

A 367a  
1977  
F. J. y C. S.

F. J. 2

090000

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

---

---

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

***Análisis Socio Económico de la Ley  
de Fomento y Cooperación Comunal  
“FOCCO”***

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

**CARLOS BORROMEO ALEMAN RAMIREZ**

PARA OPTAR AL TITULO DE

DOCTOR

EN

**JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

1977



---

---

SAN SALVADOR,

EL SALVADOR,

CENTRO AMERICA.



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

AUTORIDADES CENTRALES

CONSEJO DE ADMINISTRACION PROVISIONAL DE  
LA UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y  
CIENCIAS SOCIALES

DECANO: Dr. Francisco Vega Gómez h.

SECRETARIO: Dr. Edmundo José Adalberto Ayala Moreno.

TRIBUNALES EXAMINADORES

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: "MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES"

PRESIDENTE: Dr. Jorge Eduardo Tenorio.  
1er. Vocal: Dr. Atilio Rigoberto Quintanilla.  
2do. Vocal: Dr. Adolfo Muñoz Alfaro.

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: "MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS"

PRESIDENTE: Dr. Mauricio Alfredo Clará.  
1er. Vocal: Dr. Héctor Mauricio Arce Gutiérrez.  
2do. Vocal: Dr. Roberto Oliva.

EXAMEN GENERAL PRIVADO SOBRE: "CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL"

PRESIDENTE: Dr. Mario Salazar Valiente.  
1er. Vocal: Dr. Gabriel Gallegos Valdez.  
2do. Vocal: Lic. Santiago Ruiz.

ASESOR DE TESIS:

Dr. Carlos Rodolfo Meyer García.

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS

PRESIDENTE: Lic. Jenny Flores de Coto.  
Primer Vocal: Dr. Francisco Rafael Guerrero Aguilar.  
2do. Vocal: Dr. Enrique Argumedo.

DEDICATORIA:

A MIS PADRES:

TEODORA RAMIREZ DE ALEMAN

LONGINOS ALEMAN PENADO

A MI ESPOSA:

MARIA DE FATIMA.

Y

A MI HIJA:

ANA MARIA.

DESARROLLO DE LA TESIS: "ANALISIS SOCIO-ECONOMICO DE LA LEY DE FOMENTO Y COOPERACION COMUNAL FOCCO".

INTRODUCCION

CAPITULO I.- EVOLUCION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.

- 1.-Causas que dieron origen al Desarrollo de la Comunidad.
- 2.-Etapas evolutivas del Desarrollo de la Comunidad.
- 3.-Redescubrimiento de la Comunidad.

CAPITULO II.-OBJETIVOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.

- 1.-Concepto de Desarrollo de la Comunidad.
- 2.-Lineamientos de la Política del Desarrollo de la Comunidad en El Salvador.
- 3.-Asistencia Técnica para el Plan de Desarrollo de la Comunidad.

CAPITULO III.:INSTITUCIONALIZACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN EL PAIS.

- 1.-Análisis Jurídico de la Ley de Fomento y Cooperación Comunal "FOCCO".
- 2.-De la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal "FOCCO".
- 3.-Centro de Capacitación de Desarrollo de la Comunidad.
- 4.-De las Asociaciones de Desarrollo Comunal.
- 5.-Registro de las Asociaciones de Desarrollo Comunal.
- 6.-Estructura Administrativa de la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal "FOCCO".

CAPITULO IV.-DIAGNOSTICO DEL DESARROLLO COMUNAL EN EL PAIS.

- 1.-Resultados Obtenidos.
- 2.-Corriente Crítica.
- 3.-Nuevos Objetivos.
- 4.-Conclusiones.

## INTRODUCCION

Conforme se ha ido reconociendo en nuestro país el importante papel que juega en la población el Desarrollo Comunal, se ha aumentado el interés por la elaboración y ejecución de programas que conduzcan en mejor forma, a un desarrollo económico y social de las comunidades.

En la realización de estos esfuerzos, cooperan con la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal "FOCCO", otras - instituciones o dependencias del Estado y organizaciones privadas de servicio social, pero fundamentalmente con el esfuerzo propio y la ayuda mutua de los mismos sectores de la población que serán beneficiados.

La experiencia ha demostrado que el Desarrollo Comunal, como método de participación popular en los procesos de desarrollo tanto a nivel local como nacional, es un eficaz medio para organizar a los miembros de una comunidad a fin de capacitarlos para que resuelvan en mejor forma sus problemas, y para buscar más y mejores relaciones con los otros sectores de la sociedad.

En consecuencia, no debe postergarse el fortalecimiento - del proceso de Desarrollo Comunal, siendo urgente y necesaria la realización de acciones progresivas que generan el interés y la capacidad necesaria de las comunidades, para impulsar su propio desarrollo, en una forma consciente y organizada, mediante la realización de obras concretas en beneficio colectivo.

## CAPITULO I

### EVOLUCION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

#### 1.- Causas que dieron origen al desarrollo de la comunidad.

El desarrollo comunitario no es una creación caprichosa si no la consecuencia lógica de una necesidad social. Con él se ha tratado de corregir los excesos del individualismo y de la masificación, para devolver al traumatizado hombre contemporáneo a su contexto socio-cultural; para arraigarlo a un espacio territorial y a una tradición social; para hacerle compartir -en la conciencia y el sentimiento- la solaridad orgánica de quienes integran una comunidad, y con ello abrirle un horizonte de aspiraciones comunes para el bienestar colectivo y el desarrollo integral del hombre y de los hombres.

El exceso del individualismo contribuyó a la atomización social, al debilitar las bases de la solidaridad orgánica que tradicionalmente había regulado la convivencia social. Al exagerar el individualismo, se acentuaron las tendencias egoístas del hombre, por cuanto privaba el deseo de satisfacer las apetencias individuales sin tener en cuenta la convivencia en común. El hombre por este camino individualista, se convirtió en el lobo para el hombre (el "homo homini lupus" de Hobbes) y la convivencia social fué sustituida por una lucha de la supervivencia y el éxito, en la que triunfaban los más fuertes, los más ricos, los más astutos y desaprensivos.

Ante tal situación la reacción no se hizo esperar, y es así que a mediados del siglo pasado surgieron diversas expresiones

de sentido social que hizo de la sociedad el eje de la existencia individual y colectiva. Esto es posible observarlo en cualquiera de las múltiples formas de la relación social, así por ejemplo, en el derecho positivo, como expresión de las normas que regulan la convivencia social, ha registrado, en la legislación de los países más adelantados en el proceso del desarrollo económico y social, una evolución interesante que marca el paso de una concepción antropocéntrica a una sociocéntrica.

Así tenemos la aparición de la institución del "bien de familia", incorporada en este siglo a la mayoría de las legislaciones modernas, en ella se consagra la existencia de la comunidad familiar, como entidad diferente a la de los individuos que la componen, con su personalidad y capacidad jurídica propia.- Esta persona jurídica colectiva no conforma una simple asociación nacida de un contrato entre personas de existencia física puesto que constituirla como entidad diferenciada no es tan necesario el consentimiento de sus miembros como ocurre en las demás asociaciones de personas. El bien de familia engloba a las personas existentes en un grupo familiar, aún a los menores de edad, y lo que es más importante, aún a los que no existen pero se espera que existan; por otra parte mantiene su vigencia mientras haya sobrevivientes en la familia, aunque desaparecieran quienes originalmente la constituyeron. Lo sustantivo, en este tipo de institución de naturaleza social, es la estructura familiar y no los individuos que la componen.

Con estos antecedentes podemos decir que lo distintivo de la comunidad es la existencia de una unidad social perfectamente diferenciada en forma espontánea y natural tanto por sus integrantes como por extraños.

En forma paulativa, el desarrollo comunitario se fué convirtiendo en una estrategia social en la que los Estados apelaron para resolver problemas propios de los procesos desorganizativos que acarrearán los rápidos cambios sociales. Por consiguiente se convirtió en un eficaz instrumento de toda política de desarrollo y transformación de las sociedades contemporáneas. Surgieron técnicas y técnicos en la tarea de promover, organizar y desarrollar estructuras comunitarias que han ido variando; así como los fines y objetivos que se pretenden alcanzar, para adaptarse a las características estructurales de cada sociedad.

En una forma más explícita, el desarrollo de la comunidad comenzó a aplicarse en la mayoría de los países en vías de desarrollo, en el tercer decenio del presente siglo como "medidas de desarrollo rural" en Ceilán, y en "Educación Popular" en Birmania; y más tarde como "reconstrucción nacional" en Filipinas y China. En América Latina quizá uno de los antecedentes más interesantes son las "misiones culturales" en Méjico en el decenio de 1920, y como un instrumento adoptado por muchos países para salir adelante del sub-desarrollo en que se encuentran.

En Colombia, el desarrollo de la comunidad como un factor básico de participación popular o "acción comunal" se proyec-

tó específicamente a la construcción de obras de infraestructura (construcción de viviendas, escuelas, acueductos, alcantarillados, caminos vecinales, centros de salud, parques, etc.) se trabaja en todo el país por medio de una serie de promotores que están ubicados a nivel de departamento y juntas vecinales de carácter local creadas por la Ley.

El desarrollo de la comunidad se institucionalizó en el año de 1958, incorporando los principios y métodos a los propios planes de desarrollo Económico y Social a nivel nacional, estableciendo la participación comunal conjuntamente con el Gobierno para la solución de sus problemas y necesidades.

En Ecuador, el desarrollo de la comunidad está ligado al Programa Andino, destinado a la población indígena, su propósito principal es "elevar el nivel de vida", integrarlos a sus respectivas comunidades y proyectarlos hacia el futuro con muchas formas de vida. Los principios y métodos del desarrollo de la comunidad propiamente tales se han introducido como instrumentos de acción a partir de abril de 1958, habiéndose institucionalizado hasta en 1963, cuando el Gobierno formuló un programa a nivel nacional basándose en dichos principios, denominándose Desarrollo Rural, el cual se propone capacitar y organizar a la población rural el desarrollo social y económico.

En Perú, en 1963 se aplicaron los principios y métodos del desarrollo de la comunidad como consecuencia de la experiencia obtenida en 1954 del Programa Andino. Se realizaron acciones basadas en la participación popular organizada bajo la de-

nominación de "Cooperación popular", el programa ha sido definido como un esfuerzo de promoción comunal dirigido a despertar, estimular y organizar en todas las comunidades del Perú su propio espíritu comunitario tradicional y orientarlo democrática y paulatinamente en el sentido de progreso y de la creación original de nuevas formas de convivencia social y de trabajo productivo.

En Bolivia, las experiencias en Desarrollo Comunal están ligadas al programa andino al igual que Perú y Ecuador. En 1962 fué promulgado el Plan Nacional de Desarrollo Rural y cuyo fin primordial está destinado a "elevar sustancialmente el nivel de vida del campesinado boliviano", fundamentándose éste a través de la participación popular.

En Paraguay, se desarrollan programas de Desarrollo Comunal en una forma coordinada entre los ministerios de agricultura, salud y educación.

La participación popular ha sido esencial para la ejecución de obras de interés común.

En Chile, existen una serie de programas tipo coordinados entre diferentes ministerios. El concepto de participación popular se ha estado usando como un medio para la auto-construcción de viviendas como un programa especial.

