al desarrollo de la comunidad:

"-un proceso de cambio social,

-tendiente a lograr un alto nivel de integración de la comunidad y una efectiva realización humana de sus miembros,

-mediante la participación activa de todos ellos en la creación y disfrute de bienes y servicios;

poniendo en actividad todos los recursos y potencialidades de la propia comunidad e instrumentalizando un conjunto / de técnicas operativas de acción social,

-en un esfuerzo conjunto de las autoridades estatales y de las organizaciones populares".

Esta definición - adoptada por la SEPAC en su Manual de Acción Comunitaria - pone de relieve el carácter "promocional" del desarrollo de la comunidad, más allá del simple mejoramiento o de la "mera asistencia" - aspectos éstos necesarios, pero radicalmente insuficientes. Al hablar de promoción, se indica, en un primer significado la necesidad / de superación que lleve desde una situación de marginalidad hasta un estado de incorporación; en un segundo sentido, indica la necesidad de recurrir para esta superación al auxilio de agencias externas a los propios afectados, ya que ellos no son autosuficientes ni pueden llegar a serlo, por lo menos en el momento inicial del "despegue" hacia la incor

////

////

poración (Este tema - al igual que la acción subsidiaria del estado en / este tipo de acción - es analizado con mayores detalles en: VEKEMANS, Roger y VENEGAS, Ramón: op. cit.)

1.2.2. Los objetivos del "desarrollo de la comunidad"

El desarrollo de la comunidad, en cuanto complejo y articulado // proceso de cambios, es susceptible de ser programado y organizado técnicamente. En tal sentido, debe tener muy bien definidos sus objetivos y / los instrumentos que utiliza. Explicitemos, pues, sus objetivos fundamentales:

- A) El logro de la participación activa de la población como recurso del desarrollo;
- B) La coordinación de los programas existentes a todos los niveles, tanto del sector público como del privado, en / sus fases de programación, implementación, ejecución y / evaluación.

En su aspecto intangibles, estos objetivos pueden traducirse en:

- el cambio de actitudes, en función de una problemática integral del desarrollo (teniendo en cuenta que, en general existe una relación directa y recíproca entre el conjunto de motivaciones, actitudes e imágenes de una comunidad y / su grado de desarrollo general);

////

////

- creación y/o fortalecimiento de una "personalidad comu- /
nal" independiente, fortaleciendo con ello el "sentido de
pertenencia" a la comunidad;
- modificación de las actitudes tradicionales de dependen- /
cia originadas por el paternalismo, e incremento en el ni
vel de racionalidad de la población;
- desarrollo de un liderazgo efectivo a nivel local, que fa
cilita la promoción y organización de actividades orienta
das a obtener los objetivos establecidos en base al consen
so local.

Los objetivos mencionados se logran por medio de programas y pro-
yectos destinados a la obtención de metas tangibles. De otro modo, la in
ternalización del cambio y la participación popular tendrían un conteni
do abstracto, de poco o ningún sentido práctico.

En su aspecto tangible, los objetivos tienden a:

- el desarrollo de la microeconomía comunal, a través del /
incremento de la producción y de la productividad y un u-
so más racional de los recursos;
- la formación de capital social básico a nivel local, me- /
diante la construcción de obras que contribuyan a la mejo
ra y transformación del medio ambiente, tales como servi-
cios básicos, servicios comunales y vivienda;
- generación directa e indirecta de fuentes de ocupación //

////

////

(al respecto, téngase en cuenta la relación que establecemos más adelante entre desarrollo comunitario, desarrollo económico y política de población);

- capitalización de la inversión-trabajo de la comunidad.

En general, los objetivos tangibles corresponden a programas y / proyectos de contenido fundamentalmente económico, como pueden ser la mejora de los medios y sistemas de producción, la introducción de innovaciones tecnológicas, la creación de nuevas fuentes de ingreso, formación de cooperativas, etc.

Podemos finalizar esta caracterización mencionando el papel de la coordinación como instrumento básico de un programa de desarrollo de la comunidad. Ella es la que permite armonizar las fuerzas productivas y / los recursos de la comunidad con los elementos exógenos que son necesarios para iniciar el proceso de cambio y para mantener dicho proceso durante su "período de despegue".

Mediante la coordinación el desarrollo de la comunidad tiende a lograr una sincronización de los diferentes programas y proyectos y de los recursos técnicos y financieros asignados a ellos. Al coordinar, / se combinan de manera permanente las funciones "horizontales" de los especialistas de zona con las funciones "verticales" de los especialistas por sector. Esta sincronización sólo puede lograrse cuando después de una etapa previa de cooperación, se llega a una compenetración total // entre los programas.

