
*Alvin B. Sokolow**

*La dimensión local:
El aprovechamiento
de los recursos de la comunidad
en el gobierno rural*

RECURSOS HUMANOS

De todos los recursos de que disponen las administraciones rurales, ninguno tan descuidado e infravalorado como la energía, el tiempo, las cualificaciones de las personas que forman parte de éstas y otras organizaciones comprendidas en las comunidades que están bajo su gobierno. Comencemos por los cargos electos y por los que tienen capacidad de decisión —los legisladores— que son en realidad los dirigentes públicos de las pequeñas comunidades. En algunas ciudades pequeñas los organismos legislativos (ayuntamientos, concejos municipales, los miembros de las comisiones regionales y de los condados) son las autoridades locales predominantes o únicas. En torno a los cargos electos y designados por nombramiento giran todos los procesos de gobierno y la política, incluso la representación, la formulación de la política y la administración, así como las relaciones con otros niveles de gobierno. Es en el ejercicio de estos poderes oficiales donde pueden ejercer los funcionarios de municipios pequeños su liderazgo y actuar como guías de la población rural.

(*) *Economista*.

— Agricultura y Soc. n^os. 36-37 (Julio-Diciembre 1985).

El cometido de los funcionarios rurales no se limita al cumplimiento de sus funciones oficiales, sino que va mucho más allá, incluyendo el desempeño de un papel clave en el seno de su comunidad. Los funcionarios rurales ejercen su función allí donde se encuentren: una tienda de comestibles, una cafetería, una iglesia, o incluso durante sus paseos casuales por la ciudad. En suma, son un contacto constante con las personas del lugar y con sus necesidades. Este contacto les brinda numerosas oportunidades de introducir nuevas ideas y de lograr una comprensión cabal de las necesidades y del carácter de la población a cuyo servicio se encuentran.

Los empleados de la administración local

Las personas que trabajan para la administración rural local, tanto empleados como funcionarios designados por nombramiento, constituyen otra fuente de recursos humanos importante. Puede que la impresión de que son personas de gran lealtad y dedicación al trabajo por comparación con los empleados públicos de otras administraciones, sea muy acertada. No cabe duda de que las proporciones más reducidas de las administraciones locales y la consiguiente ausencia de complicadas jerarquías de supervisión y especialización hacen que trabajar para el gobierno rural sea en cierto modo un placer. En ese ambiente los empleados pueden verse motivados a contribuir con una cuota de esfuerzo mayor ya que el resultado de su actuación resulta perfectamente visible y puede ser objeto de un reconocimiento expreso.

Sin embargo, un puesto en una organización pequeña y amistosa no es suficiente aliciente para obtener los mejores y máximos rendimientos del personal de una organización, y esto es algo que no se les escapa a los cargos electos encargados de su dirección. Los entretenimientos que ofrecen las ciudades pequeñas ya no son compensación suficiente para unos salarios mínimos y unas oportunidades limitadas de ascenso. Es preciso establecer normas que tengan en cuenta el mérito individual como método funda-

mental para alimentar el sistema. (Este sistema requiere a menudo la creación de sistemas formales de personal que hagan hincapié en la contratación por méritos). Otro mérito consiste en brindar oportunidades de formación y de educación a los empleados de los pequeños ayuntamientos así como a los cargos electos para mejorar sus cualificaciones profesionales y personales (Wilkes, 1979).

Estos métodos permiten a las administraciones rurales prestar atención a las necesidades materiales y morales de sus empleados, aunque sólo sea para retenerlos. Cada vez más las pequeñas administraciones se están transformando en campo de entrenamiento para puestos en niveles superiores de la administración. La intensa rotación de personal bien preparado puede ser un obstáculo para la buena marcha de la comunidad en los aspectos económico y político.

Los voluntarios dentro de la comunidad

La relación de los ciudadanos de la comunidad rural con la administración local no se limita al pago de impuestos y al consumo de servicios. Constituyen una fuente importante de talento humano que puede aprovecharse para la consecución de numerosos objetivos cívicos. La afluencia de recién llegados con nuevas cualificaciones e intereses ofrece nuevas oportunidades para identificar y explotar estos recursos.

Los servicios voluntarios adoptan muchas formas, como lo indican las notas de la Figura 1. El más conocido es el de los bomberos voluntarios que es el sistema más difundido de lucha contra incendios de la Norteamérica rural. A continuación damos algunos ejemplos de formas de servicios voluntarios (Sokolow, 1968):

- 1) Los agricultores organizados para el alquitranado anual de los caminos de grava.
 - 2) Una organización de mujeres para el mantenimiento del cementerio local.
-

- 3) Una asociación de servicio ocupada de la construcción de viviendas para personas de la tercera edad.
- 4) Un programa deportivo organizado por la iglesia para ofrecer entretenimientos en el verano a cargo de voluntarios.