A su vez existen una serie de instituciones que realizan actividades de índole comunal con programas y proyectos específicos.

Al igual que los países mencionados anteriormente en Centro América, Méjico y el resto de países de Latinoamérica han experimentado programas de desarrollo comunal con miras siempre de elevar los niveles de vida de la población y hacerlos sujetos de su propio desarrollo, mediante la participación popular organizada.

### El Desarrollo de la Comunidad en El Salvador.

Comenzó en el país como consecuencia de una serie de actividades de índole económica, política y social que en la década del 30 se presentó en Centro América.

En el aspecto económico surgieron manifestaciones que podrían enumerarse así:

- a) Reducción de la demanda y baja en los precios del café.
- b) Debilitamiento del comercio exterior.

En el aspecto político podrían enumerarse así:

- a) Rigidez de la estructura social.
- b) El desaprovechamiento de actividades previas a la depresión.
- c) La debilidad de la diversificación del sistema económico, etc.

En el aspecto social en 1932 se creó la Junta Nacional de Defensa Social, con el objeto de construir viviendas baratas para la población obrera, la cual fué disuelta, dado que no cumplió el objetivo para lo cual fué creada. El 22 de diciem-

bre de 1942 se fundó Mejoramiento Social, S.A., cuyo objetivo fué mejorar las condiciones sociales y económicas del país y otorgar las oportunidades convenientes a quienes sean elementos dedicados al trabajo, esta entidad estaba conformada por instituciones privadas denominándose por ello sociedad anóni-  
ma, su trabajo consistió en la realización de obras físicas, -  
compraventa de terrenos, lotificaciones, construcción de vi-  
viendas para el sector obrero, campesino, instalacion de agua,  
carreteras, formación del servicio médico-rural y becas para  
la formación de parteras. Este tipo de organismos básicamente  
abarcó las áreas económicas y de infraestructura no propicia  
para el desarrollo de la comunidad, sino incluso imposibilitaron  
la industrialización del país y limitaron la creación de  
recursos.

En 1946, las Naciones Unidas, a través de la Organización  
de las Naciones Unidas para la Educación, la ciencia y la cultu  
ra -UNESCO- con la creación del Centro Regional de Educación  
Fundamental para América Latina -CREFAL- en Pátzcuaro, Méji-  
co, cuyo objetivo era el de ayudar a las personas que no han  
podido concurrir a la escuela, ni comprender los problemas de  
su medio ambiente, sus deberes y derechos como ciudadanos e -  
individuos, a adquirir conocimientos básicos para el mejora-  
miento progresivo de sus condiciones de vida y a participar e-  
ficazmente en el desarrollo económico y social de su comuni-  
dad.

La UNESCO, concedió becas a maestros salvadoreños para realizar estudios en el Centro Regional de Educación Fundamental para América Latina. En esta forma, se inició la influencia de la Educación Fundamental a través de CREFAL y del Centro Interamericano de Educación Rural -CIER- en el país, con este personal, en 1949 se fundó el Departamento de Alfabetización y Educación de Adultos, este departamento creó las brigadas culturales cuyo objetivo era el mejoramiento de las comunidades y se puso en práctica los siguientes programas:

- Educación para la conservación y defensa para la salud.
- Mejoramiento de la Economía.
- Desarrollo de las condiciones de vida en el hogar.
- Incremento de la recreación y buena utilización del tiempo libre.
- Adquisición de conocimientos fundamentales y promoción de la escritura.

En 1960 el departamento de alfabetización y educación de adultos, cambió de nombre denominándose a partir de esa fecha "Departamento de Educación Fundamental", el programa comenzó con 2 brigadas aumentándose luego a 18. Durante 1963, el Departamento canalizaba sus actividades a través de 2 tipos de programas:

- Cruzada Nacional de Alfabetización.
- Programas de Educación en la comunidad, cuyo objetivo -

era despertar el interés y aspiraciones de las comunidades a fin de buscar solución a sus necesidades.

Con este último programa se abarcaban las cinco áreas fundamentales de trabajo conocidas en desarrollo de la comunidad:

1- Desarrollo cultural y educativo: Alfabetización, fundación de bibliotecas, fomento del espíritu cívico, etc.

2- Salud: en esta área se atendían problemas de higiene ambiental, campañas para la prevención de enfermedades, etc.

3- Economía: se trataba de incrementar la agricultura, crianza y cuidado de animales.

4- Educación para el hogar: se fomentaba el mejoramiento de las relaciones familiares a través de actividades encaminadas al arreglo del hogar, nutrición, cuidado de los hijos, etc.

5- Recreación: para favorecer el deporte, el arte, la buena utilización del tiempo libre, etc.

En 1968, debido a la reestructuración del país, el Departamento de Educación Fundamental pierde la orientación por la cual había surgido dando origen posteriormente a lo que se denominó "Educación de Adultos", con la finalidad de educar a las personas que en su infancia no tuvieron la oportunidad de ello.

La experiencia lograda en los programas anteriores permitió en 1965 el establecimiento de un programa en el país en beneficio de las comunidades llamado "Progreso de Pequeños Proyectos", financiado en un 40% por la Agencia para el Desarrollo

llo Internacional, y un 60% complementado por la ayuda en materiales y trabajo de la comunidad, posteriormente se denominó "Proyectos Especiales".

Como resultado de una nueva política de Gobierno, se creó en 1969 el Programa de Fomento y Cooperación Comunal -FOCCO-, este Programa asimiló algunas de las personas que trabajaban en Educación Fundamental y se inició con la modalidad de ejecutar proyectos de infraestructura con una aportación oficial del 40% y el 60% con aportes comunales.

Este Programa pertenecía a CONAPLAN, dependencia de Casa Presidencial.

Su función en términos generales era contribuir al Movimiento Nacional de Desarrollo de la Comunidad en una forma más amplia procurando la organización comunal como estrategia para asegurar la participación voluntaria con esfuerzo mancomunado de FOCCO y las comunidades para la solución de sus problemas.

Actualmente FOCCO se ha convertido en Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal mediante Decreto Legislativo - No.135 de fecha 28 de octubre de 1976, promulgándose la "Ley de Fomento y Cooperación Comunal" con la cual se institucionaliza completamente el Desarrollo de la Comunidad en El Salvador.

## 2.- Etapas Evolutivas del Desarrollo de la Comunidad.

Se pueden distinguir tres etapas diferentes en la evolución del desarrollo comunitario, cada etapa conforme un mode

lo operativo diferente, con variaciones ostensibles en los fines proclamados y procedimientos utilizados, ellas son:

PRIMERA ETAPA: Concientización. En sus comienzos el interés fundamental radicaba en la toma de conciencia de la comunidad (vivencia del "nosotros" o "ingroup"). A tal fin se pusieron en práctica métodos operativos destinados a crear el hábito de la solidaridad entre vecinos. Se buscaba vencer al individualismo y la atomización social, particularmente arraigados entre personas procedentes de estructuras sociales diferentes que no compartían una misma tradición social. El desarrollo comunitario trató de que fueran visualizados y "sentidas" las necesidades de un bienestar social mínimo. Identificada la necesidad, se trataba de movilizar la energía social latente (venciendo la apatía) en un trabajo hecho en común para alcanzar un objetivo de fácil alcance y de interés colectivo; surgieron así los programas de ayuda mutua para construir escuelas, puestos de salud, caminos vecinales, provisión de agua, etc. Este método constituyó una escuela práctica de solidaridad social.

En esta etapa se redescubrió al "vecino" como base de una organización social y apolítica de inesperados efectos.

El vecino se preocupa e interviene en todos los problemas de interés común que afectan una comunidad territorial. Su finalidad es lograr y perfeccionar el nivel de bienestar comunitario.

La red de intereses y de aspiraciones que se entreteje en una comunidad vecinal ata y sujeta a las personas de un modo más integral que otras formas de solidaridad social. El hecho de que sus metas son más inmediatas y más factibles le da una fuerza de movilización poco común. Este fué uno de los descubrimientos más sensacionales que hicieron los técnicos sociales cuando empezaron a llevar a cabo sus primeros programas de desarrollo comunitario.

SEGUNDA ETAPA: En esta segunda etapa, en la cual el objetivo es integrar a los grupos marginales para que participen de los beneficios del desarrollo social y económico y organizar de un modo más orgánico e institucionalizado a la comunidad, se desenvuelven y perfeccionan métodos operativos hasta entonces desconocidos, como la microprogramación y la llamada "planeación desde abajo (grassroot planning). Estos métodos están encaminados a lograr la máxima participación popular en los procesos de desarrollo local, regional y nacional. El propósito es detectar, controlar y canalizar hacia los objetivos del desarrollo global o local, las motivaciones, aspiraciones y expectativas de los grupos de base. En la estrategia del desarrollo empezó a dársele cada vez más importancia a la actitud asumida por la comunidad y se apeló a técnicas especializadas en promover una actitud positiva frente a los planes de desarrollo. La comunidad dejó de ser "objeto" para ser "sujeto" en los planes de desarrollo social y económico. Había por consiguiente, que saber cómo llegar a ella y como

motivarla para que participe de un modo consciente y activo - en los programas de desarrollo. Esa necesidad generó técnicas nuevas y difundió los programas de desarrollo comunitario o de acción comunal. Poco a poco se fué pasando de un enfoque vecinal al enfoque comunal de los problemas comunitarios.

TERCERA ETAPA: En esta etapa se puso énfasis en motivar a los grupos marginales, en especial a los que constituyen los cinturones de miseria y atraso, de las ciudades en rápido crecimiento (tugurios y caseríos), a fin de que se interesen y participen en la resolución de los problemas que les afectan en común. Estos grupos marginales presentan un nivel muy bajo de participación de los beneficios sociales (educación, asistencia médica, seguridad social, vivienda, etc.); tampoco participan en las decisiones sociales, ni siquiera en aquellas que les afecta de un modo directo. La experiencia en el trabajo de campo pronto advirtió que sin organización no había posibilidad de participación. Por consiguiente, lo fundamental era fortalecer las bases de la organización de la comunidad - para que ésta se encuentre en posibilidad de participar en las decisiones colectivas. Y una buena organización de la comunidad implica la experiencia de una intrincada y amplia red de grupos y asociaciones que canalizan la actividad e iniciativa de sus integrantes, y a la par que les da confianza y fuerza les perfila un horizonte a sus aspiraciones de progreso.

### 3.- Redescubrimiento de la Comunidad.

Dentro de este contexto es preciso ubicar el redescubrimiento de la dimensión comunitaria como reguladora de la convivencia y la solidaridad orgánica de las personas y los grupos sociales de base. No se trata por cierto, de un sofisticado invento de teóricos o pragmáticos de la acción social; muy por el contrario, es el producto lógico del proceso evolutivo del hombre (y de su circunstancia social) en la era industrial y post-industrial. Por consiguiente, a este redescubrimiento de la comunidad, hay que colocarlo junto a otros fenómenos sociales contemporáneos, como manifestaciones de un único proceso socio-histórico que caracteriza la tendencia socio-céntrica del hombre:

1- Con la difusión de las reformas cooperativas y comunitarias de tenencia y explotación de la tierra (Kibutz y Moshav) de Israel cooperativas agrarias comunales, de integración parcelaria y agraria de producción, del Perú: empresas comunitarias de Colombia y Venezuela; empresa de autogestión de Yugoslavia; cooperativas agrarias de trabajo y producción de Argentina; asentamientos campesinos de Chile, etc.).