////

1.2.3. El desarrollo de la comunidad como técnica de integración social.

Habiendo caracterizado el desarrollo de la comunidad en términos / generales, es preciso ahora especificar su contribución al proceso global de desarrollo. Al efecto, queremos destacar estos aspectos:

- una de las razones de ser del desarrollo de la comunidad / es la necesidad de eliminar o reducir el costo social generado por aquellas fuerzas que, determinando el crecimiento económico, constituyen elementos nuevos que rompen el equilibrio establecido y tienden a producir fricciones y desajustes;
- una de las condiciones para desencadenar el proceso de desarrollo - y sin las cuales no se produce el "despegue" o/ el crecimiento se estanca a poco de producirse - es la integración de los individuos dentro de la comunidad y de // las comunidades dentro de la nación; lograr esa integración es - como ya hemos visto - uno de los objetivos del / desarrollo de la comunidad;
- de manera concomitante a la transformación que supone el / desarrollo, se plantea la exigencia de substituir elementos culturales, adoptar nuevas técnicas y abandonar conceptos obsoletos. "Cuando este fenómeno no se produce espontáneamente las técnicas modernas suelen utilizarse de manera deficiente mientras se desperdician recursos valiosos / por la poca o ninguna utilización de elementos existentes, 'pasados de moda', pero todavía efectivos.

////

////

La utilización de recursos 'insuficientemente utiliza- / dos' y la adaptación de técnicas exógenas a las necesida / des locales es otro objetivo importante del desarrollo / de la comunidad" (NEIRA ALVA, Eduardo: La formación de / capital social básico mediante el desarrollo de la comu- / dad, Washington, Unión Panamericana, 1966).

De acuerdo a lo expuesto, el desarrollo de la comunidad constitu / ye una "técnica de integración social" dirigida a: 1) incorporar indivi / duos y comunidades al proceso de desarrollo, y 2) identificar los dife- / rentes elementos sociales dentro de una sola "imagen nacional" sin des- / truir sus basamentos culturales.

El desarrollo de la comunidad, entonces, se complementa con el cre- / cimiento económico dentro del proceso de desarrollo integral de un país. / No habrá desarrollo económico sin un cambio correspondiente en las acti- / tudes y capacidades de la población (sin este cambio, aquel se manten- / dría como una estructura de producción externa al sistema social). Por / otra parte, si en una comunidad se inicia un proceso de desarrollo de / la comunidad, los resultados pueden traducirse en decepción y frustra- / ción si la región y el país del cual forma parte la comunidad no le // puede ofrecer - por su falta de desarrollo - las condiciones necesarias / para su expansión y para alcanzar etapas superiores en su proceso de de- / sarrollo integral.

1.2.4. Orientaciones para la acción comunitaria.

Deseamos concluir esta sección con una sintética referencia a //

////

////

cuestiones directamente vinculadas con la puesta en práctica del desarrollo de la comunidad. Ellas son:

- el proceso de desarrollo comunitario es esencialmente dinámico y adquiere su propio "ritmo" sólo después de la acción más o menos prolongada de cierta intervención exterior; así entonces, la acción comunitaria debe ser con debida como "la introducción de un estímulo transitorio/ (inducción) destinado a desencadenar un proceso interno/ autoalimentado por la propia comunidad" (Cf. NEIRA ALVA, op. cit., p.6);
- la intervención no debe alterar lo que podríamos llamar/ la "personalidad básica" de la comunidad ni introducir / formas de organización que destruyan los moldes culturales existentes, antes de haber creado nuevos patrones que los sustituyan: de lo que se trata es de provocar "efectos catalíticos" en la comunidad de modo de orientar el/ cambio y acelerar el ritmo de modernización de la estructura social;
- cuando la inducción se prolonga más allá del tiempo necesario, se crea una forma de paternalismo contradictoria/ con los objetivos del desarrollo de la comunidad, transformando a éste en un sistema permanente de "ayuda" del/ gobierno o de asociaciones privadas de tipo humanitario/ o de caridad pública (con ello tal vez se alcancen las /

////

////

metas tangibles, pero será muy difícil lograr los objetivos intangibles, que son, en realidad, los verdaderos objetivos del desarrollo de la comunidad);

- la acción de los agentes externos a la comunidad está dirigida a ofrecer alternativas de acción y a ayudar a la comunidad a llevar a cabo su propio proceso de decisiones.

La acción comunitaria, pues, requiere la organización o refuerzo de los mecanismos de decisión existentes y la propuesta de proyectos alternativos para diversos objetivos tangibles, en condiciones tales que la comunidad pueda conocer en cada caso y de antemano la magnitud del esfuerzo que debe realizar y los beneficios y objetivos intangibles que se derivarán como fruto del mismo esfuerzo. Sólo así, se logrará concretar, de manera auténtica, la participación activa de la población en el proceso de su propio desarrollo y del país en su conjunto.-

2. MARCO REFERENCIAL OPERATIVO: VARIABLES E HIPOTESIS

Los conceptos siguientes se refieren especialmente al aspecto sociológico de la investigación que se emprenderá, dejando momentáneamente de lado el análisis del sistema municipal y tributario en sus aspectos administrativos, jurídicos y financieros que paralelamente se proyecta realizar como instrumento complementario de análisis.

En este marco referencial operativo, los conceptos genéricos antes vertidos sobre las comunidades y su desarrollo en un marco provincial, se ven formulados en términos de un conjunto de variables que luego son vinculadas entre sí por una serie de hipótesis.