En otras comunidades, los voluntarios atienden las bibliotecas públicas, trabajan como suplentes de la policía y reciben cursillos de ayudantes técnico-sanitarios de urgencia. Estos ejemplos se refieren al mantenimiento de las instalaciones públicas y a la prestación de servicios específicos, pero también puede encargarse a los voluntarios de papeles de gestión y en los que haya que tomar decisiones (Sweetwood, 1980b).

Una comunidad en la que se fomenten los servicios voluntarios puede reducir el gasto público. En algunas comunidades, la presencia de jubilados relativamente jóvenes ofrece oportunidades excelentes para los servicios de asistencia voluntaria. Las comunidades difieren en cuanto al volumen de servicios voluntarios que se desea propiciar. Puesto que el mayor incentivo para las actividades voluntarias es crear conexiones sociales, las administraciones deben asegurarse de que se cumpla esa función esencial. Es probable que los recién llegados estén más dispuestos que los antiguos residentes, lo cual puede dar lugar a ciertas fricciones en la comunidad al ganar más notoriedad los nuevos vecinos que los habitantes de siempre.

Es probable que la mayor parte de las comunidades rurales no hayan caído en la cuenta de todo el potencial que ofrece la movilización de los ciudadanos para ampliar los programas públicos. Puede que esto se deba a la naturaleza impredecible de los servicios voluntarios, al hecho de que esas actividades surgen de los intereses de grupos separados de ciudadanos y no como resultado de esfuerzos conscientes destinados a reunir gente para cubrir un abanico de actividades cívicas. Esto pone de manifiesto la importancia del papel que desempeñan los funcionarios de la administración rural como animadores y coordinadores de voluntarios dentro de sus comunidades. Algunas administraciones grandes emplean a coordinados de voluntarios. Los

cargos electos pueden poner sus conocimientos de la comunidad al servicio de la misma, identificando entre sus amigos y otras personas que conocen a aquéllos que poseen cualificaciones útiles para responder a necesidades específicas de la administración. En la Figura 1 figuran algunos grupos locales de este tipo.

Estilos de liderazgo

Volveremos ahora al tema de los cargos electos de las pequeñas administraciones y de sus responsabilidades de liderazgo. ¿Cuánta actividad y agresividad deben poner en juego en la búsqueda de políticas y programas nuevos y modificados? Se trata del antiguo dilema del representante público: ¿Responder fielmente a las preferencias de los integrantes de la comunidad o tomar la delantera y dejarse guiar por lo que personalmente piensa que debe hacerse? Es probable que tradicionalmente los dirigentes rurales hayan adoptado la primera actitud, encarando los problemas de una manera cauta y conservadora en el convencimiento de que el sentimiento comunitario suele ser contrario a los cambios que parten de la administración. Una consecuencia de ello que se advierte en algunas administraciones locales es la lentitud en la respuesta a los nuevos problemas y al cambio en las condiciones locales.