2- Con la implantación de formas de co-gestión y autogestión en las empresas industriales.

3.- Con la difusión de asociaciones mutuales, cooperativas y sindicatos que abarcan un amplísimo espectro en la producción de bienes (materiales e inmateriales) y servicios, cuya importancia relativa aumenta en relación directa con el grado de desarrollo social.

4- Con la multiplicación constante de asociaciones vecinales, deportivas, culturales, recreativas, etc.; que tejen una intrincada red de relaciones sociales y que conforman la organización básica de las sociedades contemporáneas.

De este modo, en las sociedades contemporáneas, en vez de una acumulación de átomos sociales, surge una estructura compleja y organizada de relaciones sociales, que enmarcan, regulan y ordenan los comportamientos de las personas. Por el funcionamiento de este esquema de organización social, se llega a estructurar un nuevo tipo de relaciones jurídicas y políticas y nacen instituciones que intentan interpretar la nueva realidad, como es el caso de los Consejos Económicos y Sociales que se han difundido entre los países desarrollados y en desarrollo (cuya finalidad es regular las relaciones socioeconómicas entre los diferentes factores que intervienen en la producción económica); también es el caso de los Consejos Comunitarios, que analizan la participación de las organizaciones sociales de base en los niveles de decisión de ámbito local, y que pasan a ser complementos de los órganos políticos de representación y constituyen nuevos canales de comunicación entre el Gobierno Municipal y la comunidad.

Por otra parte, en el presente siglo vivimos una verdadera revolución asociacionista. Del individualismo se ha pasado a una socialización de las personas a través de su adscripción a múltiples círculos sociales que se cruzan, hasta

conformar una serie de relaciones sociales estructuradas, que sujetan y arraigan a las personas.

Faltaba un paso para redescubrir a la comunidad como el ámbito natural para una adecuada socialización, vale decir - para que el hombre se convirtiese en un ser social y cultural, portador de valores y pautas de comportamiento que el contexto social transmite al individuo y hasta le conforma una personalidad socio-cultural. Es que, como decía Aristóteles, el hombre es un animal social y por tanto necesita de la convivencia social para desarrollar su personalidad. Es más, es un ser histórico, inmerso en un proceso social que se da en el tiempo, y como tal, recibe un legado histórico en forma de - tradiciones y de costumbres sociales, que a su vez mantiene y transforma con su creatividad. La dimensión comunitaria de las relaciones vino a ser redescubierta para devolver al hombre la seguridad que le da el arraigo a un espacio territorial, a una estructura social orgánica, a una cultura y a - una tradición histórica. Este redescubrimiento de la dimensión comunitaria es uno de los hechos más significativos del siglo XX. Representa un inmenso servicio para garantizar la dignidad y libertad del hombre.

## CAPITULO II

### OBJETIVOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

#### 1.- Concepto de Desarrollo de la Comunidad.

El término "comunidad", como otros conceptos claves de las Ciencias Sociales, pone de manifiesto la persistencia de la confusión terminológica en este dominio del saber. Esta situación es explicable no sólo por lo nuevo de las disciplinas sociales, sino en particular porque los conceptos básicos utilizados por éstas son tomados del uso común que ya les ha asignado una significación. Y si la sabiduría vulgar tiene ya el nombre y alguna idea de las realidades sociales, resultará peligroso construir términos académicos distintos para expresar lo mismo. He allí la limitación y las dificultades que se plantean en este terreno. Sin pretender elaborar una definición, vamos a describir la comunidad considerando sus principales elementos. Cuando se habla de comunidad se alude a: Unidad Social, de ordinario aplicamos el término para designar o referirnos a pequeñas unidades, como un grupo de colonos, un barrio, un cantón; pero al mismo tiempo, lo empleamos para hablar de la comunidad nacional, la comunidad latinoamericana, la comunidad internacional. En todos los casos aludimos a unidades sociales, -cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento o función común; esas unidades sociales más o menos amplias para que sean consideradas

como una comunidad, deben participar de algún rasgo, interés o elemento común-, -con conciencia de pertenencia; para formar parte de una comunidad hay que tener conciencia de pertenecer a ella; no es indispensable, como suele afirmarse ser miembro activo de ella. Es evidente que tenemos conciencia de pertenencia a varias comunidades simultáneamente;- situados en una determinada área geográfica; toda comunidad ocupa siempre un determinado territorio, aún cuando esta ocupación sea transitoria como en el caso de una tribu nómada o un grupo de gitanos-; en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto; los miembros de un pueblo interaccionan más intensamente entre sí, que con respecto a los pobladores de otro pueblo, - pero los miembros de uno y otro interactúan más intensamente entre sí como miembros de la comunidad provincial, que lo interactúan con los miembros de la otra comunidad provincial. Así podríamos ir hasta la interacción que se da en la comunidad internacional. De lo dicho podríamos establecer la siguiente noción de comunidad. La comunidad es una unidad social cuyos miembros participan de algún rasgo, interés, elemento o función común, con conciencia de pertenencia, situados en una determinada área geográfica en la cual la pluralidad de personas interacciona más intensamente entre sí que en otro contexto. Es evidente que esta noción es amplísima, pero a nuestro entender sólo así puede ser aplicable igual-

mente a unidades tan distintas en características y extensión, como una unidad religiosa que vive aislada en un convento, un barrio, un municipio, la providencia, la nación o la comunidad internacional, es decir, a todos los niveles en que es aplicado de ordinario el término de comunidad. Mucho se ha discutido acerca del término. Por lo general se han empleado indistintamente las expresiones "Desarrollo de la Comunidad y "Organización de la Comunidad", o la combinada de "Organización y Desarrollo de la Comunidad". Por otro lado, en cuanto a nociones afines se refiere, se han utilizado términos que en la práctica significan de ordinario una misma cosa; "acción comunal", "educación fundamental", "bienestar social de la comunidad", etc. Para la mayoría de los autores estos términos tienen el mismo significado, pero suelen ser utilizados haciendo una diferencia más bien de grado que de contenido. Por la índole de este trabajo no creemos que valga la pena discutir cuestiones terminológicas. Nosotros utilizaremos solamente la expresión Desarrollo de la Comunidad, hoy ampliamente empleada en el campo del trabajo social y de las ciencias sociales, por sociólogos, antropólogos, urbanistas, economistas, asistentes sociales, educadores, etc., y a la cual consideramos la más adecuada para nuestros fines. Fué la "Conferencia Nacional de Servicio Social" de los Estados Unidos de América, quien tuvo el mérito de formular el primer intento con el fin de precisar el alcance de este concepto,-

en su expresión afin de "Organización de la Comunidad". Después de varias reuniones de estudio en Boston, Buffalo, Detroit, Nueva York, Pittsburg y Chicago, se intentaron algunas definiciones que ponen de manifiesto la concepción vigente alrededor del año 1943. En el campo del bienestar social, la Organización de la Comunidad puede describirse como el arte de descubrir necesidades sociales y de crear, coordinar y sistematizar los agentes instrumentales a través de los cuales los talentos y recursos de los grupos pueden ser dirigidos hacia la realización de los ideales del mismo grupo y hacia el desarrollo de las potencialidades de sus miembros. Investigación, interpretación, conferencias, educación, organización de grupos y acción social, son los principales elementos usados en este proceso. Una segunda definición propuesta, fué la siguiente: "Organización de la Comunidad", es un tipo de servicio social que se refiere a todos aquellos esfuerzos que tienden a dirigir de una manera efectiva los recursos sociales hacia las necesidades específicas o totales de un área determinada. Sus tareas pueden envolver actividades tales como búsqueda de datos, desarrollo de programas de bienestar social, cambio de sistemas o pautas de Servicio Social y promoción de legislación social". Por último, se propuso esta definición: "Organización de la Comunidad es el proceso de tratar con individuos o grupos que están interesados o pueden interesarse en los servicios u objetivos del bienestar social,

con el propósito de aumentar el volumen de tales servicios, me jo ra r su calidad y distribución, o adelantar en las gestiones para alcanzar tales objetivos".

Desde 1950 las Naciones Unidas y sus organismos especializados comienzan a utilizar la expresión "Desarrollo de la Comu nidad" para designar "Aquellos procesos en virtud de los cuales los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno - para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y per mitir les contribuir plenamente al progreso nacional". El Seminario organizado por la Organización de Estados Americanos - (O.E.A.) (1950) en nuestra República de El Salvador, definió el Desarrollo de la Comunidad como: "Técnica o proceso que emplea el Servicio Social para suscitar la racional participación de los integrantes de una determinada zona o población, en una empresa de mejoramiento individual y de progreso colectivo, - sobre la base de los propios recursos". Sin embargo, fué en 1956 cuando en los organismos internacionales se llegó a un acuerdo respecto de esta expresión, definiendo el Desarrollo de la Comunidad como: "El proceso a través del cual los esfuer zos del propio pueblo se unen con los de las autoridades gubernamentales, con la finalidad de mejorar las condiciones - económicas, sociales y culturales de las comunidades, incorpo rar dichas comunidades en la vida nacional, y capacitarlas pa ra contribuir plenamente en el progreso del país". Pero en -

1958 la definición utilizada por las Naciones Unidas fué revisada resultando la siguiente: "Desarrollo de la Comunidad es el proceso por el cual el propio pueblo participa en la planificación y en la realización de programas que se destinan a elevar su nivel de vida. Eso implica la colaboración indispensable entre los gobiernos y el pueblo, para hacer eficaces esquemas de desarrollo, viables y equilibrados".

Es así como llegamos al concepto moderno del Desarrollo de la Comunidad, que se caracteriza por una actitud más que por la sustancia de un programa. Lo que cuenta es la forma de emprender el trabajo, más que la naturaleza del trabajo mismo. "El Desarrollo de la Comunidad es el conjunto de principios y recursos metodológicos que se dirigen al mejoramiento de los niveles de vida de la población a través de procesos de cambios que dignifiquen la personalidad humana, y cuyo fundamento principal es la amplia participación consciente y organizada de las comunidades".

## 2.- Lineamientos de la Política del Desarrollo de la Comunidad en El Salvador.

La política básica del desarrollo de la comunidad en El Salvador, es crear en el pueblo un ideal y una fe en el desarrollo económico y social del país, por medio de su propia participación para convertir así sus fuerzas productivas latentes, en estímulo y soporte para el desarrollo nacional. Al convertir en riqueza los recursos naturales y la mano de obra poco

utilizada en las comunidades, se liberarán recursos con los -  
cuales se puede lograr un aumento aún mayor en la productivi-  
dad, mediante inversiones en otros sectores.

Esta política, conjuga dos corrientes:

- a) De abajo hacia arriba para imprimirle espíritu y vigor;
- b) De arriba hacia abajo, para darle racionalidad y coordina-  
ción.

Lo fundamental es crear un sistema escalonado de servicios  
basado en una jerarquía de planes de desarrollo: local, regio-  
nal y nacional, en beneficio de las comunidades del país.