2.1. Conceptualización de la comunidad

No volveremos aquí sobre las definiciones de comunidad que ya hemos analizado y comparado en páginas anteriores. Más bien intentaremos delinear las coordenadas conceptuales que cortan de través el problema y permiten así destacar sus rasgos más significativos; este proceso de esclarecimiento y definición es el proceso de identificación de las variables que se han de medir en el curso del subsiguiente análisis empírico.

La conceptualización de la comunidad se desglosa en una serie de dimensiones de análisis, a saber: variables contextuales, variables relacionales, delimitación de las comunidades e identificación de sus centros, variables de infraestructura física y económica, datos demográficos, variables de estratificación, migraciones y potencial migratorio, grado de organización interna de la comunidad, integración social de la comunidad, apertura y modernización de la comunidad, y la vigencia de la comunidad como polo referencial en las actitudes y conductas de la población.

2.1.1. Variables contextuales

////

Son variables contextuales aquellas que califican a un objeto en función del contexto en que está inmerso. Por ejemplo, si se dice de una comunidad que es una comunidad santiagueña para diferenciarla de otra que es riojana, la variable es contextual, a saber, la provincia (el contexto provincial) en el que está situada una comunidad.

Dado que las comunidades que se analizan son todas santiagueñas, las variables contextuales se referirán más bien a las sub-zonas dentro de la provincia en las que las comunidades se hallen, sub-zonas que se definirán por diferentes criterios y que servirán luego para contribuir a delimitar zonas de administración de programas, abarcando cada una de estas zonas varias comunidades distintas.

Las variables contextuales son de las siguientes clases en nuestro caso:

a) Geográficas y climáticas (regiones naturales)

Básicamente, el tipo de suelo y vegetación, régimen de lluvias, etc.

b) Económicas

Producción predominante, desarrollo económico de la zona, infraestructura vial y energética, repartición y / régimen de tenencia de la tierra, etc.

c) Institucionales

Departamento en que la comunidad se halle, pertenencia o no al área de la Corporación del Río Dulce, vecindad en otras provincias (marginalidad geográfica respecto a Santiago), etc.

La superposición en "parrillas" de estas regiones permitirá delimitar / regiones de administración de programas, lo cual es el objetivo más in-

////

////

mediato de este estudio, la zonificación de la provincia en función de / la puesta en marcha de un programa de desarrollo comunitario. Pero esta / zonificación debe ser complementada con datos referentes a todas las de- / más variables incluídas en el proyecto y que son las verdaderas "bases / de un programa provincial de desarrollo comunitario".

2.1.2. Variables relacionales

Variables relacionales son aquellas que califican a un objeto de análi- / sis en función de sus relaciones con otro objeto análogo. Así, la califi- / cación de "líder" es una variable relacional, como lo es la de "amigo", / ya que ambas implican una relación con terceros, en un caso como conduc- / tor y en otro como vínculo afectivo.

Es tarea de este proyecto determinar la trama de relaciones de dependen- / cia e interacción existentes entre las comunidades de la provincia, espe- / cialmente teniendo en cuenta que los profundos desequilibrios demográfi- / cos entre la capital, las principales ciudades y el resto de la provin- / cia hace que la gravitación desmesurada de unos pocos centros de pobla- / ción oscurezca la vigencia de los centros pequeños como polos de acción / comunitaria al reducirlos, en gran parte, a la condición de satélites o / parásitos.

Las variables principales que se han de tomar en cuenta en este aspecto / son:

- a) la gravitación poblacional
- b) la acumulación diferencial de servicios básicos en los / núcleos de población
- c) la ubicación de cada comunidad en un continuo desde la / pura dependencia hasta la absoluta dominación respecto /

///

////

a cada una de las demás comunidades

Este aspecto del estudio no es más que una aplicación particular de un / modelo teórico que se desarrollará más extensamente en el siguiente conjunto de variables, las que sirven para la delimitación del área de influencia de cada comunidad, por lo cual a él nos remitimos.

2.1.3. Delimitación de comunidades alrededor de sus centros

Uno de los problemas más arduos que se enfrenta en cualquier estudio de / zonificación es el de hallar los criterios y métodos más adecuados para / la delimitación precisa de las zonas. Habitualmente es accesible una zonificación provisoria, cuyos límites no supongan una validez absoluta como tales sino una indicación tan sólo de la existencia de una transición, que en realidad no se sabe donde tiene su verdadero punto de ruptura, si es que lo tiene.

Existe una copiosa bibliografía acerca del tema, de la que acaso el mejor resumen está contenido en la amplia revisión de Walter Isard en su / obra Methods of regional analysis (Massachussetts, MIT Press, 1967), quien distingue varios métodos básicos de determinación de regiones y propone / varios "canales de síntesis" que engloban cada uno a varios de esos métodos combinados de diferente forma.

El enfoque de regionalización en Isard es principalmente económico, aunque abierto a variables sociológicas e incluso antropológicas. Pero a // juicio nuestro carece de un adecuado énfasis en las variables "naturales": suelo, clima, etc., como criterios de zonificación, como así tampoco en las variables "institucionales" vinculadas a las zonas administrativas (departamentos, estados, provincias, etc.).

////