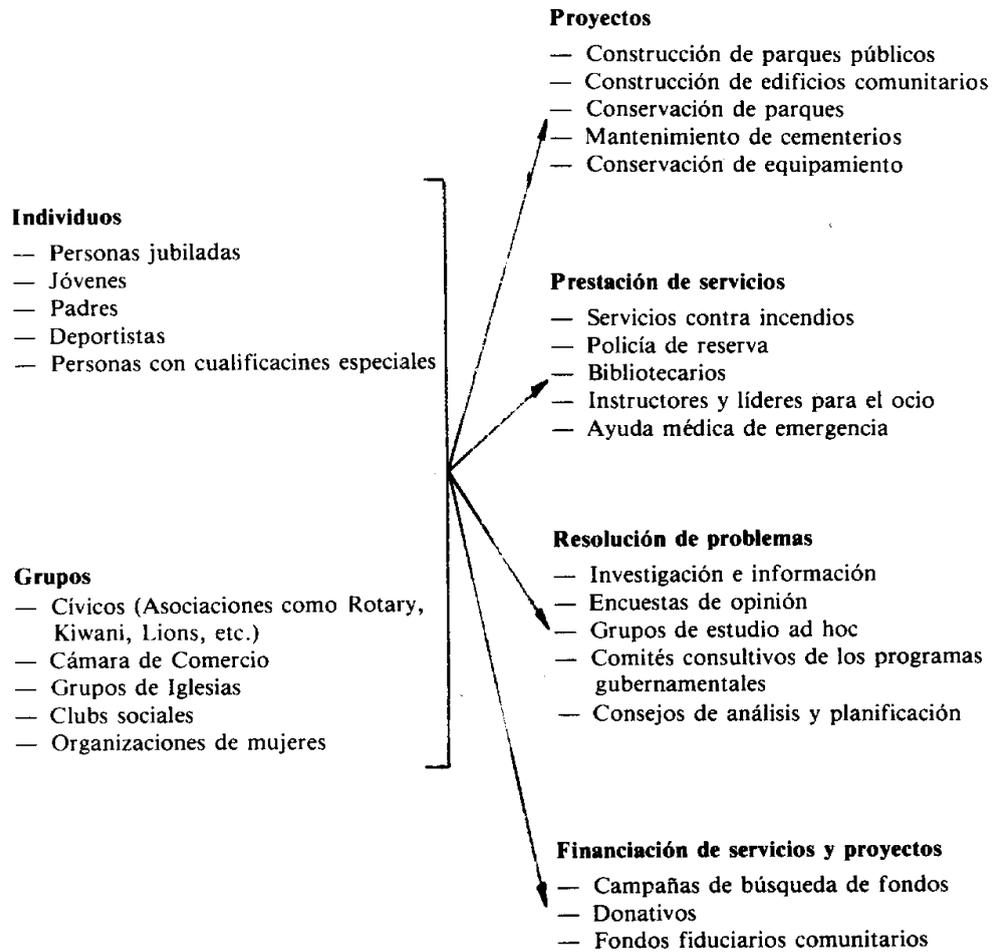
No existe estilo alguno de gestión —cauteloso o innovador, pasivo o activo, reaccionario o progresista— adecuado para todas las comunidades y para todas las situaciones. Los asuntos relacionados con el crecimiento y el cambio de la comunidad, por ejemplo, pueden requerir un enfoque diferente del de otras cuestiones de rutina o frecuentes. A los cargos electos les corresponde ser sensibles a las circunstancias cambiantes y llegar a un equilibrio entre opinión pública y presiones por parte de los ciudadanos y sus propias ideas sobre cuáles son las necesidades y los objetivos de la comunidad. Este aspecto de la función pública depende más de la capacidad política que de la preparación técnica.

Figura 1

SERVICIOS PUBLICOS CUBIERTOS CON VOLUNTARIOS
EN LAS COMUNIDADES RURALES

ORIGEN

ACTIVIDADES



¿Cómo puede hacerse esto? ¿Qué clase de criterios deben aplicar los responsables de la administración rural a la hora de tomar decisiones sobre cuestiones difíciles y controvertidas? La opinión pública tiene una importancia incuestionable, pero existen diferentes formas de sopesarla. Los dirigentes no siempre pueden atenerse sólo a las opiniones de sus amigos, vecinos y partidarios (Sweetwood, 1980b); deben tener una gama más amplia de intereses ya que incluso entre las poblaciones de las pequeñas ciudades hay diferencias y de hecho son cada vez más acusadas. Una de las funciones importantes de los dirigentes de las administraciones locales es examinar las diversas opiniones y filosofías a la luz de su criterio personal y bien informado.

CONCLUSION

Aunque algunas de estas observaciones hayan sido poco precisas y vagamente sugerentes, reflejan, sin embargo, las realidades de los gobiernos locales rurales a lo largo y a lo ancho de los Estados Unidos. La diversidad de estas formas institucionales y de gestión impide hacer generalizaciones fáciles. De una pequeña comunidad a otra hay diferencias de importancia en cuanto a la disponibilidad y empleo de los recursos del gobierno local, que van desde las administraciones públicas hasta los servicios asistenciales voluntarios.

Puede que el único factor sea la posibilidad de aprovechar mejor los recursos locales disponibles —para ampliar la gama de los servicios rurales— sin sobrecargar la capacidad financiera local. Es posible y deseable transformar varios recursos humanos en recursos institucionales, mediante la utilización inteligente de voluntarios, de la plantilla existente y, de cargos electos. Las comunidades rurales tienen una nueva fuente de recursos con la última afluencia de recién llegados, ya sean jubilados u otros. Los cargos electos son los actores principales en este escenario, desde el momento en que tienen tanto la responsabilidad como la autoridad de movilizar a los demás para ta-

reas comunes. El mensaje básico es que existe un potencial enorme en la capacidad de las comunidades rurales para autogobernarse, una riqueza inherente que puede resistir la sacudida del cambio en el sistema intergubernamental.