Siendo el desarrollo de la comunidad un proceso socio-edu  
cativo, cuyo punto de partida está al nivel de las motivacio-  
nes, es preciso que el cambio de actitudes que se persigue, -  
se estimule a través de la realización de obras físicas que  
satisfagan necesidades sentidas de la población, por esa ra-  
zón en la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal  
se le da especial atención a ese aspecto, sin que ello constiti  
tuya una prioridad sobre el objeto fundamental.

Se han iniciado acciones intensivas en los departamentos  
de San Miguel y Morazán preferentemente, por medio del programa  
denominado "Proyecto Integrado de Desarrollo Comunal", a la  
vez que se atiende en forma extensiva el resto del país.

Para llevar a cabo este programa ha sido necesario contar  
con una estructura que dinamice el proceso a través de una -  
acción de arriba hacia abajo, en busca de la instauración del

bien común de toda la población que evalúe y ordene en intensidad y en el tiempo, en forma horizontal y vertical los recursos y posibilidades y mejoramiento, y de una acción metódica, objetiva y continua de abajo hacia arriba que ilustre, motive, comprometa e incorpore a la población de cada localidad, municipio o departamento del país en forma consciente, espontánea y libre, pero organizada a los planes y programas del Gobierno, en estrecha colaboración con su dinámica de producción y consumo racional de bienes y servicio.

Por consiguiente, se cuenta con una programación integrada y armónica en los diversos sectores, previniendo que la población participe tanto en las decisiones como en la acción.

Para lograr esto, es necesario contar con una organización comunal que permita la interrelación mencionada, por consiguiente se deberá proveer los instrumentos legales que facilitan su funcionalidad.

La acción a nivel de las comunidades se inicia con una investigación preliminar a nivel de todo el territorio nacional para detectar necesidades y recursos a fin de programar los distintos proyectos que para cada comunidad sean necesarios.

Es en esta forma como se detectó que para lograr un desarrollo integral de las comunidades, es necesario propiciar en éstas un desarrollo económico efectivo que les permita superar sus niveles de bienestar, a través de los proyectos productivos.

La consideración anterior ha sido tomada en cuenta por FOCCO como una estrategia para imprimir dentro de sus acciones, una perspectiva económica que haga más factible el desarrollo social integral de las comunidades.

Por esta razón, a partir de enero de 1974 fué creada dentro de la estructura de la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal -FOCCO-, una división de Proyectos Productivos cuya función primordial es la de estimular mediante financiamiento y orientación a la población de bajos ingresos, para que agrupadas en asociaciones de desarrollo comunal logre realizar pequeños proyectos o empresas económicamente productivas, que generen fuentes de trabajo y producción y que además habiliten a las comunidades para producir, consumir y ahorrar. Los proyectos productivos han sido concebidos como empresas comunales planificadas en los rubros agropecuarios, artesanales y de pequeñas industrias, para aprovechar o crear fuentes de trabajo que generen capital y bienestar a sus asociados.

Con la realización de los Proyectos Productivos comunales se pretende alcanzar los objetivos siguientes:

a) Vigorizar con actividades productivas, las acciones de desarrollo integral que las comunidades realizan con ayuda gubernamental a través de FOCCO y de otras instituciones;

b) Promover un proceso de integración comunal que permita la creación y consolidación de grupos locales permanentes, rectores del desarrollo de sus comunidades;

c) Aprovechar la fuerza laboral potencial de las comunidades, convirtiéndola en factor productivo de su propio desarrollo;

d) Crear en las comunidades medios de ocupación constantes y permanentes, que coadyuven a disminuir el problema nacional del desempleo;

e) Generar capacidad y recursos económicos que permitan a las comunidades auto-impulsar su propio desarrollo socio-económico;

f) Crear medios funcionales para elevar la coordinación interinstitucional a niveles de positiva contribución para el desarrollo de las comunidades y del país en general.

### 3.- Asistencia Técnica para el Plan de Desarrollo de la Comunidad.

La planificación para el desarrollo de la comunidad ha venido siendo objeto de un creciente interés por parte de los Gobiernos de la América Latina, de los Organismos Internacionales y en general, de los estudiosos en los campos sociales, económicos y políticos del área.

Este interés que ya se hizo manifiesto y abierto desde el inicio de la década del 60, ha venido cobrando perfiles de una honda inquietud y apremiante preocupación en los últimos años. Y no es para menos, ni debe sorprendernos, ya que el desarrollo de los países latinoamericanos, que en algunos de éstos

y en determinados aspectos, han sido notables, llegando a extremos de espectacularidad en ciertos casos, y se ha caracterizado en forma general por falta de un armonioso balance, puesto que hasta ahora ha sido desfavorable para el desarrollo comunal.

El Gobierno de El Salvador, consciente de las graves implicaciones de toda índole, que este fenómeno está produciendo, ha colocado en lugar prioritario, al abocarse en forma seria y sin escatimar esfuerzos al estudio y solución de los problemas rurales y urbanos, vale decir, a propiciar un desarrollo integral de las áreas rurales, capaz de proporcionar a la población de éstas mayor bienestar y prosperidad.

Dentro de los planes nacionales de desarrollo en que se contempla este imperativo y esta decisión, se le ha asignado un papel relevante a la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal -FOCCO-, dependiente del Ministerio de la Presidencia; como elemento rector de todos aquellos esfuerzos gubernamentales y de la iniciativa privada, tendientes a conseguir un acelerado desarrollo integral de las comunidades, con una plena y consciente participación de éstas.

En la actualidad FOCCO está considerado por el Gobierno de El Salvador, como un instrumento básico para el desarrollo integral de las comunidades del país; goza por lo tanto de una alta prioridad y de un amplio y directo apoyo de la Presidencia de la República.

Los objetivos que el Plan Nacional de Desarrollo se propone alcanzar, satisfacen en gran medida las aspiraciones de los salvadoreños e involucran no sólo el esfuerzo del Gobierno - porque con ésto se lograría muy poco- sino también, lo que es fundamental, la suma de esfuerzos de todos los sectores de la población con cuya capacidad, iniciativa y laboriosidad, debe formarse la base de progreso; por lo mismo, el goce de los frutos y beneficios de ese programa, tiene que ser equitativo para que el desarrollo económico sea socialmente aceptable.

Dentro del margen general determinado por los objetivos del Plan Quinquenal, FOCCO, ha hecho suyos los relativos al desarrollo de la Comunidad, que de alcanzarse, han de contribuir en gran medida a llenar las aspiraciones del Plan en lo concerniente a la participación popular en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan al país, a través de una participación consciente y efectiva.

Para conseguir sus objetivos, FOCCO cuenta con la asistencia técnica especializada en los distintos aspectos de la actividad del Desarrollo de la Comunidad, de organismos internacionales como son: Programa Mundial de Alimentos (P.M.A.), Naciones Unidas (O.N.U.), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (F.A.O.), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), etc. y con el apo

yo de organismos nacionales como son: los Ministerios de Educación, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Asistencia Social, etc. También cuenta con la participación de entidades autónomas como son: el Banco de Fomento Agropecuario y las Alcaldías Municipales.

### CAPITULO III

#### INSTITUCIONALIZACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD EN EL PAIS

##### 1.- Análisis Jurídico de la Ley de Fomento y Cooperación Comunal "FOCCO".

Desde la década de los años treinta, el Desarrollo de la Comunidad ha sido considerado como un proceso por medio del cual pueblo y Gobierno unen sus esfuerzos para llevar a cabo programas cuyo objetivo es elevar el nivel de vida de las comunidades, de allí que los países en desarrollo, ven en él, entre otras, la esperanza de emerger a la condición de Estados desarrollados, en virtud de la explotación racional de este recurso. Es así como en nuestro país durante el año de mil novecientos sesenta y tres se iniciaron las primeras acciones, a las cuales se les dió un verdadero impulso hasta el año de mil novecientos sesenta y nueve, a través de lo que se conoció con la denominación de Programa de Fomento y Cooperación Comunal por Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua (FOCCO), y que dependía del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN), cuyo fundamento legal se encontraba en un artículo de la Ley General de Presupuesto de la Nación, - que literalmente decía así: "el Programa de Fomento y Cooperación Comunal por Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua "FOCCO", dependiente de CONAPLAN, tendrá un Consejo Ejecutivo, el cual

estará integrado en la forma siguiente: un Presidente, que será el Presidente Ejecutivo del Programa; dos funcionarios de alto nivel del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica y un funcionario de alto nivel de cada uno de los Ministerios siguientes: Interior, Defensa y Seguridad Pública y Obras Públicas.

Los miembros del Consejo Ejecutivo de FOCCO, serán nombrados por Acuerdo Ejecutivo de la Presidencia de la República, a propuesta de las Instituciones representadas.

En caso de ausencia o impedimento temporal del Presidente Ejecutivo, hará sus veces uno de los representantes por parte del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, que será nombrado por el Consejo Ejecutivo del Programa.

El Consejo Ejecutivo tendrá las funciones siguientes:

- a) Definir la política en materia de "Desarrollo de la Comunidad" a seguir en el país, la que deberá ser ratificada por el Secretario Ejecutivo o el Director Técnico del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.
- b) Planificar, dirigir y coordinar el Programa de Fomento y - Cooperación Comunal por Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua (FOCCO).
- c) Promover y dirigir un sistema coordinado de trabajo institucional de "Desarrollo de la Comunidad".
- d) Gestionar a nivel nacional e internacional, la obtención de recursos económicos, humanos, técnicos, etc., para ser canalizados al "Desarrollo de la Comunidad", a través de este Programa.
- e) Promover y procurar la organización formal de comités de

Desarrollo de la Comunidad, concediéndoles el apoyo necesario para lograr un trabajo coordinado.

- f) Establecer la organización administrativa del Programa en todos sus niveles para lograr su adecuado funcionamiento.
- g) Conocer y aprobar las propuestas de nombramientos, remoción, licencias y traslados que en materia de personal someta el Presidente del Programa al Consejo Ejecutivo de FOCCO, antes de ser presentado a la aprobación del Secretario Ejecutivo o del Director Técnico de CONAPLAN.
- h) Realizar las demás funciones que se le asignen en instructivos especiales emitidos al efecto.
- i) Emitir el Reglamento Interno del Consejo Ejecutivo el cual será aprobado por el Secretario Ejecutivo o el Director Técnico de CONAPLAN.

Las solicitudes de fondo en pro del mejoramiento comunal, deberán seguir el procedimiento especial que se establezca por medio de instructivos. La aprobación de tales solicitudes será potestad del Consejo Ejecutivo. Toda inversión en beneficio de la comunidad deberá hacerse en terrenos nacionales o municipales, salvo casos especiales aprobados previamente por el Consejo Ejecutivo.

Las compras de materiales, maquinaria, equipo, arrendamiento y gastos generales del Programa, se efectuarán con cargo a la asignación "Fomento y Cooperación Comunal por Esfuerzo Proprio y Ayuda Mutua (FOCCO). Estas erogaciones estarán sujetas

a una reglamentación especial y no necesitarán de la intervención de la Proveduría General de la República, de la Proveduría Específica de Obras Públicas, ni de la Dirección General del Presupuesto.

El mandamiento definitivo de pago será emitido por el Secretario Ejecutivo de CONAPLAN o a la persona que él designe. El Proveedor General del Programa y el Encargado del Fondo Circulante serán nombrados por el Consejo Ejecutivo.

Las economías de los proyectos terminados para los cuales se hayan constituido reservas de crédito, deberán utilizarse para la realización de nuevos proyectos, previa aprobación del Consejo Ejecutivo. Se faculta al Presidente Ejecutivo, para conceder anticipos mediante el Fondo Circulante, para actividades que de otra manera no pueden desarrollarse. La concesión de estos anticipos se hará contra recibos firmados por funcionarios o empleados del Programa y contra reservas de créditos globales cuando se trate de ejecución de obras.- Estos anticipos no podrán exceder en ningún caso de UN MIL COLONES (¢1.000.00) y su liquidación deberá hacerse a más tardar 30 días a partir de su otorgamiento.

Al finalizar las obras, deberán ser entregadas al Gobierno Central, Corporaciones de Desarrollo Comunal mencionados en literal e) inciso 2 de este artículo, según instructivos especiales emitidos al efecto. Estos instructivos normarán también el registro de aquellos desembolsos que por su natu-

raleza o destino no pueden aplicarse a los patrimonios mencionados y por consiguiente serán registrados como gastos del Programa.

Los instructivos a que se alude en los numerales anteriores serán emitidos conjuntamente por el Ministerio de Hacienda y la Corte de Cuentas de la República, a solicitud del Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

Es fácil observar que el mencionado artículo tenía como fines primordiales el control administrativo y financiero del Programa FOCCO, y nada decía sobre la verdadera concepción y estructuración del Programa de Desarrollo de la Comunidad, y así se llegó hasta el año de mil novecientos setenta y seis, en cuyo mes de octubre, por medio del Decreto Legislativo número ciento treinta y cinco se creó la Ley de Fomento y Cooperación Comunal, que vino a institucionalizar el Desarrollo de la Comunidad en nuestro país, confirmando con ello los resultados positivos que había obtenido el Programa de Fomento y Cooperación Comunal por Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua (FOCCO). Esta Ley tiene su base legal en el Art. 2 de nuestra Constitución Política que declara en forma categórica que es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, o sea que la Ley de Fomento y Cooperación Comunal tiene como madre legítima a nuestra Carta Magna, o sea que su origen no es un aborto político, sino que

por lo contrario su nacimiento tuvo una larga gestación por más de diez años, durante los cuales FOCCO recogió la experiencia necesaria y los resultados positivos que confirman la aplicación de los principios del Desarrollo de la Comunidad, concebido éste como un proceso de transformaciones sociales, culturales y económicas, y al mismo tiempo, como método para lograr la movilización y la participación consciente y estructurada de la población, en combinación con los esfuerzos gubernativos. De allí que constitucionalmente hablando, se considerará conveniente y de utilidad práctica institucionalizar el Desarrollo de la Comunidad en nuestro país dentro de un eficiente marco legal y otorgarle así, todos los beneficios necesarios para su ampliación y consolidación como un medio efectivo para un mejor desarrollo nacional.

## 2.- De la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal.

La Ley de Fomento y Cooperación Comunal por disposición del Artículo uno, creó a la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal, o sea el órgano bajo cuya responsabilidad está la planificación, ejecución y administración de los programas del desarrollo de la Comunidad en el país, en consecuencia, le corresponde lograr que la ley que le dió origen cumpla su objetivo, y para ello deberá dar cumplimiento en una forma más eficaz y evolucionada, a las funciones y atribuciones que le señala el Artículo seis de la misma Ley, ellas son: a) -

planificar, organizar, dirigir y administrar los planes de desarrollo de la comunidad en el país, conforme el programa de Fomento y Cooperación Comunal por Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua; b) Promover y dirigir un sistema coordinado de trabajo con las entidades públicas y privadas para lograr el desarrollo de la comunidad; c) promover, asesorar y participar en la organización y establecimiento de las asociaciones de desarrollo comunal a que se refiere la presente ley; ch) gestionar a nivel nacional e internacional la obtención de recursos humanos, económicos y técnicos para ser aprovechados en los programas de desarrollo de la comunidad; d) Promover la creación e incremento de fuentes de financiamiento, tanto para las asociaciones de desarrollo comunal como para sus programas y proyectos específicos; e) Llevar el Registro de Asociaciones de Desarrollo Comunal que contempla la presente ley; f) Participar en la coordinación de los programas públicos y privados que se ocupen de la promoción y capacitación comunitaria, tanto en áreas rurales como urbanas; g) crear y administrar el Centro de Capacitación para el Desarrollo de la Comunidad a que se refiere la presente Ley; h) Evaluar las acciones conjuntas entre organismos participantes y las comunidades locales en la aplicación de la presente Ley; i) Elaborar los proyectos de reglamentos de esta ley y someterlos a la aprobación del Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de la Presidencia; j) Formular y presentar a conside-

ración del Ministerio de la Presidencia el proyecto de presupuesto respectivo; k) Ejecutar conforme a un plan de trabajo previamente aprobado por el Ministerio de la Presidencia, obras de beneficio económico y social en las comunidades con la cooperación de otras dependencias del Estado, instituciones oficiales autónomas, municipios y entidades privadas; l) Elaborar y presentar al Ministerio de la Presidencia, estudios con relación a la adopción de políticas adecuadas para el desarrollo económico y social en el nivel de comunidades y regiones; m) Apoyar y fomentar el estudio y la aplicación de planos y programas intersectoriales, especialmente donde la interrelación de servicios demanden mecanismos eficaces y permanentes de coordinación; n) Proponer al Ministerio de la Presidencia las formas y fuentes de financiamiento más adecuadas a los programas de desarrollo, - para el crecimiento de las asociaciones de desarrollo comunal; ñ) Promover la creación de comisiones regionales de consulta y coordinación como filiales de la Dirección General y apoyar el funcionamiento de las mismas; e) Las demás que establezca la Ley.

Entre estas últimas está la coordinación interinstitucional en materia de Desarrollo Comunal, y que consiste en llevar a cabo planes conjuntos de trabajo conforme los propósitos de su ley, con los otros organismos del Estado, las Municipalidades y con el sector privado. De allí que es preciso

hacer notar que la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal, conocida socialmente por FOCCO, y que depende del Ministerio de la Presidencia, no sólo es la rectora, sino que - la coordinadora del Desarrollo Comunal en todo el país. Esta afirmación se constata al analizar además del Art.1, el 12, 13, 14 de la misma Ley.

### 3.- Centro de Capacitación de Desarrollo de la Comunidad.

El Art.15 de la Ley de Fomento y Cooperación Comunal, ordena a FOCCO, la creación y administración de un centro de - capacitación de Desarrollo de la Comunidad, con el fin de - dar mayor organización y extensión a la formación de los recursos humanos en los programas de Desarrollo de la Comunidad conforme los dictados de su ley. Así como era indispensable la institucionalización, del Desarrollo de la Comunidad en nuestro país, imperativo es también la creación del Centro de Capacitación cuyo objetivo es el de preparar adecuadamente el Desarrollo de la Comunidad, tanto en conceptos, en la estrategia a seguir, en la metodología y en las técnicas operativas a los grupos comunales, al personal técnico y administrativo, tanto del sector público como del sector privado, a fin de que estén dispuestos psicológicamente y convencidos de la alta prioridad del ejercicio de su misión. De estos requerimientos comienza a tomar conciencia el Ministerio de la Presidencia de nuestro país, ya que a pesar del adelan

to de las actividades de FOCCO en términos de logros físicos, no consigue la solidaridad de la comunidad con las obras, o su cooperación espontánea para el progreso y uso adecuado - de los servicios, por lo tanto el Ministerio del cual depende FOCCO no debe postergar la entrega de los recursos financieros suficientes para que ésta pueda tener además del centro de capacitación, un personal completo, especializado en las técnicas del Desarrollo de la Comunidad.

#### 4.- De las Asociaciones de Desarrollo Comunal.

De acuerdo con sus principios y su doctrina, el movimiento asociativo no busca simplemente la satisfacción de las necesidades económicas de sus asociados, sino que, armonizando lo social y lo económico, promueve la cooperación comunal con el esfuerzo propio y la ayuda mutua. Además y en especial en las comunidades rurales, las asociaciones con una adecuada - asistencia técnica se transformarían rápidamente en instituciones de cambio social. Como consecuencia, la simple promoción de las asociaciones, constituye ya un programa de desarrollo comunitario, puesto que ellas son verdaderos instrumentos de promoción colectiva y solidaria.

El Art.16 de la Ley de Fomento y Cooperación Comunal, declara de interés social la formación y protección de las asociaciones de desarrollo comunal, y que por ley funcionarán como personas jurídicas, y el Art.17 de la misma ley considera

a las mencionadas asociaciones, como los conjuntos de habitantes de una determinada localidad urbana o rural, como ciudades, pueblos, villas, barrios, cantones, caseríos, etc. que integran una entidad permanente y aunam iniciativas, voluntades, esfuerzos y acciones en la persecución del objetivo común de elevar las condiciones económicas y sociales de la comunidad. Estas asociaciones estarán integradas por un número no menor de veinte personas mayores de dieciocho años y tienen como atribuciones las siguientes:

a) Promover el progreso de su respectiva localidad conjuntamente con la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal y los organismos públicos y privados que participen. b) Fomentar el espíritu de comunidad, solidaridad y cooperación mutua entre los vecinos, sus grupos y entidades representativas. c) Coordinar y cooperar con otros grupos comunitarios organizados en la localidad, en la mayor integración de sus miembros y la mejor organización de sus actividades. ch) Impulsar y participar en los programas de capacitación de los dirigentes de los grupos comunales con el fin de contribuir al mejoramiento de la organización de la comunidad, la administración de proyectos sociales y económicos y la elevación de los niveles educativos. d) Trabajar en el establecimiento y mejora de servicios de las comunidades con el equipamiento y los medios para solucionar los problemas de la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, el subempleo y el

desempleo. e) Promover las organizaciones juveniles, haciéndo les partícipes de la responsabilidad de los programas de desarrollo local. f) Incrementar las actividades comunitarias a - fin de obtener recursos propios que sirvan para impulsar el mejoramiento de la comunidad. g) Participar en los planes de desarrollo local, regional y nacional, especialmente en la determinación de los proyectos para el mejoramiento de sus comunidades y en cuanto a los recursos locales que deban utilizarse. h) Las otras que contemple la Ley.

La incorporación del individuo a una asociación de esta naturaleza es voluntaria, o sea que las asociaciones no son cerradas sino abiertas a toda clase de personas sin consideración de raza, nacionalidad, credo religioso, partido político, posición ideológica, etc. O sea que las asociaciones no son - instrumentos de proselitismo religioso ni político, pero ello no significa ni irreligiosidad ni despreocupación cívica, por lo contrario el sentido humanista y solidarista del movimiento asociativo que estamos viviendo da importancia a la dimensión religiosa y política del hombre.