Bibliografía

- BROWN, Anthony, «Technical Assistance to Rural Communities: Stopgap or Capacity Building?» *Public Administration Review*: Enero, 1980.
- CARTWRIGHT, John «The Experience of a Small City in Managing the Consultant Process». *Public Administration Review* Junio 1979.
- ELAM, Jon «Small City Administration: A New Twist in Rural Cooperation». *Small Town* Febrero, 1977.
- HONDALE, Beth Walter «Cooperation: A Help in Providing Community Services». *Rural Development Perspectives* Septiembre, 1981.
- MASON, Bert «Providing Problem Solving Assistance to Smaller Local Governments: The Cornell Local Government Program». *Municipal Management* Winter, 1979.
- REID, J. Norman and Jerome STAMS «Regional Approaches to Rural Government: What Role in the Eighties?» *Rural Development Perspectives*.
- SOKOLOW, Alvin D. Governmental Response to Urbanization: Three Townships on the Rural-Urban Gradient. *Washington: Economic Research Service, U.S. Dept. of Agriculture, 1968*.
- SOKOLOW ALVIN D. «Local Governments: Capacity and Will». Nonmetropolitan America in Transition, Amos Hawley and Sarah Mills Mazie, eds. Chapel Hill: North Carolina University Press, 1981.
- STAM, Jerome and Thomas STINSON «Volunteerism and Revenue Sharing: Considerations for Local Government». *Journal of Community Development Society* Spring, 1976.
- SWEETWOOD, Harvey L. and others Resources Directory of Council Innovations: Sixty-Four Reasons Not to Reinvent the Wheel. Washington D.C.: The National League of Cities 1979.
- SWEETSON, HARVEY L. Tools for Leadership: A Handbook for Elected Officials. Washington D.C.: National League of Cities, 1980b.
- WILKES, Brent Managing Small Towns. Boston: Commonwealth of Massachusetts, Executive Office of Communities and Development. 1979.

RESUMEN

Aunque las diferencias entre las pequeñas comunidades rurales de los Estados Unidos impiden generalizar, el autor considera que todas tienen algo en común: la posibilidad de aprovechar mejor los recursos locales disponibles, para ampliar la gama de los servicios, sin sobrecargar la capacidad financiera local.

Entre los recursos de que disponen las administraciones rurales, tal vez ninguno se haya ignorado tanto como la energía, el tiempo, las cualificaciones de las personas que forman parte de la misma administración. Después de ocuparse de esto, el artículo concluye que es posible y deseable transformar varios recursos humanos en recursos institucionales, mediante la utilización inteligente de voluntarios, del personal existente y de los cargos electos. Estos últimos serán los protagonistas de la acción, puesto que tienen tanto la responsabilidad como la autoridad de movilizar a los demás para tareas comunes.

En esencia, el mensaje es que existe un gran potencial en la capacidad de las comunidades rurales para autogobernarse; y una inherente riqueza que puede resistir la conmoción del cambio en el sistema intergubernamental.

RÉSUMÉ

Quoique les différences entre les petites communautés rurales des Etats Unis empêchent de généraliser facilement, l'auteur considère qu'elles ont toutes quelque chose en commun: la possibilité de tirer un meilleur parti des ressources locales disponibles, pour amplifier la gamme des services, sans surcharger la capacité financière locale.

Entre les ressources dont disposent les administrations rurales, probablement aucune a été plus ignorée que celle de l'énergie, le temps, les qualifications des personnes en faisant partie. Après de s'en être occupé, l'article conclut qu'il est possible et désirable de transformer plusieurs ressources humaines en ressources institutionnelles, grâce à l'utilisation intelligente de volontaires, du personnel existant et de postes élus. Ces derniers seront les protagonistes de l'action, étant donné qu'ils ont aussi bien la responsabilité que l'autorité de mobiliser les autres pour des tâches communes.

Par essence, le message est qu'il existe un grand potentiel dans la capacité des communautés rurales pour s'autogouverner; et une richesse inhérente qui peut résister la commotion du changement dans le système intergouvernemental.

SUMMARY

Although differences among small rural communities in the United States make it difficult to generalize, the author considers that they all have something in common: The possibility of putting available local resources to best use in order to widen the range of services without overtaxing local financing capabilities.

Among the resources rural administration has at its disposal, perhaps none have been as neglected as the energy, time, and qualifications of the people that form part of this administration. After dealing with this topic, the article concludes that it is possible and desirable to transform a number of human resources into institu-

tional resources by means of the intelligent utilization of volunteers, existing personnel, and elected officials. The latter would be the leading figures in this action, since they have both the responsibility and the authority to mobilize others in order to carry out mutual tasks.

In essence, the message is that there is a great potential in the ability of rural communities to govern themselves, as well as an inherent wealth that can resist the upheavals resulting from changes in the intergovernmental system.