##### 5.- Registro de las Asociaciones de Desarrollo Comunal.

Por medio de su Art.38, la Ley de Fomento y Cooperación - Comunal, establece el Registro de Asociaciones de Desarrollo Comunal dependiente de FOCCO, el cual estará a cargo de un -

Registrador Jefe, responsable de los aspectos jurídicos y administrativos de la oficina y quien calificará la legalidad de todo lo relativo a la inscripción y cancelación de las referidas asociaciones. El Registro de estas asociaciones es obligatorio, por cuanto que sin ello no pueden comenzar a gozar de los privilegios que como personas jurídicas, les confiere la Ley de Fomento y Cooperación Comunal; y para ello deberán presentar a la Oficina de Registro los estatutos, a fin de que se les califique y luego se pasen con un amplio informe al señor Director General de Fomento y Cooperación Comunal para su aprobación o improbación.

El Registro de Asociaciones de Desarrollo Comunal al igual que el Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas, tiene las siguientes características: es público porque puede ser consultado por cualquier persona, que tenga interés en enterarse sobre la situación real de una asociación, y si esta persona la ve inscrita eso responde a una realidad externa, de que la existencia de aquella asociación es legal y en consecuencia, goza de los privilegios que le corresponden a las personas jurídicas.

Es Especial: por cuanto que, cada asociación debe especificarse o determinarse en forma clara, a fin de no confundirse con las otras. Es legal, lo cual quiere decir que sólo deben de inscribirse aquellas asociaciones que hayan cumplido con todos los requisitos señalados por la Ley. Es eficaz, ya

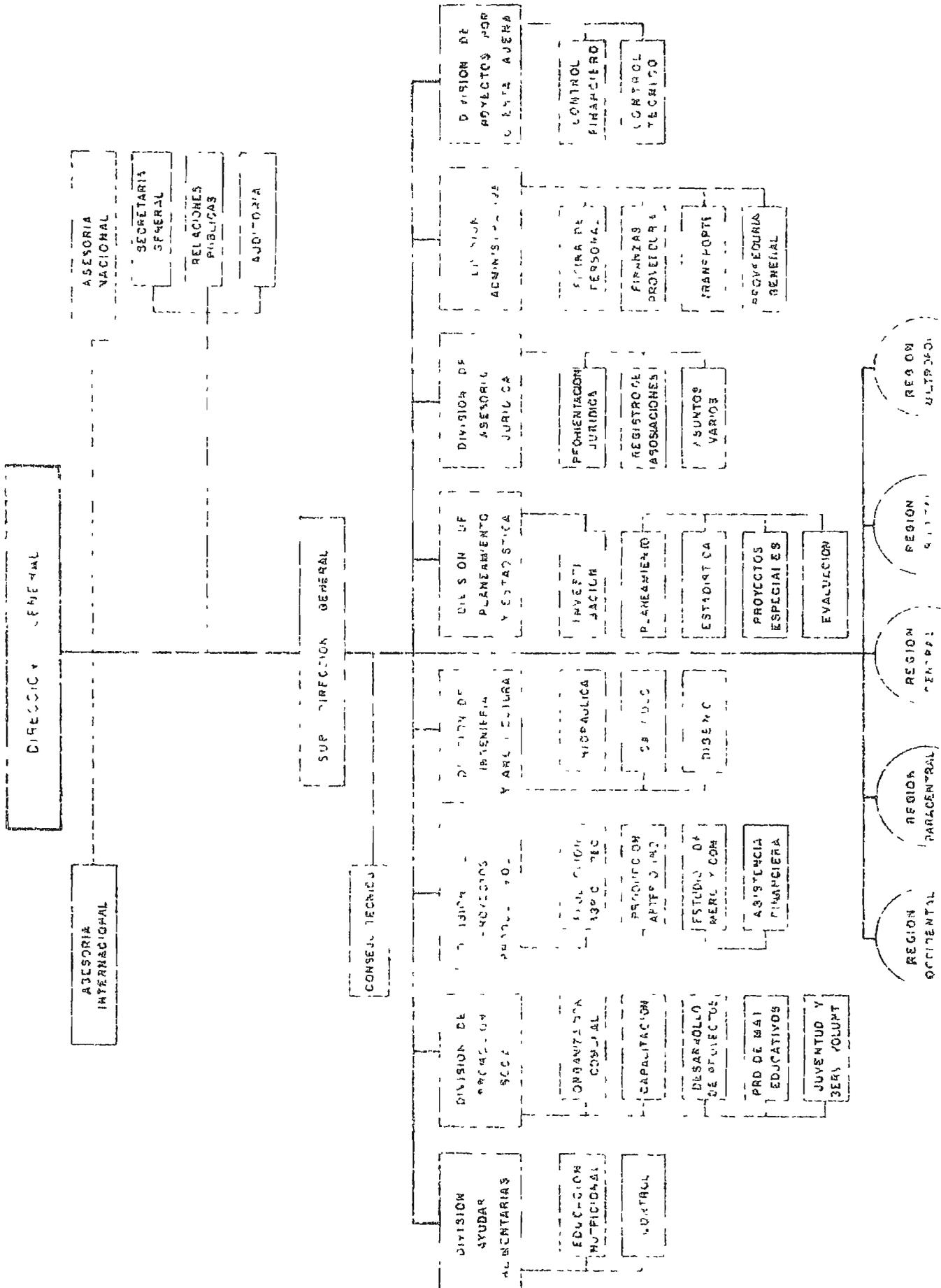
que esa es la intención o el desecho del Registro, en el sentido de que la inscripción de la asociación que se consulta es la única que le beneficia o le perjudica. Obligatoriedad, en el caso de estas asociaciones su inscripción es obligatoria, porque de lo contrario no entrarían al goce de su personalidad jurídica que les confiere la Ley, y por último tenemos el Tracto Sucesivo, el cual consiste de que en el Registro deben hacerse las inscripciones de manera continua, es decir, que no debe haber solución de continuidad entre una asociación y otra.

6.- Estructura Administrativa de la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal "FOCCO".

La Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal, en base al Art.7 de su Ley, adoptará la estructura administrativa y técnica que fuere necesario, a fin de alcanzar en mejor forma los objetivos de los programas del desarrollo de la comunidad, que le señala el Art.4 de su misma Ley.

Actualmente la estructura administrativa de FOCCO es la siguiente:

# ORGANIGRAMA





Con la anterior estructura FOCCO no ha podido alcanzar la agilidad deseada para poder cumplir eficazmente con sus programas, razón por la cual en esta tesis propongo la siguiente estructura:

DIRECCION GENERAL

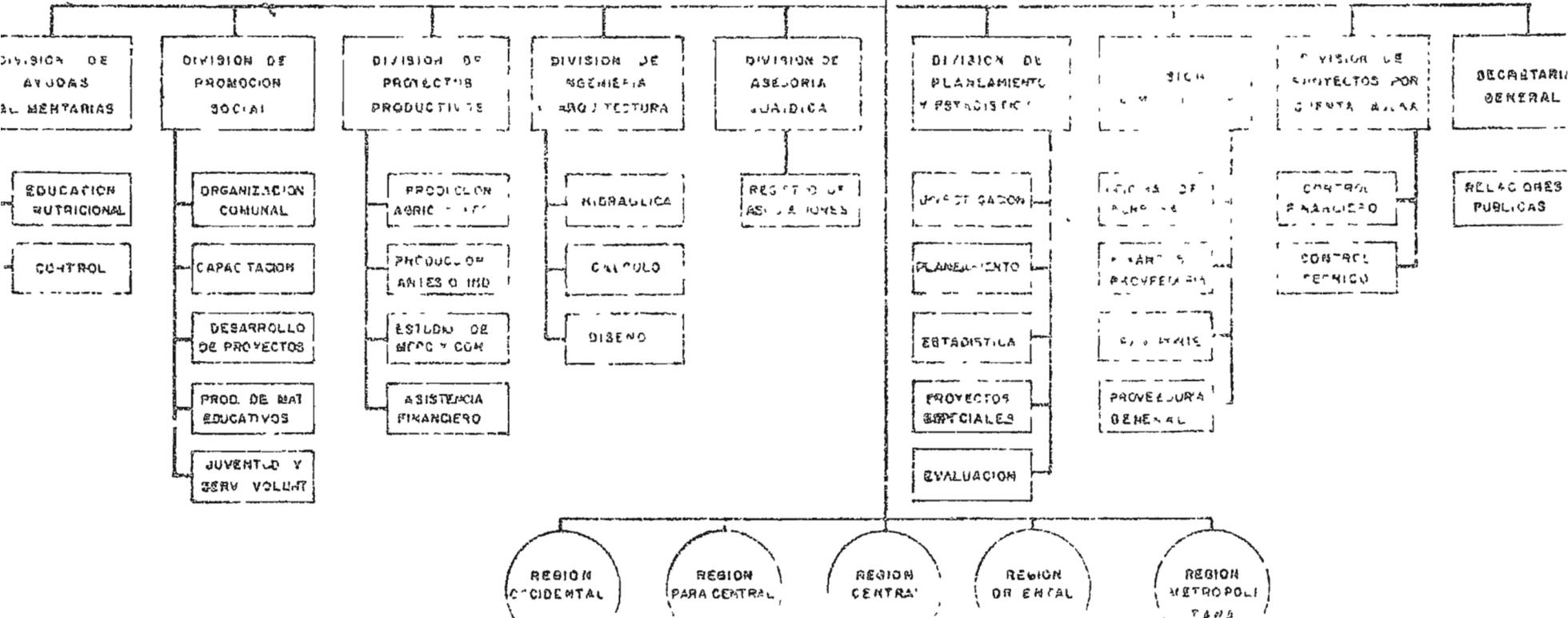
ASESORIA INTERNACIONAL

ASESORIA NACIONAL

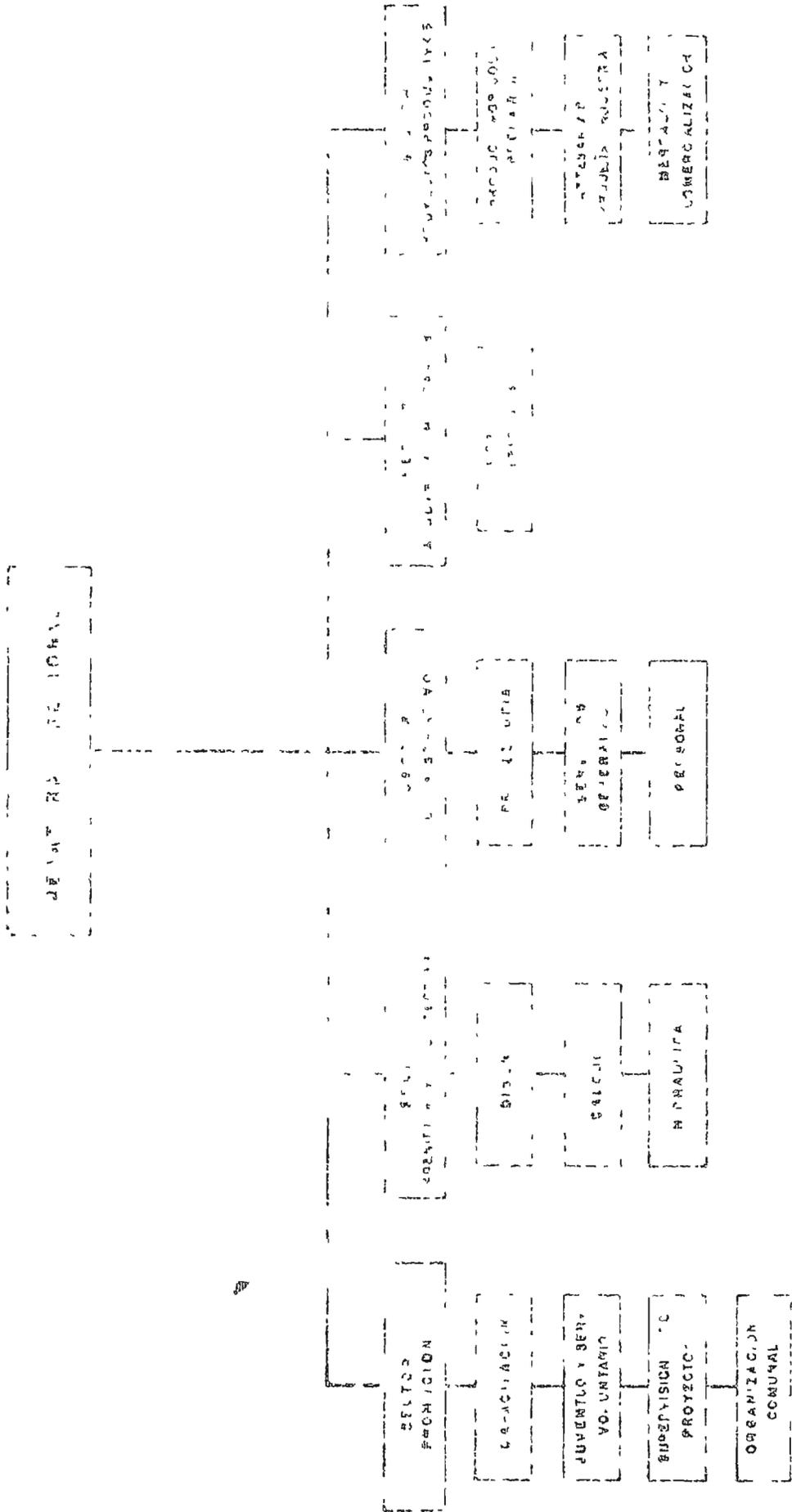
AUDITORIA

SUB-DIRECCION GENERAL

CONSEJO TECNICO



# ORGANIGRAMA DE LAS OFICINAS REGIONALES



Con esta estructura creo que FOCCO puede trabajar mejor, por dos razones, la primera es que descentraliza las responsabilidades administrativas con que actualmente carga la Dirección General, con el fin de que ésta o sea la Dirección, se vuelva más política que técnica, y a ese nivel gestionar y promover en el ámbito Nacional e internacional la obtención de los recursos humanos, económicos y técnicos para ser aprovechados en los programas de Desarrollo Comunal, así como - también llevar a la práctica previo los requisitos de Ley, las relaciones de coordinación interinstitucional, que tanta falta le han hecho a FOCCO, pues es uno de los medios más - necesarios para conseguir los verdaderos objetivos del desarrollo de la comunidad, y la segunda razón, es reconocerles a cada una de las demás dependencias o divisiones que integran FOCCO, su funcionamiento, su responsabilidad, y su real ubicación, especialmente a la Subdirección General, para que cumpla con su bien justificada existencia como oficina técnica que es, y como tal, responsable de la coordinación que debe existir internamente en FOCCO así como también, de las - ejecuciones de las decisiones emanadas de la Dirección General, y para que pueda cumplir con su máxima obligación de velar por el fiel cumplimiento de los planes de Desarrollo Comunal preconcebidos y pre-establecidos.

## CAPITULO IV

### DIAGNOSTICO DEL DESARROLLO COMUNAL EN EL PAIS

El término "diagnóstico" tiene un sentido similar al que de ordinario se le da en medicina: averiguación del estado de salud de una persona, y en caso de enfermedad, determinación de los factores de ésta y de las necesidades más urgentes de curación.

La manera de realizar el diagnóstico depende de cada estudio concreto, y es muy difícil formular reglas generales al respecto. Sin embargo, quiero destacar que se trata de un paso muy importante puesto que un buen planteo de los problemas significa muchas veces la mitad de su solución.

#### 1.- Resultados Obtenidos.

Después de diez años de ardua labor FOCCO no ha podido superar la primera etapa de la evolución del Desarrollo Comunal, o sea la concientización, y creo que todo se debe a que esa actividad ha recibido escasa atención oficial en nuestro país, y se le ha dado más énfasis al equipamiento físico de las comunidades, es decir, a la construcción de puentes, caminos, casas comunales, apertura de fuentes de agua potable, etc., con lo cual no hemos caminado mucho en la consecución de los verdaderos objetivos del Desarrollo Comunal, y seguiremos así mientras tanto los políticos no dejen trabajar a los

técnicos en Desarrollo Comunal, sin aprovechar los recursos humanos y financieros asignados a FOCCO, y en esto quiero hacer notar, que no son pocos los casos en que especialistas - de organismos internacionales o de otros países, que han llegado a FOCCO a iniciar o asesorar programas de Desarrollo de la Comunidad, se han limitado a formar "desde la cátedra" a otros que a su vez no han ido más allá del enseñar "como se desarrollan las comunidades" o "en qué consiste el desarrollo de las comunidades", y por otra parte, quienes de FOCCO han viajado al extranjero para capacitarse en este campo, de ordinario se ocupan a su regreso en la tarea de "Formar Personal". Señalo este hecho no con el ánimo de criticar a los especialistas que posee nuestro país, sino por el contrario, para poner en evidencia la incompreensión y lamentar la poca importancia que en el alto nivel político, se le ha atribuido a los verdaderos programas de Desarrollo de la Comunidad, y al buen número de salvadoreños especializados en esta actividad, que están esperando la decisión formal para entrar a ejercer las auténticas acciones que nos llevarán a un verdadero Desarrollo Comunal.

De allí que los resultados obtenidos hasta esta fecha - han sido la ejecución masiva de obras físicas, y aunque desde hace años se nos viene asegurando de que se hacen no como - fin sino como un medio para lograr el desarrollo comunal, es necesario aclarar, que tal afirmación ya es dudosa por cuan

to que si hacemos un análisis retrospectivo de las actividades de FOCCO por más de diez años, nos daremos cuenta que el número de obras físicas año por año ha venido en aumento, y en tal sentido el pensamiento común nos lleva a concluir lo contrario.

Esta tesis tiene el propósito de atraer la atención del estudiante universitario, pero a la vez, pretende poner en evidencia un aspecto un tanto descuidado que es la importancia del Desarrollo de la Comunidad como técnica que puede contribuir a crear el funcionamiento psicológico para que nuestro país logre su desarrollo, en especial para generar el despegue de las poblaciones marginales.

## 2.- Corriente Crítica.

El Desarrollo Comunitario que pretende llevar a la práctica la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal "FOCCO", ha sido criticado en este sentido:

a) Se le acusa de ser un "analgésico social" cuya finalidad es mitigar y hacer olvidar a las masas y a quienes sufren carencias, que la causa del atraso y de la miseria, son el subdesarrollo y la dependencia.

b) Que en el mejor de los casos, se dice, promueve un "micro desarrollo", que resulta insuficiente para modificar la situación macro-estructural.

c) Que sus resultados son lentos, y en términos de una relación insumo-resultado, son cortos e insuficientes, y

d) Que no contempla la problemática nacional.

Algunas de estas críticas son de naturaleza técnica y otras tienen, en cambio, un trasfondo ideológico-político. Lo cierto es que las críticas han sido beneficiosas pues ha servido para que haga una revisión de los objetivos y de los métodos hasta ahora empleados. Por ejemplo, la crítica sobre el alcance limitado del Desarrollo Comunal, ha sido admitida no sólo por FOCCO sino que también por los especialistas de organismos internacionales que vienen operando en este campo, y es así que la orientación que actualmente prevalece en el consejo técnico de la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal, es la de coordinar los programas de desarrollo comunitario con los de desarrollo regional. De este modo también se busca superar la crítica que se le ha hecho de no contemplar las prioridades y los objetivos de una problemática nacional.

En cuanto a las críticas originadas de que es una concepción ideológica, las mismas no pueden aceptarse o desecharse sino con referencia a un contexto ideológico global, cuya delucidación escapa a la presente tesis. Lo que se ha podido observar es que existe una suerte de "prejuicio ideológico" respecto al Desarrollo Comunal, por considerarlo partidario del mantenimiento del "statu quo", por estar muy difundida la acusación de que es una técnica que responde a la necesidad de preservar el sistema capitalista, al reducir,

a términos controlables, los conflictos y tensiones sociales. Lo cierto es que el Desarrollo Comunal, como técnica operativa de acción social no está adscrita a ningún sistema político. Regímenes de naturaleza ideológica tan disímiles como la Unión Soviética, India, Perú, Filipinas, Venezuela, México o los Estados Unidos de Norte América, la han utilizado para movilizar las energías sociales de sus organizaciones y grupos de base. Tanto China Nacionalista como China Roja se han servido de sus técnicas para impulsar el Desarrollo Comunal. No se puede por lo tanto, aceptarse que sirva a determinado sistema sociopolítico, sino que por el contrario, que es una técnica instrumental que puede ser y lo es en la práctica, utilizada por regímenes de naturaleza política diferente.

### 3.- Nuevos Objetivos.

Los técnicos en Desarrollo Comunal están de acuerdo en que los objetivos y los procedimientos utilizados hasta el presente deben ser minuciosamente revisados, a fin de que sean insertados en mejor forma en el marco de la programación nacional, y regional, en consecuencia, habrá que pensar en nuevas técnicas operativas para que el Desarrollo Comunitario preste una colaboración eficiente a los planes de descentralización administrativa, que permitan un descendimiento de los niveles de decisión a efecto de facilitar la par-

ticipación de las organizaciones comunitarias. Con lo que he consiguado, quiero subrayar que esa experiencia que ha adquirido FOCCO en lo poco que se le ha permitido hacer por el Desarrollo Comunal, debe ser perfeccionada con nuevas aplicaciones de sus objetivos y con innovaciones en los procedimientos utilizados. Nuevos objetivos, nuevos métodos. Ese es el procedimiento aconsejable para que la experiencia acumulada pueda ser utilizada con plenitud por los conductores de la estrategia del desarrollo social y económico de nuestro país.

#### 4.- Conclusiones.

Después de todo lo dicho en los títulos anteriores, puedo afirmar que las características esenciales del Desarrollo de la Comunidad son:

1.- El Desarrollo de la comunidad no es una técnica social. No es una filosofía, ni es una ciencia, es una acción social, entendiéndose por tal un conjunto de reglas prácticas y sistemáticas, cuyos procedimientos se aplican para mejorar o transformar algún aspecto de la sociedad. Como toda técnica social se apoya en el conocimiento científico de lo social y en los marcos teóricos interpretativos que proporcionan las ciencias sociales (sociología, antropología, economía, ciencia política, pedagogía y psicología social). Para aquellos que actúan con una coherencia más global, la acción

social se sustenta también en una filosofía, en cuanto a ésta le proporciona los principios rectores que conciernen a la forma en que debe ser organizada y debe vivir la sociedad.

2.- Se diferencia frente a las otras técnicas sociales, por el objetivo que persigue, su modalidad operativa y el nivel en que funciona. En ese sentido la caracterizo como una técnica social de promoción del hombre y de movilización de recursos humanos e institucionales mediante la participación activa y democrática de la población en el planeamiento y ejecución de programas a nivel de comunidades de base, destinados a mejorar sus niveles de vida.

3.- El desarrollo de la comunidad como parte integrante y complementaria del desarrollo global, es un instrumento básico para la preparación psicológica de las unidades en función del proceso de desarrollo, provocando los cambios mentales y de actitud que éste exige mediante un proceso educativo de concientización. Por otra parte, este cambio psico-social que se opera en los individuos tiene sus efectos económicos al aumentar la capacidad del conjunto de la sociedad para producir bienes y servicios, provocando como contraparte, el aumento de la demanda global de los mismos y organizando el mercado interno. Todo esto tiene además una acción integrativa, incorporando grupos y comunidades a la vida nacional - al hacerles partícipes y responsables de su propio destino y del destino de unidades sociales cada vez más amplias -

(municipios, región nación), creando una especie de co-responsabilidad (población-gobierno) frente a los problemas del desarrollo y constituyendo los canales de comunicación bidireccionales antes señalados.

4.- Para que los programas de desarrollo de la comunidad jueguen un papel efectivo en la planificación y ejecución del desarrollo nacional mediante la participación de la población, es necesario que FOCCO sirva a tal finalidad, por su ubicación dentro de la estructura gubernamental, por el cumplimiento de sus objetivos señalados en su ley, por sus relaciones de coordinación con otras instituciones gubernamentales y los puntos de contacto con otros programas, su vinculación con instituciones privadas y su estructuración técnico administrativa. En suma: el órgano específico del desarrollo de la comunidad debe ser concebido en función del papel integrado y complementario que este programa tiene en los planes nacionales de desarrollo, en cuanto no se trate de "un programa más" que se agrega a otros programas, sino que por su carácter intersectorial la coordinación institucional constituye un instrumento básico del mismo, y por su objetivo psico-social (educación para el auto desarrollo) un aspecto insustituible del desarrollo global.

5.- Toda concepción y estructuración de un programa de desarrollo de la comunidad puede ser una caparazón vacía o una estructura sin contenido esencial, si no es la expresión del propósito de realizar los profundos cambios estructurales que la realidad salvadoreña reclama en la situación actual.

6.- La actitud con que se llevan a cabo los programas y la forma de emprender el trabajo, es más importante que el contenido material de los proyectos y que el trabajo mismo en sus aspectos tangibles. Un mismo proyecto -ya se trate de vivienda, extensión agrícola construcción de caminos ve cinales, etc., puede ser o no ser un programa de desarrollo de la comunidad. Todo depende de la forma y actitud de llevar a cabo los proyectos específicos. En otras palabras hay desarrollo comunal cuando se opera a nivel psico-social mediante un proceso educativo que desenvuelve virtualidades la tentes en individuos, grupos y comunidades que tiende a realizar en sí la evolución, mediante un proceso de concientiza ción, que lo hace más apto para desarrollar sus cualidades; liberar sus potencialidades y realizarse a sí mismo.

7.- Si bien el desarrollo de la comunidad opera a nivel de comunidades de base, esta participación a nivel local debe complementarse dentro de los planes regionales y nacionales -si los hay en la medida que tienen fuerza de ejecución- integrando a la población en todos sus estratos y niveles, con una corriente comunicativa bidireccional (desde la cús pide a la base y desde la base a la cús pide). Desde esta pers pectiva la existencia de un sistema de planificación nacional resulta imprescindible para que el desarrollo de la comunidad opere conforme a sus posibilidades y potencialidades, puesto que su integración y complementación en los planes de

desarrollo nacional (que en cierto modo es la integración y complementación de la planificación local con la planificación nacional y viceversa), debe lograrse mediante vías operativas adecuadas a este fin, que resumo en seis postulados básicos: a) La promoción de comisiones o juntas locales: las comisiones o juntas locales constituyen uno de los instrumentos fundamentales del desarrollo comunal, en cuanto a que a través de ellas se canaliza la participación de la población. La promoción de estas comisiones permite el logro de otros tres objetivos fundamentales: el fortalecimiento del municipio, el acrecentamiento de la vida cívica, y la canalización de las inquietudes de las comunidades de base. b) La realización de proyectos que se encaminen a la solución de problemas: los proyectos tienen carácter instrumental para el logro de la dinamización de la población, pero no todo o cualquier proyecto es conveniente a ese fin; es necesario que los mismos se encaminen a solucionar problemas concretos que afectan a las comunidades. c) La integración de proyectos en un sistema o constelación: los proyectos que integran las diferentes líneas o frentes de acción, no deben aplicarse superpuestos o yuxtapuestos, sino en un sistema orgánico que constituye una constelación o sistema a nivel local. d) La mutua compatibilización de las metas nacionales y las metas locales: en este aspecto se trata de reflejar en los planes nacionales los problemas de las comunidades de base en la medida que los mismos son significativos dentro de la problemática

tica global, al mismo tiempo que se procura que los intereses y metas nacionales se reflejen en la acción local. e) La búsqueda de un desarrollo auto-propulsivo: un programa de desarrollo de la comunidad que tienda a mantenerse permanente en un área, falla en un postulado operativo que es esencial: el ayudar a ayudarse, lo que conduce a la auto responsabilidad para resolver los propios problemas (individuales, grupales y comunales) f) La participación dinámica, consciente y democrática de la población en el área: se puede obtener una participación activa y dinámica de la población, sin que esto sea desarrollo de la comunidad, puesto que también se logra a través de la compulsión o la coacción y, lo que es más frecuente, por el manipuleo de políticos. La participación que procura el desarrollo comunitario es una participación consciente y democrática en el proceso de desarrollo.

Que para que haya un desarrollo comunal equilibrado e integral es necesario tomar en cuenta los siguientes criterios: a) Desarrollo armónico e indivisible: En el sentido de tener en cuenta el crecimiento equilibrado de todos los sectores y aspectos de la vida nacional como unidad indivisible; lo político, lo económico, lo administrativo, lo cultural, lo científico, lo técnico, lo artístico, lo moral, etc. y no el crecimiento de uno en detrimento del otro. Por otra parte, el desarrollo armónico implica una justa distribución de los ingresos, con una tendencia a un cierto equilibrio en los ni-

veles de los distintos grupos sociales. "Porque un desarrollo que no pueda superar el desajuste social, que sea incapaz de favorecer la interacción social de la comunidad nacional, y que no pueda impedir el empobrecimiento cada vez más acentuado de quienes ya son injustamente pobres, ni evitar el enriquecimiento de los que son innecesariamente muy ricos, no es un desarrollo auténtico, pues violenta la dignidad de los hombres y degrada al país". b) Desarrollo democrático y autopropulsivo: las posibilidades de desarrollo están condicionadas a que el pueblo, el simple ciudadano, esté dispuesto a realizar un esfuerzo efectivo, transformándose según su circunstancia y posibilidades en agente del desarrollo. c) Desarrollo humanista y solidario: El fin de desarrollo no es aumentar la producción percapita de bienes y servicios; esto es instrumental. El destinatario es el hombre, "todo el hombre" en todas sus dimensiones. Pero no sólo determinados hombres pertenecientes a determinados grupos o regiones, sino "todos los hombres", cualquiera sea su condición, raza, religión, posición política o ideológica. Al fin y al cabo, el problema del desarrollo es algo más que un problema de inversión de capitales y organización del ahorro. Es mucho más que una cuestión de "estómago". Los problemas sociales y los problemas económicos son al fin de cuentas Problemas Humanistas. No se trata tanto de "tener" como de "ser", aunque lo primero condiciona a lo segundo.

Los hombres suelen tener a veces sin ser conscientes de ello más hambre de dignidad que de pan. El desarrollo, pues, concierne esencialmente al hombre, es decir, a cada hombre - como tal y a la humanidad toda, entera. "Todo el hombre y todos los hombres". En suma: los problemas del desarrollo implican problemas económicos, sociológicos, políticos, técnicos y psicológicos pero en última instancia son problemas - humanos.

El desarrollo de la población marginada no es un simple acrecentar de la renta per capita, es la liberación masiva de los hombres, de todos los hombres que tienen derecho a compartir la herencia de todo aquello que ha realizado nuestra civilización y que no puede ser privilegio de unos pocos.

El desarrollo económico y social no se produce en el vacío, sino en esta realidad temporal que la segunda mitad - del Siglo XX, cuando la era de la pasividad de las masas toca a su fin, y su despertar en la búsqueda de un nuevo orden es un hecho indiscutible e irreversible. "La alfabetización, la prensa, la radio, la ostentación de las capas dirigentes de las poblaciones autóctonas y extranjeras, hacen percibir a los que no tienen lo suficiente, que existe una fracción de la humanidad que tiene demasiado".

El hecho básico a partir del cual hemos de trabajar en todo lo referente al desarrollo, es el de las profundas - transformaciones que sufre el mundo actual; en el cual el

mayor mal no es la miseria de los pueblos sino la inconciencia de los ricos, egoístas e incapaces de ayudar a sus hermanos a salvarse por sí mismos, porque entienden muy mal las exigencias del desarrollo.

Esta evaluación de los pueblos marginales no se logra por un "automatismo mágico de la vida económica", es necesaria la planificación del desarrollo. Así lo han entendido todos los grandes economistas contemporáneos, considerando la planificación como el "esfuerzo consciente y deliberado para obrar sobre las fuerzas de la economía y sobre las fuerzas sociales, a fin de lograr claros objetivos que, en la América Latina, consisten en acelerar la muy débil tasa de desarrollo registrado en los últimos años, y al mismo tiempo asegurar que los frutos del desarrollo económico lleguen más y más a las masas populares y no continúen concentrándose en muy pocas manos.

Teniendo en cuenta lo dicho precedentemente acerca de la noción de desarrollo, su sentido humanista, la necesidad de planificar para lograrlo, y la exigencia de concebirlo y realizarlo en forma "equilibrada", "armónica", es como aparece en toda su importancia el Desarrollo de la Comunidad, tal como aquí lo entiendo, vinculado como parte integrante y complementaria del desarrollo global y acentuado como soporte medular del mismo.

En consecuencia, para que la Dirección General de Fomento y Cooperación Comunal FOCCO, alcance la estatura social a que por ley está destinado, deberá desde ya, cumplir los mandatos de la misma y para ello deberá reestructurarse en todo sentido.

## BIBLIOGRAFIA

- Ander Egg, Ezequiel                   METODOLOGIA Y TECNICAS DEL DESARROLLO  
DE LA COMUNIDAD.
- Izaguirre, Isabel                   NUEVO ENFOQUE DEL DESARROLLO DE LA  
COMUNIDAD.
- Kelly, José                   ORGANIZACION Y DESARROLLO DE LA  
COMUNIDAD.
- Pazas Arciniegas, Ricardo           DESARROLLO DE LA COMUNIDAD.
- Portzekansky, Teresa           DESARROLLO DE LA COMUNIDAD Y  
SUB-CULTURAS DE CLASE.
- Ware, Caroline                   ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD.