

INT-2361

BORRADOR PARA COMENTARIOS

DESARROLLO NACIONAL, PARTICIPACION POPULAR Y DESARROLLO DE
LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA

Rubén D. Utría^{*/}

Síntesis de las clases dictadas sobre
el tema en el XVI Curso Ordinario del
CREPAL, Pátzcuaro, México, 1968.

^{*/} El autor es funcionario de la Comisión Económica para América Latina
de las Naciones Unidas, CEPAL, pero las opiniones expresadas en
este documento son de su responsabilidad personal.

—

—

—

—

INDICE

	<u>Páginas</u>
Primera Parte: <u>El proceso de desarrollo y la participación popular</u>	1
I. NATURALEZA Y ALCANCES DEL PROCESO DE DESARROLLO	1
1. La concepción del proceso de desarrollo	1
2. El desarrollo nacional como proceso de transformaciones estructurales	4
3. La interrelación y la coherencia de los cambios .	17
4. El papel del hombre y su comunidad en el desarrollo	18
5. La urgencia y la inevitabilidad del desarrollo ..	21
II. IMPLICACIONES DE UNA CONCEPCION MAS AMPLIA DEL DESARROLLO	28
1. Un contexto más amplio para la política y la planificación	28
2. Una política integrada y una estrategia dinámica para el desarrollo	31
III. LA PARTICIPACION POPULAR EN EL PROCESO DE DESARROLLO	43
1. Características de la participación popular	43
2. La participación popular en los programas de desarrollo	52
3. Efectividad de los actuales instrumentos de la participación popular	62
Segunda Parte: <u>Los principios y programas del desarrollo de la comunidad</u>	68
I. LOS PRINCIPIOS Y METODOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD	68
1. Definición y evolución	68
2. Tendencias de los programas en América Latina ...	77
II. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA UTILIZACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD COMO ACELERADOR DEL DESARROLLO	96
1. Las adaptaciones en el plano conceptual	96
2. Las adaptaciones e innovaciones en el plano tecnológico	103
3. Las implicaciones en el campo político-administrativo	115

P R E S E N T A C I O N

Las siguientes notas constituyen una síntesis improvisada de los temas expuestos durante dos semanas de clases sobre "Desarrollo Nacional y Desarrollo de la Comunidad" en el XVI Curso Ordinario del CREFAL. De acuerdo con el título de la cátedra estas notas contienen dos temas diferentes aunque muy relacionados: el primero gira en torno al concepto de "desarrollo" y al papel del hombre y la comunidad en tal proceso. Contiene básicamente un material didáctico e investigativo elaborado ex-profeso para este curso. El segundo resume y analiza los principios y programas conocidos internacionalmente bajo el nombre genérico de "desarrollo de la comunidad". Constituye esencialmente el material elaborado en la CEPAL por el autor.

Cuando se trabaja como economista y con economistas nada hay tan fácil como hablar del desarrollo y sus problemas. Basta apelar a unos cuantos indicadores econométricos y cuantificar los requerimientos de inversión, y todos sabemos de qué se trata. En cambio, cuando se habla a un grupo interdisciplinario de administradores de programas sociales y de promotores sociales - educadores, ingenieros, médicos, abogados, arquitectos, antropólogos, trabajadores sociales - cuya función y cuyo denominador común es el desarrollo social y el "desarrollo de la comunidad", nada hay tan difícil y desafiante como tener que hablar del desarrollo y sus problemas.

Ello es así, entre otras cosas, porque este tipo de profesional - cualquiera que sea su especialidad - trabaja con el hombre, su comunidad y el complejo universo de valores, actitudes, motivaciones y frustraciones inherentes a éstos. En el caso de Latinoamérica este marco de trabajo se complica aún más. No se trata de un hombre y una comunidad plenamente integrados al proceso de creación de riqueza y al disfrute institucionalizado de la renta nacional y los beneficios de la civilización contemporánea. Se trata, por el contrario, de un hombre y una comunidad marginados en lucha dramática por insertarse al limitado mundo del trabajo y de los precarios servicios que pueden ofrecer países en subdesarrollo. Para este hombre y esta comunidad latinoamericana los problemas del desarrollo no son otros que los de la supervivencia cotidiana y la esperanza de reivindicación en

/un futuro

un futuro no lejano. Y el desarrollo como fenómeno concreto no es otra cosa que la remoción de los obstáculos que les impiden liberar y poner en acción todas sus energías y potenciales creadores y lanzarse a la conquista de su propio destino.

Cuando se plantea adecuadamente el tema a los campesinos, a los obreros, a los profesionales y aún a los pequeños empresarios de los diversos países de América Latina la respuesta es siempre la misma: "para mí el desarrollo consiste en que me permitan trabajar y producir". En su sencillez y en la profundidad que tienen todas las imágenes populares esta respuesta contiene dos elementos claves para la comprensión y el desarrollo del tema: la participación activa y consciente del hombre y la remoción de los obstáculos que impiden a éste trabajar y producir. El primero entraña básicamente un proceso de motivación y dinámica social; el segundo un proceso de cambios estructurales e institucionales. Y estos dos elementos no son otra cosa que dos variables fundamentales e íntimamente relacionadas de un mismo fenómeno: el proceso de cambio social o de transformación sistemática de la sociedad.

Sobre estos dos elementos - la motivación y la creación de condiciones institucionales favorables - se ha intentado esbozar una imagen del proceso de desarrollo enfocada bajo la óptica de la situación y las expectativas latino-americanas. Está específicamente dirigida a satisfacer las inquietudes profesionales de quienes trabajan en programas y políticas sociales y a todos aquellos que se resisten a aceptar que el desarrollo es un simple problema de acumulación de excedentes. No contiene ninguna contribución original puesto que emana programáticamente de una respuesta popular y se basa en el conjunto de hipótesis sobre el "conflicto social" y el "cambio social" formulados por numerosos y conocidos sociólogos tanto clásicos como modernos. En el proceso de su elaboración se echa mano del invaluable aporte que muchos economistas - particularmente los "estructuralistas" - han hecho en el análisis del proceso productivo y su dinámica, y los obstáculos a la aceleración del desarrollo económico. Otro tanto ha ocurrido con el significativo aporte de algunos distinguidos sociólogos que en el marco latinoamericano han estudiado "los aspectos sociales" del desarrollo económico y los cambios sociales en una época "de transición".

/Su formulación

Su formulación responde a objetivos muy específicos. Uno de ellos es presentar una imagen más amplia del desarrollo, que sea compatible con el mundo real caracterizado por el conflicto social en que laboran cotidianamente los administradores y promotores de programas sociales. Otro es suministrar un contexto político y funcional para la participación popular en los esfuerzos para acelerar el desarrollo, aspecto en el cual ellos tienen una responsabilidad especial. Otro, finalmente, es destacar y mostrar a los promotores sociales un vasto y desafiante escenario en el cual puedan encontrar una motivación profunda para encauzar y realizar a fondo su vocación de servicio, su capacidad profesional y su fe en el hombre y en la comunidad. Para todos ellos, y particularmente para el distinguido grupo de integrantes del XVI Curso Ordinario del CREFAL, va dirigida esta imagen del desarrollo y de la participación popular en América Latina.

Rubén D. Utría

Pátzcuaro, abril de 1968

Primera Parte: El proceso de desarrollo y la participación popular

I. NATURALEZA Y ALCANCES DEL PROCESO DE DESARROLLO

1. La concepción del proceso de desarrollo

La concepción del desarrollo y sus problemas en Latinoamérica en los últimos veinte años ha girado en torno a tres modelos o escuelas principales.^{1/} El primero de ellos ha sido formulado en torno al concepto de "crecimiento" según el cual el desarrollo se define en términos del ritmo de crecimiento del ingreso per-cápita. Así, el sujeto del desarrollo lo constituye casi exclusivamente el proceso productivo y los incrementos de la productividad. Para tal efecto esta escuela ha elaborado modelos matemáticos que permiten un manejo racionalizado de las relaciones entre la inversión y el producto y que, en esencia, constituyen también los instrumentos básicos del proceso de planificación. Dentro de esta concepción del desarrollo la preocupación fundamental de los planificadores gira en torno a la ampliación de las inversiones y su impacto sobre el producto y la ocupación. En este marco de referencia los aspectos sociales, políticos y espaciales del desarrollo tienen muy poca o ninguna connotación. Al mismo tiempo, surge como meta implícita el tránsito del país hacia una fase de capitalismo maduro.

El segundo modelo concibe el desarrollo como una sucesión de cinco etapas a través de las cuales el país avanza de estadios primitivos a fases progresivamente modernas.^{2/} Dentro de este marco los esfuerzos de la planificación deben centrarse en torno a la racionalización y la modernización de los procesos operativos. Las inversiones y la importación de bienes de capital y de alta tecnología constituyen un factor dinámico decisivo. Y la meta explícita de tales esfuerzos la constituye llegar a una sociedad industrial en los términos en que se la concibe en el mundo "occidental" contemporáneo.

1/ Sobre este tema véase una interesante síntesis elaborada por Pedro Paz y Octavio Rodríguez: Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, abril, 1968. Preliminar.

2/ Véase W. Rostow: Las etapas del desarrollo económico, Fondo de Cultura Económica, México.

El tercer modelo, conocido como "estructuralista", concibe el desarrollo como incorporación progresiva de los diferentes sectores de la población al sistema de producción y de distribución del ingreso y hace énfasis en la transformación de aquellas estructuras políticas y sociales que obstaculizan tales objetivos.^{3/} Tal concepción destaca el papel decisivo del estado como rector e impulsador del desarrollo, y hace énfasis en la influencia que las condiciones del mercado internacional tienen como dinamizador o como escollo del desarrollo de los países de la región. Debido quizá a que este modelo estructuralista se encuentra aún en proceso de formulación, no aparece explícita la imagen de sociedad que se persigue, aun cuando todos sus propulsores coinciden en que no tienen que ser forzosamente de tipo capitalista.

- 3/ "Las contribuciones positivas de los estructuralistas consisten en un intento pragmático de diagnóstico de los problemas de la región latinoamericana, el reconocimiento de los estrangulamientos que tienen bases estructurales e institucionales, y la lucha por introducir cambios importantes en las políticas que deben aplicarse a estas enfermedades. Desde el punto de vista conceptual, los estructuralistas se conocen mejor por sus diagnósticos de las 'deficiencias estructurales', por los 'obstáculos' o 'embotellamientos' y por los 'desajustes internos' que, según ellos creen, explican el retraso del desarrollo de América Latina. Algunos miembros de esta escuela difieren en cuanto a la importancia relativa que conceden a los respectivos factores, pero todos ellos están de acuerdo en que son fundamentalmente de dos clases: Obstáculos originados en el exterior de los países interesados, como en el caso de la adversa relación de intercambio y la limitada capacidad para importar; y los que ocurren en el interior, como el crecimiento acelerado de la población, la urbanización prematura y la expansión de los sectores de servicios, el retraso de la producción agrícola, la magnitud limitada de los mercados nacionales, los sistemas fiscales ineficaces y los cambios políticamente importantes de la estructura de clase. Los estructuralistas no se han presentado con una lista común de desajuste u obstáculos estructurales, puesto que las circunstancias varían de un país a otro y a través del tiempo, pero las enfermedades que describen son recurrentes". JAMES H. STREET en El Trimestre Económico, Vol. XXXIV (4), México, octubre-diciembre, N°136, págs. 564 y 578 respectivamente.

/La experiencia

La experiencia acumulada en la región en las últimas dos décadas en materia de diagnóstico, planificación y política del desarrollo induce a pensar que los dos primeros modelos - el de crecimiento y el de sucesión de etapas - ofrecen serias limitaciones para la interpretación y el tratamiento de los problemas del desarrollo latinoamericano. El último - el estructuralista - responde en forma más adecuada en el análisis de la problemática y permite una mayor claridad conceptual en los diseños de las políticas y estrategias.^{4/} Aun cuando tal enfoque ha sido utilizado principalmente bajo una óptica económica, éste ofrece los elementos conceptuales e ideológicos claves para una interpretación más global de los fenómenos inherentes al desarrollo, particularmente referido a los países subdesarrollados. Es necesario, pues, profundizar y ampliar su marco de referencia más allá de la problemática del aparato productivo y la generación del ingreso para abarcar otros aspectos igualmente decisivos.^{5/} Entre ellos, uno debe

^{4/} Este enfoque ha sido desarrollado principalmente por la CEPAL y por economistas vinculados directa e indirectamente a dicho organismo. Aparece sistemáticamente aplicado en todos los estudios realizados por la CEPAL bajo la serie "Estudio Económico de América Latina" publicada anualmente a partir de 1948 así como en todos los trabajos relativos a los diferentes sectores de la economía. A este respecto véase: La CEPAL y el análisis del desarrollo latinoamericano, CEPAL E/CN.12/AC.6/10, marzo, 1968, Santiago, Chile. Entre los autores individuales más conocidos véase: Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1964 y El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas (E/CN.12/89/Rev.1, 27 de abril de 1950); Aníbal Pinto Santa Cruz: Chile, una economía difícil, Fondo de Cultura Económica, 1964, México-Buenos Aires; Celso Furtado: Dialéctica del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, 1965, México; y otros.

^{5/} Véase José Medina Echavarría: Consideraciones sociológicas del desarrollo latinoamericano, CEPAL, 1963, Santiago, y Filosofía, educación y desarrollo, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Siglo XXI, 1967, México. Gino Germani: Política y sociedad en una época de transición, Editorial Paidós, 1968, Buenos Aires. Osvaldo Sunkel: El marco histórico del proceso de desarrollo y de subdesarrollo, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Serie II, 1967, Santiago. Fernando Cardoso y Enzo Faletto: Dependencia y desarrollo en América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, edición preliminar, octubre de 1967, Santiago. Pedro Paz y Octavio Rodríguez: Los conceptos de desarrollo y subdesarrollo, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, versión preliminar, 17 de abril de 1968, Santiago. Rubén D. Utría: Introducción a los aspectos sociales del plan general de desarrollo de Colombia, Depto. Administrativo de Planeación, noviembre de 1961, Bogotá, Colombia.

/ser el

ser el papel clave que las estructuras sociales y políticas juegan como factor dinámico o como obstáculo del desarrollo; otro se refiere al decisivo papel que el hombre y la comunidad desempeñan como ejes del proceso de desarrollo; otro se relaciona con la dinámica social o el intenso proceso de movilización y acciones sociales implicadas en el desarrollo; otro está ligado a la interrelación que existe entre los diferentes fenómenos y transformaciones implicadas en el desarrollo.

Por esta razón valdría la pena hacer un intento exploratorio destinado a concretar un poco más lo que desde un punto de vista estructuralista podría constituir un modelo o una imagen del desarrollo para el presente momento histórico de América Latina. Naturalmente tal empeño tropieza en general con serios escollos debido principalmente a las deficiencias del instrumental de análisis sociológico, particularmente en cuanto respecta a la integración de valores y la dinámica de la sociedad nacional.^{6/}

2. El desarrollo nacional como proceso de transformaciones estructurales

En su concepción más amplia - y también enfocado a través de una óptica sociológica e histórica - el desarrollo nacional podría identificarse como el proceso continuo e institucionalizado de transformaciones y perfeccionamiento de las estructuras y procesos básicos de la sociedad destinado a llevar a ésta constantemente hacia adelante y hacia arriba. Se trata de un intenso, complejo y auto-sostenido proceso social a través del cual el hombre y su comunidad superan sistemáticamente sus condiciones de supervivencia y se proyectan activa, organizada y concientemente hacia la conquista de nuevas y mejores formas de existencia. Se trata de una dinámica social y económica

^{6/} A este respecto José Medina Echavarría dice "... El sociólogo podría construir el modelo buscado, análogo en su naturaleza al económico si dispusiera de un sistema de hipótesis precisas sobre los mecanismos que hacen posibles las mencionadas relaciones de interdependencia y sobre los mecanismos que tienen - según se afirma - a producir asimismo relaciones de equilibrio. En tales circunstancias las variables conjugadas en el modelo podrían manejarse en auténticas "funciones", haciendo viable, junto con la predicción rigurosa, la posibilidad de operar prácticamente partiendo de cualquiera de ellas. Sin embargo, y sin ánimo alguno de polémica, se impone confesar que no se posee por el momento un saber semejante y que la precisión conceptual que a veces presentan las teorías sociológicas de carácter funcional se debe a una tautología subyacente". Filosofía, educación y desarrollo, Textos del ILPES, Editorial Siglo XXI, 1967, México.

/en la

en la cual la comunidad nacional - su población, su economía y sus estructuras sociales, culturales y políticas - adquiere una capacidad autogenerada de progreso basada esencialmente en el desarrollo progresivo y sostenido de sus recursos y potenciales. Dentro de esta dinámica el país incorpora plenamente sus recursos humanos, económicos y físicos, afina constantemente el aparato productivo; incrementa progresivamente el ingreso y perfecciona su distribución; eleva sistemáticamente los niveles de vida de la población; y crea condiciones reales para un auténtico ejercicio de las libertades individuales y colectivas, para la salvaguardia de la dignidad humana y la realización individual y colectiva.^{7/}

^{7/} Este dinamismo de la sociedad, que ha sido reconocido y estudiado por numerosos sociólogos tanto clásicos como modernos, ha sido enfocado desde diversos ángulos. Por ejemplo, Augusto Comte en 1851 habla de un tránsito de la sociedad mediante etapas sucesivas hacia una "sociedad positivista" como fenómeno immanente a la sociedad (Systeme de Politique Positive, ou Traité de Sociologie Instituant la Religion de l'Humanité, París). Herbert Spencer en 1857 formula una "ley del progreso" que conduce a la sociedad por senderos de libertad, seguridad y riqueza (Progress, Its Law and Cause, London, Westminster Review, 1957). En 1883 Ward se refiere a una "ley de agregación" como mecanismo del tránsito de una "cosmogenia" a una etapa "sociogenia" en la cual el hombre controla a la sociedad y logra el bien supremo y la felicidad. Karl Marx en 1920 (La lucha de clases en Francia) y en 1848 (El capital), y Frederick Engel en 1885 (Alemania: Revolución y contra-revolución), desarrollan el principio de las contradicciones internas de los sistemas sociales como impulsores del cambio y el papel de la lucha de clases en dicho proceso. En 1919, Gustav Landauer plantea el desafío de la utopía hacia el orden social existente o "topía" como mecanismo de avance social y esboza su concepto de "revolución". En 1941, Karl Mannheim (Ideología y utopía) analiza también las utopías y su poder destructor sobre el orden existente como mecanismo de cambio. En 1947, Arnold Toynbee destaca el papel del cisma en el cambio social y la importancia de la organización social en el progreso o en la decadencia de las civilizaciones (A Study of History, London). En 1957 Pitrim A. Sorokin analiza la importancia de los valores y las ideas en el proceso de cambio social (Social and Culture Dynamics, Boston); y muchos otros.

/Por contrapartida,

Por contrapartida, el subdesarrollo podría identificarse con aquellas fases históricas en las cuales un país o una comunidad se mantienen en situación de inercia relativa, incapacitadas para progresar económica y socialmente y, por tanto, para responder a las demandas populares generadas en el aumento demográfico, la urbanización y en las expectativas y exigencias populares estimuladas por el efecto demostrativo de los países y las clases de ingresos altos. Dentro de este marco de referencia no cabría hablar de "países desarrollados" y de "países subdesarrollados" sino más bien de países en desarrollo y de países estancados o en subdesarrollo, para identificar respectivamente aquéllos que han logrado la dinámica suficiente para progresar e incrementar sus niveles de producción y de vida - como es el caso de los llamados "industrializados" - y aquellos que permanecen estacionarios.^{8/} Las diferencias en el grado de industrialización, modernización y de ingreso entre los países en desarrollo sería, pues, un problema cuantitativo de niveles de desarrollo.

Dentro de esta concepción el sujeto del desarrollo lo constituye el proceso continuo, acelerado e institucionalizado de transformaciones del hombre y su comunidad, de las estructuras creadas por ellos, del orden de relaciones sociales, políticas y administrativas que rigen a éstas y del sistema de apropiación y beneficio de los frutos de tales transformaciones.^{9/}

8/ Como es bien sabido la terminología más usada por los especialistas es de países "desarrollados" y "subdesarrollados". Sin embargo, últimamente los organismos internacionales han adoptado en la práctica el adjetivo "en desarrollo" para referirse a los segundos como una concesión para evitar las susceptibilidades de los diplomáticos de los países subdesarrollados.

9/ En los modelos de desarrollo de tipo capitalista, como los descritos sucientemente al comienzo, el sujeto de este proceso lo constituye la inversión sistemática de los excedentes en nuevas actividades económicas y la expansión progresiva de los mercados que asegure la demanda de los bienes y servicios producidos.

En este sentido la institucionalización y la generalización de los cambios como característica fundamental de la dinámica nacional constituyen la esencia del desarrollo y permiten diferenciarlo de las simples coyunturas o crisis de transición que generalmente sólo afectan en parte las estructuras sociales.^{10/}

El ingrediente clave de este amplio proceso de cambios está constituido por aquellas energías y potenciales que tiene el hombre y la comunidad, no sólo para perpetuarse en el espacio y en el tiempo, sino principalmente para imprimirle a la existencia humana un sentido de calidad y proyectarlos permanentemente hacia nuevas conquistas. Se trata de aquellas fuerzas latentes capaces de impulsar permanentemente a la humanidad hacia el progreso económico y social y que, liberadas y puestas en marcha al estímulo de ciertas coyunturas, han sido el motor constante de la historia.

La nueva dinámica social - que constituye el sujeto del desarrollo y la atmósfera en la cual surgen y se ponen en marcha las transformaciones y demás fenómenos de dicho proceso - se inicia a partir de ciertas coyunturas históricas. Tales coyunturas están generalmente enmarcadas por la profundización de la crisis de las estructuras e instituciones tradicionales, consistente en la incapacidad de éstas para responder a las exigencias sociales y para asegurar el progreso. Y adquieren su auto-dinamismo a partir de las transformaciones estructurales que eliminan los principales escollos y rigideces que se oponen al desarrollo y crean condiciones favorables al progreso económico y social.

Para asegurar su continuidad en el tiempo esta dinámica del desarrollo plantea ciertos requisitos. Uno de ellos es que los esfuerzos y estímulos que impulsan el progreso de creación de riqueza y de adecuada distribución del ingreso se mantengan en forma sostenida y progresiva, es decir, en constante aceleración. Otra es que la comunidad desarrolle una capacidad para ajustar y perfeccionar racionalmente sus instituciones para adaptarlas a las nuevas

^{10/} Se alude a ciertas modificaciones asincrónicas que presentan algunos países, particularmente varios latinoamericanos, que no sólo no alteran - o lo hacen en muy pequeña escala - las condiciones de subdesarrollo y dependencia, sino que en muchos casos contribuyen a agravarlas. Este es el caso de la urbanización acelerada. En algunos casos especiales podrían incluirse también la modernización de los servicios del comercio y ciertos procesos artificiales de industrialización

y cambiantes situaciones y exigencias creadas por el proceso de desarrollo.^{11/}

El concepto de transformaciones estructurales trasciende mucho más allá de las modificaciones incidentales que sólo afectan a procesos operativos u organizacionales, y aquellas que pueden operarse en forma más o menos artificial en algunos sectores o áreas aisladas.^{12/} Se refiere más bien a aquellas modificaciones permanentes y de fondo que afectan procesos vitales del orden social. Tales transformaciones deben implicar un proceso de expansiones tanto cuantitativas como cualitativas suficientes para modificar y capacitar a las estructuras e instituciones para que respondan a nuevas y constantes exigencias sociales, y para dinamizar el desplazamiento acelerado y sostenido de la comunidad hacia nuevos y mejores niveles de vida y de condición social.

Para que tales transformaciones sean auténticas y se consoliden plenamente el proceso de desarrollo debe operarse en ciertas condiciones. Una de ellas es el dinamismo que deben tener los cambios para que sean capaces de imprimirle a la sociedad un movimiento acelerado y una trayectoria progresiva. Otra es la coherencia o la armónica interrelación que debe existir a través de toda la amplia gama de hechos económicos, políticos y sociales involucrados en el desarrollo. En este sentido debe agregarse

^{11/} En la discusión de este tema L.J. Zimmerman dice: "Entonces, se aclara por qué en el pasado la mayoría de las sociedades -- tanto dirigentes como dirigidas -- no fueron capaces de adaptarse a condiciones fundamentalmente nuevas. La historia del hombre es un cementerio de grandes culturas que tuvieron un final catastrófico a consecuencia de su incapacidad de reaccionar de manera planeada, racional, voluntaria al desafío. Sabemos de culturas que desaparecieron porque cambiaron las condiciones climáticas, porque se alteraron las rutas comerciales, etc. Citando a Fromm: inclusive cuando las circunstancias estuvieron en completa y flagrante contradicción con toda su estructura, tales sociedades siguieron tratando de continuar, ciegamente, en sus modos de vida hasta que ya no lo pudieron hacer". (Países Pobres, Países Ricos, edición Siglo XXI, 1966, pág. 100, México)

^{12/} Se hace alusión aquí especialmente a los llamados "enclaves económicos" que constituyen emplazamientos industriales ubicados en áreas subdesarrolladas que operan a base de alta tecnología y que generalmente son de propiedad extranjera, como explotaciones mineras, plantaciones agro-industriales y otros.

/que los

que los distintos cambios deben ser complementarios entre sí.^{13/} Otra es su autogeneración, es decir que se produzcan como culminación de un proceso interno de situaciones favorables a tales cambios y no simplemente como resultado de situaciones artificiales, o de impulsos y motivaciones ajenas al esfuerzo mismo de la comunidad.

Tal proceso dinámico, coherente y autogenerado de cambios sociales afecta simultáneamente a todos los aspectos claves de la sociedad: la economía, la estratificación social, la cultura y las instituciones políticas. Y con ello también al conjunto de imágenes, actitudes, motivaciones e instituciones derivadas de tales estructuras. Se trata de un intenso y vertebrado proceso o secuencia de hechos sociales íntimamente interrelacionados en los cuales cada uno es al mismo efecto y causa y todos ejercen entre sí una acción mutua y recíproca. La simultaneidad y la complementariedad de estos cambios no significan que todos ellos se produzcan forzosamente en la misma unidad de tiempo sino dentro de una coyuntura histórica de mediano a largo plazo.

^{13/} Algunos autores sostienen con fundamentos que los cambios se han producido en los países ya industrializados en forma asincrónica. (Véase, por ejemplo, Gino Germani: Política y sociedad en una época de transición, op.cit., particularmente el capítulo "El análisis de la estructura en proceso de cambio".) En este sentido debe establecerse una clara distinción entre los "períodos de transición" que constituyen el contexto de su excelente estudio, y la "dinámica de cambios institucionalizados" que se propone en el presente trabajo como imagen del desarrollo.

A. Los cambios en la economía

En el plano de la economía los cambios se producen en los aspectos básicos del aparato productivo y están orientados a producir cada vez más y mejor en busca de una mayor acumulación de excedentes.^{14/} Transformaciones en la estructura de la producción que afectan las formas tradicionales de organización y producción, el tipo de bienes y servicios producidos, el origen, el volumen y la manipulación de los insumos, el manejo del mercado. Modificaciones fundamentales en la composición sectorial de la producción, tales como el predominio progresivo de la industria manufacturera sobre la agricultura y los servicios. Cambios de las tecnologías primitivas y artesanales por otras semi-industrializadas o industrializadas; tránsito de una producción predominantemente de materias primas a la semi-elaboración o a la industrialización de éstas; de productos simples a productos complejos; de pequeñas inversiones individuales al concepto de grandes inversiones colectivas; del uso de recursos exclusivamente internos a la incorporación de recursos externos; de pequeños mercados locales a amplios mercados internacionales. Es decir, toda la estructura de la producción es sometida a un proceso intenso de mutaciones destinadas a ensanchar y perfeccionar la capacidad productiva y a incorporar nuevos recursos humanos, económicos y tecnológicos.

A cada cambio en el proceso productivo corresponde un cambio simultáneo en la estructura de la ocupación. Cada nueva tecnología requiere un nuevo profesional; cada nuevo proceso organizativo requiere una nueva actitud y

^{14/} Este es quizá el aspecto de la dinámica del desarrollo nacional mejor conocido. Tanto los autores "institucionalistas" como los "estructuralistas" han centrado su atención en el proceso histórico y la dinámica del desarrollo económico. Entre los latinoamericanos véase, por ejemplo: Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, Fondo de Cultura Económica, 1963, México; Anibal Pinto, Chile: Una economía difícil, Fondo de Cultura Económica, 1964, México-Buenos Aires; Celso Furtado, Formação econômica do Brasil, Editora Fondo de Cultura, 1961, Río de Janeiro; Osvaldo Sunkel, El fracaso de las políticas de estabilización en el contexto del proceso de desarrollo latinoamericano, en El Trimestre Económico, Vol. XXX, N°4, (octubre-diciembre 1963) México; José Medina Echavarría, Filosofía, educación y desarrollo, textos del ILPES, Editorial Siglo XXI, Primera parte, capítulo primero.

/una nueva

una nueva capacitación; y en la medida en que se amplían y complican los frentes de producción la ocupación va ampliándose y tornándose más compleja.

Simultáneamente, y como resultado de tales cambios, se producen también transformaciones de fondo en la estructura del ingreso: el aumento sistemático de la productividad genera incrementos apreciables en el ingreso nacional; y la ampliación de los frentes de trabajo incorpora a nuevos sectores al proceso de distribución del ingreso; el aumento de la productividad y la capacidad de negociación de los sindicatos generados por la industrialización facilitan el incremento de los salarios; el aumento del ingreso personal crea las condiciones para un proceso de redistribución a través del sistema impositivo y las inversiones públicas. Y como resultado de la progresiva incorporación al proceso de distribución del ingreso aumenta la capacidad de compra de los sectores populares y con ello se genera una expansión de los mercados. Esta situación genera al mismo tiempo posibilidades reales para volver a ampliar el sistema productivo, con lo cual el proceso de incorporación de nuevos sectores de la población a la economía queda asegurado.^{15/}

Todos estos cambios requieren una condición fundamental: que la economía funcione esencialmente como un instrumento del desarrollo nacional. Ello implica la definición previa de una política y una estrategia económica destinada a acelerar el desarrollo auténtico. Esto significa, en primer lugar, la superación de las condiciones de dependencia externa típica de las economías subdesarrolladas, que hacen que los resultados del esfuerzo económico nacional sean drenados hacia países de alto desarrollo. En segundo lugar, que el desarrollo económico siga modelos y estrategias favorables al desarrollo social, cultural y político. En ciertos casos, por ejemplo, el modelo y la estrategia de industrialización puede favorecer la consolidación de la dependencia externa, o ser excluyente de mano de obra, o generador de bienes y servicios de poco acceso a los sectores populares, o concentrador del espacio económico. Es posible también que en un momento dado el proceso de acumulación de excedentes sirva de base a la concentración del ingreso o a la fuga de capital.

^{15/} Véase Celso Furtado, Desarrollo y subdesarrollo, Capítulo III "El proceso histórico del desarrollo", Eudeba, 1964, y Dialéctica del desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México 1965.

En esta atmosfera de cambios sucesivos e interrelacionados el desarrollo económico adquiere su auto-dinamismo. En la medida en que una economía está incorporando más población, está produciendo más y mejores bienes y servicios y esa producción está traduciéndose en una adecuada y más conveniente distribución y redistribución del ingreso, la comunidad está en pleno proceso de desarrollo en cuanto a las estructuras económicas se refiere.

B. Los cambios en la estructura social

Paralelamente - y como efecto y causa de los cambios en la economía - la estructura social se afecta significativamente. En primer lugar, la estratificación social es objeto de un proceso de movilidad social tanto horizontal como vertical.^{16/} El campesino aferrado a su economía de subsistencia que se incorpora a procesos de producción semi-industrial o industrializada, y el marginado y subempleado urbanos que se vinculan a frentes de mediana y alta productividad, están siendo objeto de un proceso de ascenso social. El obrero calificado que a través de las reivindicaciones sociales y de un aumento paulatino y sostenido de su ingreso va educando a sus hijos y modificando sus patrones de vida está en franco proceso de escalamiento social. El profesional que puede incrementar su nivel de vida y al mismo tiempo ahorrar y adquirir progresivamente un pequeño patrimonio está en proceso de movilidad social.

Otro aspecto de los cambios en el plano social son las transformaciones relativas a la distribución demográfica. En la medida en que se robustece la economía urbana y las ciudades se convierten en focos dinámicos de desarrollo industrial la atracción sobre las masas campesinas se hace más intensa. Por otra parte, en la medida en que se mecaniza la agricultura la mano de obra va siendo desplazada y con ello se acelera el proceso de éxodo rural. Desde el punto de vista de los cambios sociales la urbanización constituye fundamentalmente un proceso de modernización en la vida de los campesinos y en cierto modo crea las condiciones para una más rápida incorporación a la economía y a la vida nacional.^{17/} Naturalmente este tránsito no es siempre

^{16/} Véase Bernard Barber, Estratificación social, Fondo de Cultura Económica, México 1964, particularmente Capítulos XIV a XVII, pp. 352 y ss.

^{17/} Véase Aníbal Quijano, El proceso de urbanización en América Latina, CEPAL, División de Asuntos Sociales, 1967 y Urbanización y tendencias de cambio en la sociedad rural en Latinoamérica, 1967, Santiago, Chile.

/fruto de

fruto de un desarrollo económico. El puede ser producido por situaciones negativas en la estructura agraria, tales como rigideces en la estructura de la tenencia y el tipo de relaciones sociales primarias. Ello puede generar el fenómeno de expulsión de la población rural hacia los medios urbanos sin que el país esté preparado para recibirla, y esto es precisamente lo que acontece en los países de la región.^{18/} En tales circunstancias, lejos de producirse un ascenso social lo que se produce es un estancamiento o un paso atrás en cuanto a las condiciones de vida, de integración a la comunidad y al orden social y de integración a la política. Las condiciones de integración a la estructura de la economía se tornan así tan difíciles en el medio urbano como en el rural. Por el contrario, cuando el proceso de desarrollo se produce en términos de transformaciones coherentes y sostenidas, la urbanización opera como un proceso de modernización ampliamente favorable.

Otra de las transformaciones características de un proceso de desarrollo es el cambio en los niveles de vida. Los niveles de vida constituyen el conjunto de respuestas de una comunidad o de los diferentes individuos y familias a cada una de las necesidades vitales de subsistencia y a las necesidades sociales en general. Como es bien sabido los principales componentes del nivel de vida son la salud, la alimentación, la vivienda, la educación, la seguridad social, la recreación y otros. Uno de los cambios más significativos en este plano es aquel según el cual cada vez mayores sectores de la comunidad van elevando sistemática y sostenidamente sus niveles de vida en tales aspectos: disminuye el número de analfabetos; se intensifica el proceso de acceso a la educación secundaria, universitaria, técnica y media; se amplían los servicios sanitarios y de salud; se incrementan las condiciones habitacionales; cada vez nuevos sectores se incorporan al régimen de seguridad social; etc. Es decir, se produce un tránsito paulatino de bajos hacia mejores niveles de vida y de condición social.

^{18/} Véase Marshall Wolfe, Some Implications of Recent Changes in Urban and Rural Settlement Patterns in Latin America (WPC/WP/66), documento presentado a la Conferencia Mundial de Población (Belgrado, 30 de agosto de 1965); Rubén D. Utría, Los factores estructurales del desarrollo y el problema de la vivienda en América Latina, en Boletín Económico de América Latina, Naciones Unidas, Vol. XI, N°2, octubre 1966, Nueva York; y Jacques Dorselaer, Quelques aspects régionaux du phénomène urbain en Amérique Latine, en Civilisations, Bruxelles, Institut International des Civilisations Différentes, Vol. XVII, N°3, 1967, pp. 263-279.

Paralelamente - y también como causa y efecto del desarrollo - se producen cambios relativos a las relaciones entre las clases sociales. En la medida en que un país se encuentra en una etapa de mayor subdesarrollo las relaciones entre los diferentes grupos sociales son más precarias y generalmente deprimentes. Y en la medida en que se van produciendo transformaciones en la economía, en el orden social, en el orden político, en el orden cultural, estas relaciones mejoran significativamente.^{19/} Una expresión típica de este proceso es el surgimiento de las clases medias y su irrupción en el plano político, como consecuencia de la elevación de los niveles de ingreso y de educación.^{20/} Otra es la presencia activa y organizada de las clases trabajadoras - obreros y campesinos - como factor decisivo en las relaciones sociales. Todo esto implica un debilitamiento simultáneo y proporcional del predominio de las clases y grupos dominantes tradicionales. Y, con ello, una modificación decisiva de las estructuras sociales.

Todos estos cambios en el plano institucional y colectivo se traducen en cambios en los roles, los estatus, los valores y las pautas sociales y en esta forma repercuten en el plano individual. Por tanto, se traducen también en cambios significativos de la personalidad y en la conducta individual.^{21/}

^{19/} La relación que existe entre el señor feudal y su siervo, que corresponde a una etapa de subdesarrollo, son bastante primitivas y el señor tiene todos los derechos sobre el siervo. En la medida en que ese siervo se convierte en un campesino libre las relaciones son mucho mejores y el campesino recibe un tratamiento más positivo. Y en la medida en que ese mismo campesino se convierte en obrero agrícola, por ejemplo en una plantación agrícola rural, se convierte en un elemento amparado por la ley y respetado por su patrón en la medida en que él tenga capacidad para hacer valer sus derechos. En el medio urbano sucede lo mismo, en la medida en que los obreros van incorporándose a procesos industrializados en empresas más grandes, las relaciones entre éstos y sus patrones operan en un plano en el cual los intereses de trabajadores pueden ser mejor defendidos y mejor planteados dentro del proceso de relaciones obrero-patronales.

^{20/} Véase CEPAL, El desarrollo social de América Latina en la postguerra, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1965. Particularmente el Capítulo IV: Los nuevos grupos urbanos: las clases medias y Capítulo VI: Las nuevas ideologías y la acción política.

^{21/} Véase, por ejemplo, Erich Fromm, Psicoanálisis de la sociedad contemporánea, Fondo de Cultura Económica, 8a. edición, México.

C. Los cambios en el plano cultural

La cultura de un país, como síntesis que es de toda la experiencia vital del hombre y la comunidad, es objeto del mismo proceso de cambios que afectan al hombre y a las estructuras sociales durante el desarrollo. Las innovaciones en el aparato productivo son el resultado de la creación y la asimilación de nuevos valores culturales, las actividades profesionales, tecnológicas y administrativas involucradas en los nuevos procesos de producción y de consumo implican nuevos roles, actitudes y procedimientos. Todo esto implica también nuevos frentes de creación individual y colectiva en los campos científico, tecnológico, artesanal y artístico.

Así, como causa y efecto del desarrollo cambia toda la cultura: se modifican los valores, las actividades humanas, la cantidad y la calidad de los objetos y procesos creados por el hombre y cambian también las formas y hábitos de vida, y las pautas y normas de conducta individuales y colectivas.^{22/} Todo ello conduce a nuevas imágenes - más favorables al desarrollo - sobre la producción y el consumo, la organización y las relaciones sociales, la orientación y la administración del Estado y, en general, de todo el universo físico, biológico y social que rodea al individuo y a la comunidad.

D. Los cambios en la estructura política

Como consecuencia de la movilidad social, los progresos en la educación y la presencia de nuevos grupos sociales, surgen en el plano político nuevas actitudes, imágenes y motivaciones en torno al manejo de los problemas públicos y a la defensa de los intereses de clase y de grupo. Por una parte, no son iguales el conjunto de valores, actitudes y motivaciones políticas de un campesino marginal y las de un obrero agrícola; tampoco lo son las de un marginal urbano y las de un obrero industrial sindicalizado. Por otra parte, en torno a las preocupaciones de los nuevos grupos en ascenso surgen nuevos líderes, nuevos partidos y nuevos métodos de acción política. También hacen su presencia en el plano político nuevos grupos organizados como los sindicatos de trabajadores, las organizaciones gremiales del capital y las asociaciones cívicas.

^{22/} Este plano cultural ofrece los indicadores más convincentes y manifiestos: cambian los hábitos de consumo, los medios de transporte, el vestido, las formas expresivas de las artes plásticas, la música y la literatura; cambian las costumbres, los procedimientos y los ritos; se modifica el lenguaje y se modernizan los sistemas de comunicación; y a través de todos estos cambios se modifica también el paisaje urbano y rural.

La sustitución progresiva de los líderes y partidos tradicionales y la presencia de nuevos grupos de presión representan inequívocamente una transformación actual o potencial de la estructura de poder y un cambio importante en las reglas del juego político. Este proceso de cambio se agiliza en la medida en que la movilidad social producida por las transformaciones en la economía y en la cultura permiten en la pirámide social una ampliación significativa de los estratos de ingresos medios a expensas de una reducción progresiva de la base proletaria y marginal y un descenso sistemático de los estratos ubicados en la cúspide. Al mismo tiempo, con el acceso de los sectores populares y medios en la estructura de poder se crean condiciones potenciales para un manejo más acelerado de las transformaciones que requiere el desarrollo. La economía puede orientarse más fácilmente hacia modelos y estrategias que aceleren los procesos de incorporación de la población al aparato productivo y a un sistema más adecuado de distribución del ingreso nacional.

Así, las transformaciones en la estructura de poder van produciéndose a través de un proceso de concientización política y movilización de los sectores populares, la agilización y el reforzamiento de sus medios de lucha en pro de sus reivindicaciones y la sustitución de los líderes y partidos tradicionales defensores del statu-quo por otros partidarios de los cambios estructurales y la aceleración del desarrollo.^{23/} Las innovaciones en este plano son también continuas y deben responder a los constantes cambios que se producen en la estratificación social estimulada por la elevación de los niveles de vida y condición social y al ritmo de expectativas y aspiraciones de la población estimuladas por el afianzamiento del proceso de desarrollo.^{24/}

^{23/} Orlando Fals-Borda ha hecho una interesante interpretación sociológica de los cambios en las actitudes políticas en su libro La subversión en Colombia y el cambio social en la historia. Edición Tercer Mundo, Bogotá 1967.

^{24/} Esta continuidad de los cambios explicaría algunos de los actuales conflictos sociales y políticos que afectan a países industrializados como Estados Unidos, Francia, Alemania y, en cierto sentido, a algunos países socialistas.

3. La interrelación y la coherencia de los cambios

Como es fácil advertir a través de la descripción anterior de los cambios específicos, existe una íntima relación entre las transformaciones que se producen en la economía, la estratificación social, la cultura y las instituciones políticas. Cada cambio específico va ligado a cambios simultáneos o previos en los otros aspectos, de tal manera que el proceso de desarrollo opera en la práctica como un complejo sistema de "vasos comunicantes" en el cual todo cambio en la economía repercute en los órdenes social, cultural político y viceversa. Esta interrelación es mayor en la medida en que los cambios son parte de una auténtica dinámica de desarrollo.

Obviamente los fenómenos sociales no son susceptibles de una esquematización rígida y menos puede serlo el fenómeno del desarrollo que es un proceso eminentemente social. Esta visión de conjunto de la dinámica del desarrollo debe ser aplicada cuidadosa y objetivamente en la interpretación de cada realidad nacional y local. Por ejemplo, es posible que en algunos casos algunos aspectos se transformen más rápidamente que otros, pero ello será sólo posible en la medida en que tales transformaciones sean inducidas artificial y transitoriamente o que, por el contrario, ellas estén sólidamente basadas en procesos de cambios aparentemente poco perceptibles.^{25/}

Un corolario importante derivado de las anteriores consideraciones es que no es razonable esperar un intenso y sólido desarrollo económico sin un desarrollo social que le sirva de base y, a la inversa, no debe esperarse progreso social real que no esté básicamente financiado por un sólido

^{25/} En la discusión de este tema es frecuente escuchar la objeción de que en los países del cono sur - Argentina, Uruguay y Chile - se ha producido una intensa transformación en el plano social sin que ésta sea el resultado de modificaciones positivas en la economía. Sin embargo, no debe olvidarse que los significativos progresos sociales logrados en tales países no son recientes. Ellos se produjeron precisamente en el período en el cual los mercados internacionales (para la carne, las lanas y otros productos agropecuarios en el caso de Argentina y Uruguay, y para el salitre en el caso de Chile) permitieron una fuerte expansión de la economía y una elevación significativa del ingreso nacional. Las perturbaciones y el estancamiento en el proceso de desarrollo en dichos países se presenta justamente en el momento en que dichos países pierden tales mercados. De todas maneras, este ejemplo confirma la hipótesis de la necesidad de que las transformaciones sean autogeneradas y consolidables para evitar que fenómenos externos puedan afectar decisivamente la trayectoria del desarrollo nacional.

desarrollo económico. No es posible mantener un alto nivel de desarrollo social sin que exista una estructura económica capaz de financiar esos altos niveles de vida. Y éstos no se producen ni se sostienen, si no existen estructuras de producción, de ocupación y de distribución de bienes y servicios, capaces de generar los elementos y el financiamiento que ese alto nivel de vida requiere. Otro corolario se refiere a la inexistencia y a la invalidez de todas aquellas políticas y estrategias diseñadas para América Latina según las cuales el desarrollo debe producirse como resultado de la intensificación de las inversiones en ciertos sectores "dinámicos" de la economía. También de aquellas en las cuales el esfuerzo de inversión y de planificación se concentra casi exclusivamente en el sector público dejando por fuera toda la actividad privada. Estas circunstancias acentúan el carácter integral del proceso de desarrollo según el cual a nivel de la comunidad nacional el crecimiento económico y el progreso social son parte de un mismo proceso.

4. El papel del hombre y su comunidad en el desarrollo

En el centro de este intrincado proceso de cambios estructurales está el hombre y su comunidad como ejes fundamentales del desarrollo y jugando el triple papel de sujetos, agentes y beneficiarios del desarrollo.

Como sujeto activo ellos constituyen el motor, la energía creadora, el eje en torno al cual se producen las transformaciones. Son los que transforman los recursos naturales y económicos y el trabajo del hombre en bienes y servicios. Son los que crean, modifican y perfeccionan las instituciones. Los que conciben y ponen en marcha los programas, las políticas y estrategias del desarrollo. Modifican las tecnologías e incrementan la productividad y consumen los bienes y servicios producidos. Son ellos los que se desplazan a través de la pirámide social en tránsito hacia nuevas y mejores posiciones; ellos modifican e incrementan los niveles de vida y mejoran su condición social. Se desplazan de las áreas rurales a las áreas urbanas en busca de mayores oportunidades y se capacitan para incorporarse al proceso productivo y a la vida nacional. Son también ellos quienes modifican las estructuras políticas, crean nuevos líderes, formulan nuevas ideologías, organizan nuevos partidos y grupos de presión y orientan las instituciones públicas.

/Finalmente, también

Finalmente, también son el hombre y la comunidad quienes modifican la cultura y crean en torno a ellos un universo social, cultural e institucional acorde con sus concepciones, sus valores, sus actitudes, sus motivaciones y sus destrezas.

Por otra parte, como objeto del desarrollo el hombre y la comunidad son influenciados y transformados en su mente, en su sensibilidad y en sus capacidades a lo largo del amplio y complejo proceso de cambios involucrados en el desarrollo. Cada innovación tecnológica, cada nuevo producto, cada proceso organizativo, cada nueva institución, cada nueva preocupación, hace impacto y contribuye a modelar en él nuevas imágenes, motivaciones y actitudes. En este sentido su activa participación en el proceso es causa y efecto del desarrollo. Y en esta significativa circunstancia encuentra el proceso el medio y la energía dinamizadora que requiere el desarrollo.

Simultáneamente, el hombre y la comunidad son el fin, la razón de ser de la aceleración del desarrollo. Todos los recursos involucrados, todos los esfuerzos desencadenados en tal proceso están dirigidos a beneficiar a ellos, a facilitar la conquista de nuevas y mejores condiciones de existencia. En este sentido el hombre y la comunidad constituyen los beneficiarios y destinatarios finales del proceso de desarrollo. Son ellos quienes se benefician del incremento del ingreso, de la ampliación de los servicios de educación, salud y seguridad social, y del mejoramiento de las condiciones habitacionales. Son ellos los usufructuarios de las nuevas conquistas en las relaciones sociales y en las instituciones y el comportamiento político.

En términos generales podría decirse que las transformaciones en la economía, en los niveles de vida y en todos los demás aspectos de la vida nacional no constituyen un objetivo en sí mismas, sino que son medios o instrumentos destinados a permitir el desarrollo del hombre y la realización de su destino humano. Por otra parte, para que se produzcan tales transformaciones en la economía, la política, la estructura social y la cultura es necesario que previa o simultáneamente se produzcan transformaciones en la mente y la sensibilidad del hombre y la comunidad. Esta consideración lleva a ampliar la definición del fenómeno del desarrollo y a plantearlo como un proceso de transformaciones estructurales realizadas por la propia comunidad y
/en torno

en torno a los cambios que ella experimenta en sus imágenes, sus actitudes y sus motivaciones.^{26/}

Ello es así porque no hay cambios en la producción sin que haya un empresario, un productor, una organización, una capacidad técnica y una fuerza de trabajo disciplinada y calificada. El proceso no se pone en marcha si no existe una comunidad motivada y capacitada para el desarrollo. Pero no se trata de un hombre y una comunidad inertes, pasivos, sino por el contrario, con actitudes positivas, con profundas motivaciones y con una capacidad de acción desplegada y puesta en marcha. Hay ciertos insumos que pueden importarse ocasionalmente del exterior, tales como ciertos bienes de capital y algunos aspectos de la técnica; pero la dinámica necesaria para poner en marcha los procesos productivos tiene que ser forzosamente generada en el seno de la comunidad a fin de que los cambios constituyan un auténtico desarrollo.

Este destacado papel del hombre y la comunidad como agentes de los cambios conduce al reconocimiento de que uno de los factores fundamentales del proceso de desarrollo es la participación popular.

Este reconocimiento de este papel fundamental que el hombre y la comunidad desempeñan como ejes del proceso de desarrollo no constituye un lema político más. Es el resultado de un conocimiento cada vez más profundo sobre la problemática del desarrollo, particularmente referida a los países de la región. Hasta hace pocos años se consideró que la aceleración del desarrollo nacional podría ser obra de "hombres providenciales", o de élites empresariales. También se lo planteó como un simple problema de intensificación de ciertas inversiones consideradas estratégicas. Más recientemente aún, muchos círculos de políticos y técnicos hicieron depender el desarrollo de la instauración de sistemas de planificación y de la promulgación de planes nacionales. Sin embargo, ninguno de estos factores por sí solos han sido suficiente para producir la dinamización. En la búsqueda de las causas de la frustración de tales esfuerzos la falta de una auténtica participación popular en el proceso de formulación y ejecución de tales planes y programas ha constituido indudablemente un factor decisivo.

Este reconocimiento de la importancia de la participación popular en el proceso de desarrollo implica también un acto de fe en la capacidad de los pueblos latinoamericanos para construir su propio destino.

^{26/} Este papel central de la comunidad no niega la existencia de estímulos e impulsos exógenos en el desarrollo interno sino que destaca el papel central del hombre para movilizar y aprovechar todos los recursos tanto exógenos como endógenos.

5. La urgencia y la inevitabilidad del desarrollo

La problemática actual del desarrollo de América Latina presenta diferencias fundamentales con aquella que caracterizaba a los países industrializados de hoy en su etapa de subdesarrollo. Si bien los recientes progresos de las ciencias y la tecnología permiten acelerar muchos procesos claves del desarrollo, no es menos cierto que los obstáculos más importantes aún subsisten, o se han fortalecido, y que nuevos escollos y rigideces de órdenes político, histórico, social y psicológico han surgido en la escena contemporánea. Esta situación imprime al desarrollo latinoamericano una perspectiva más accidentada y dramática que exige nuevas actitudes y nuevos medios instrumentales, tanto para la interpretación como para el adecuado enfrentamiento de los problemas.

Una de estas diferencias es el carácter inaplazable que presenta la problemática en su conjunto. Los países ya industrializados - particularmente los llamados "occidentales" - tuvieron tiempo suficiente para enfrentar en forma paulatina cada uno de los fenómenos y para institucionalizar las soluciones a través de un proceso evolutivo. Por eso su proceso de desarrollo se caracterizó, más que por cambios estructurales propiamente dichos, por ajustes y adaptaciones generalmente institucionalizadas a través del consenso. Los países subdesarrollados de hoy y particularmente los latinoamericanos, en cambio, se encuentran emplazados a acelerar su desarrollo ante la presión incontenible de diversos y complejos conflictos sociales y políticos tanto internos como externos.

Por una parte, la demanda de empleo y de adecuados niveles de vida crece acelerada e independientemente de la capacidad de la economía para responder a ella, como consecuencia de las altas tasas de crecimiento demográfico y de la urbanización acelerada. Al mismo tiempo esta demanda es continuamente estimulada e inflada como resultado del "efecto de demostración" que los altos niveles de vida y las crecientes aspiraciones de la población de los países industrializados ejerce sobre los países subdesarrollados. Por otra, la divulgación de los éxitos alcanzados por los países socialistas en la aceleración del desarrollo son también factores demostrativos que pesan sobre la sensibilidad y la mente de la opinión pública. Otro tanto sucede con el

/resurgimiento logrado

resurgimiento logrado por las economías japonesa y alemana en los años de postguerra. Estos elementos han introducido en la escena de la problemática y la estrategia del desarrollo nuevas variables e inquietudes en torno a la posibilidad de buscar y ensayar nuevos enfoques y estrategias. Así, como consecuencia de la combinación de efectos demostrativos y de los conflictos provocados por los crecientes problemas sociales insatisfechos, la presión de los estratos populares y medios es cada vez mayor en demanda de aceleración del desarrollo. Estas circunstancias imprimen a la problemática del desarrollo latinoamericano un carácter de urgencia que no afectó en su debido tiempo a los países actualmente industrializados.

Otra diferencia importante es que el desarrollo se presenta a estos países como un desafío inevitable. La grande y progresiva distancia que separa a los países industrializados de los subdesarrollados se traduce en la práctica en una serie de ventajas para los primeros que contribuye a ampliar y profundizar aún más la brecha existente.^{27/} En la medida en que la economía se expande en aquellos se producen dos efectos negativos en éstos.^{28/} Por un lado se incrementa la sustitución de materias primas naturales de cuyo mercado dependen básicamente las economías de los países subdesarrollados. Como es bien sabido, éstos no son productores de bienes de capital (especialmente maquinaria y equipos) y ciertas manufacturas necesarias para acelerar el desarrollo, así como buena parte de las materias primas para la fabricación de bienes y artículos de consumo y servicios. La pérdida progresiva de los mercados para sus materias primas significa que estos países no

^{27/} A este respecto Gunnar Myrdal dice: "...i) que existe un grupo pequeño de países que goza de un alto grado de riqueza y un grupo mucho mayor de países extremadamente pobres; ii) que en general los países del primer grupo siguen sin desviaciones la ruta del desarrollo económico ininterrumpido, mientras que en los últimos el progreso medio es más lento, puesto que muchos de estos países están en peligro constante de no poder salir del estancamiento y aún de perder terreno en lo que respecta a niveles medios de ingreso; y iii) que, por consiguiente, en términos generales, en las últimas décadas las desigualdades entre los países desarrollados y los subdesarrollados han ido en aumento". (Teoría económica y regiones subdesarrolladas, Fondo de Cultura Económica, México, segunda edición, pág. 16).

^{28/} Véase L.J. Zimmerman: Países ricos, países pobres, op.cit.

/pueden obtener

pueden obtener en el mercado internacional los elementos indispensables para su desarrollo y ello significa un freno decisivo.^{29/} Al mismo tiempo, la expansión industrial en los países desarrollados y su capacidad de innovación tecnológica significa una ventaja aplastante en el mercado internacional para toda suerte de manufacturas y servicios que los países subdesarrollados no pueden afrontar.^{30/} Con ello se profundiza el círculo vicioso según el cual los países subdesarrollados están condenados a mantenerse en tal condición debido a que no pueden acelerar su desarrollo.^{31/} Por otra parte, en la medida en que los países industrializados progresan en todos los campos se perfeccionan también los medios de penetración económica y política sobre los países subdesarrollados, con lo cual las condiciones tradicionales de dependencia se acentúan y se refinan. Una secuela directa de esta situación es que los países subdesarrollados reciben cada vez menos por sus materias primas y tienen que pagar cada vez más por las manufacturas de procedencia externa. En estas condiciones las posibilidades de inversiones en estos países quedan directamente supeditadas al interés directo de las economías de los países industrializados.^{32/}

^{29/} La brecha en el financiamiento del sector externo en América Latina continúa ensanchándose. Según las proyecciones más aceptadas, en 1970 se calculan 5 000 millones de dólares de déficit; para 1975 ascendería a 4 600 y para 1980 a 8 300. En estos dos últimos casos representaría el 33 y el 50 por ciento del poder adquisitivo de las exportaciones de ambos años. Véase La brecha del comercio y la integración latinoamericana, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1967, pág. 11, México-España-Argentina.

^{30/} Véase CEPAL: La CEPAL y la conferencia de comercio y desarrollo; y ILPES: La brecha comercial y la integración latinoamericana, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación, 1967, México-España-Argentina.

^{31/} Véase G. Myral: Teoría económica y regiones subdesarrolladas, op.cit. Capítulo II, pág. 22.

^{32/} Véase Jean-Jacques Servan-Schreiber: Le Defi American, Editorial Denoël, 1967, París.

Estas dos últimas consideraciones refuerzan el círculo vicioso del subdesarrollo.

Así, al influjo de estos dos factores adversos - pérdida de poder de compra y de dependencia - los países no industrializados y particularmente los latinoamericanos se encuentran condenados a afrontar una degradación progresiva que los sitúa inexorable e inaplazablemente ante la disyuntiva de acelerar su desarrollo o sucumbir. Esta circunstancia le imprime a la problemática del desarrollo latinoamericano un indudable carácter de desafío inevitable.

Otra diferencia notable está determinada por el agotamiento del colonialismo como recursos de mercado y capitalización. Al analizar la forma como los países industrializados de hoy lograron su alto nivel de producción y capitalización se observa que al lado de la notable contribución de la tecnología y de los recursos humanos operó un factor ciertamente decisivo: La posibilidad de utilizar colonialmente los recursos y los mercados de los continentes y países más atrasados. Ello les permitió obtener materias primas en forma gratuita o a muy bajo costo, contar con mercados exclusivos para sus manufacturas, organizar servicios de transporte internacional que dinamizaron la industrialización de la metrópoli, y canalizar buena parte del flujo de capital proveniente de las colonias. Esta modalidad le permitió a países muy pequeños y con recursos naturales relativamente modestos construir grandes imperios, como en el caso de Inglaterra y de Holanda. Para los países subdesarrollados de hoy ese recurso no existe, ni existirá en el futuro, como resultado de un nuevo contexto histórico caracterizado por la descolonización y el despertar de una conciencia nacional de liberación y desarrollo en todos los pueblos débiles del mundo. Tampoco pueden fundarse muchas ilusiones en un manejo equitativamente compartido de los recursos de capital y mercados internacionales dentro de un orden internacional controlado de hecho por las potencias superdesarrolladas. Los resultados de las recientes conferencias mundiales sobre comercio y desarrollo^{33/} y las dificultades estructurales que enfrentan los esfuerzos destinados a lograr un mercado común en América

^{33/} Se hace alusión a los influctuosos esfuerzos desplegados por los países pobres en la reciente Conferencia de Comercio y Desarrollo de Nueva Dehly para obtener un trato equitativo en el mercado internacional.

Latina son prueba suficiente. En este sentido de las "areas de influencia" como recurso del desarrollo, pues, puede afirmarse categóricamente que los países subdesarrollados perdieron por ahora "la chance": Se agotaron - ojalá para siempre - los países susceptibles de explotación colonial. Ni siquiera queda la esperanza de participar en la conquista de otros planetas porque en este campo también los países industrializados han tomado ya una insalvable ventaja.

Otra diferencia importante es que, al menos por ahora, el orden internacional y su distribución estratégica de fuerzas y "zonas de influencia" impone a los países subdesarrollados serias limitaciones de orden político para adoptar y seguir sin interferencia un modelo propio de política y estrategia para el desarrollo. En términos generales los países industrializados de hoy llegaron a su actual situación a través de un proceso, un ritmo y una dirección relativamente menos interferida externamente en comparación con la atmósfera de conspiración y de celos que generalmente tienen que afrontar los países subdesarrollados de hoy en cualquier intento en este plano. Si bien es cierto que dentro de este "orden" operan también factores positivos como los programas de cooperación y asistencia internacional no lo es menos que éstos tienen relativamente poca significación en relación con las necesidades del mundo subdesarrollado en materia de financiamiento de inversiones y de tecnología. Por otra parte, como es bien sabido, el total de los recursos movilizadas para estos programas es muy inferior a los que pierden los países subdesarrollados a través de los bajos precios de las materias primas, la exportación de utilidades y la fuga de capital nacional.

Las anteriores y otras diferencias en las condiciones en que se gestó el desarrollo en los países industrializados de hoy y las que afrontan en la actualidad los países subdesarrollados tienen una importante

/implicación: No

implicación: No puede esperarse razonablemente que el desarrollo se produzca en estos últimos en la misma forma y en conformidad con los mismos modelos seguidos por los primeros. Ello significa que tiene poco sentido intentar una interpretación y un manejo de la problemática del desarrollo latinoamericano con la misma óptica con la cual estamos acostumbrados y entrenados a enfrentar estos mismos fenómenos en el caso de los países industrializados, particularmente en el caso de los llamados "occidentales".^{34/} Ello explica en parte las dificultades a las cuales hay que hacer frente cuando se intenta, por ejemplo, proyectar sobre los países de la región los conocidos modelos de "crecimiento" o de "cinco etapas del crecimiento económico" identificados y mencionados al comienzo, y diseñar con base en ellos una política y una estrategia de desarrollo. Otro tanto sucede cuando a través del modelo estructuralista tales diseños se concentran casi exclusivamente en los obstáculos inherentes al mercado internacional y concretamente a los términos de intercambio.

Estas diferencias implican pues, la imperiosa necesidad de intentar la formulación para América Latina de nuevos modelos basados en una imagen de la problemática del desarrollo que enmarque e integre todas aquellas variables consustanciales con la naturaleza típica del subdesarrollo en sus condiciones más adversas: aquellas en las cuales funciona un mecanismo de estímulo y consolidación de las desigualdades internacionales, y los países débiles se ven inexorablemente enfrentados a la dramática disyuntiva de desarrollarse rápidamente o sucumbir.

En el marco de esta desafiante perspectiva la imagen del desarrollo debe forzosamente adquirir ciertos contornos y características propias. Una de ellas debe ser que permita una mejor interpretación de los actuales conflictos sociales y políticos inherentes al desarrollo que afectan a los países de la región.

^{34/} Comentando las diferencias que deben existir entre los procesos cumplidos por los países industrializados de "occidente" y los que deben cumplirse en América Latina, Raúl Prebisch dice: "... el problema de la acumulación de capital y el de la redistribución del ingreso se plantea en términos muy diferentes que en la evolución capitalista de los países más avanzados. La acumulación de capital se operó allí primitivamente, y después vino la distribución gradual del ingreso. En cambio, ambas exigencias se plantean ahora - y tiene que plantearse - en forma simultánea, bajo la creciente gravitación política y sindical de las masas" (Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, op.cit., pág.6).

Los actuales modelos son insuficientes para explicar y manejar el proceso de rigideces y frustraciones que afectan todos los esfuerzos realizados hasta ahora para acelerar el desarrollo. Otra debe ser la velocidad y el dinamismo que requiere el proceso para que responda al angustioso reto de disminuir en el menor tiempo posible la ventaja alcanzada por los países industrializados. Con los medios, los procedimientos y las tasas de crecimiento neto propuestas convencionalmente se requieren varias generaciones para duplicar el actual ingreso medio latinoamericano que es apenas una pequeña parte del correspondiente a los países industrializados. Otra característica debe ser la profundidad y el carácter estructural de los cambios sociales que hagan posible la remoción de los obstáculos y creen lo más pronto posible las condiciones y las instituciones necesarias para un desarrollo acelerado y racionalmente programado. A través de un simple proceso de reajustes paulatinos tales obstáculos no desaparecen sino que, por el contrario, se fortalecen y adquieren condiciones para sobrevivir. Otra debe ser el marcado y profundo carácter de proceso social que debe asignarse al desarrollo en cuyo contexto se supere la preponderancia asignada a las inversiones en capital fijo otorgada en los modelos convencionales,^{35/} y se coloque al hombre y a los pueblos latinoamericanos en la escena contemporánea frente al desafío del desarrollo, con responsabilidad de agentes fundamentales, sujetos, objetos y beneficiarios del proceso. Otra debe ser la incorporación de las dinámicas locales y regionales como células básicas del desarrollo nacional y su manejo estratégico en el aprovechamiento y la expansión del espacio económico. Como es bien sabido los modelos convencionales no dan a estos aspectos - o sólo le asignan un valor marginal - la importancia que tienen. Otra debe ser que permita la definición de una imagen nacional en función del desarrollo acelerado que integre, motive y movilice a todos los sectores de población, y la búsqueda motivada de la realización de ésta a través de esfuerzos programados. Y otra, finalmente, debería ser que tal concepción del desarrollo permita la definición de una base ideológica y programática que oriente y motive a nivel individual y colectivo los esfuerzos que los países deben realizar para acelerarlo.

^{35/} A este respecto Simon Kuznets dice: "La transformación de un país subdesarrollado en un país desarrollado no consiste sólo en la suma mecánica de una provisión de capital físico, se trata de una revolución completa y minuciosa de las normas de vida, y de un cambio fundamental de la posición y el poder relativos de varios grupos de la población... el crecimiento de la producción y del ingreso per cápita a niveles más altos supone un cambio revolucionario en muchos aspectos de la vida, y debe superar la resistencia de todo un conjunto muy complejo de intereses creados y valores establecidos". (Toward a Theory of Economic Growth, Economic Growth and Structure; New York, W.M. Norton and Co., 1965, pág. 30)

II. IMPLICACIONES DE UNA CONCEPCION MAS AMPLIA DEL DESARROLLO

1. Un contexto más amplio para la política y la planificación

Al analizar los esfuerzos realizados y las experiencias logradas hasta ahora en materia de planificación, política y estrategia del desarrollo latinoamericano se observa que éstos han estado centrados principalmente en:

- a) La formulación de diagnósticos sectoriales y generales sobre la economía nacional;
- b) La definición de políticas y estrategias de desarrollo económico, particularmente en relación con sustitución de importaciones, industrialización, integración y mercado internacional;
- c) La formulación de programas sectoriales y planes globales de desarrollo;
- d) La instauración de algunos mecanismos de desarrollo económico;
- e) El entrenamiento y la capacitación profesional en planificación global y sectorial.

Además de estos temas principales se han venido realizando esfuerzos adicionales en otros campos específicos, tales como algunos aspectos sociales (vivienda, educación y recursos humanos, desarrollo de la comunidad, servicio social y otros) y político-administrativos (presupuesto público, tributación y otros).

Por otra parte, aun cuando todos estos temas tienen un alcance nacional, el énfasis en la programación y en la asistencia técnica ha estado concentrado en el sector público.

Estos esfuerzos y experiencias han estado basados principalmente en:

- a) Una concepción del desarrollo nacional básicamente como proceso de crecimiento del PNB, particularmente en referencia a algunos sectores productivos considerados estratégicos.
- b) Una actitud defensiva del sector externo para garantizar las condiciones de expansión interna de los sectores estratégicos, que se traduce en una política de sustitución de importaciones y de lucha por el mejoramiento de los términos de intercambio.
- c) Un manejo racional y una intensificación sistemática de las inversiones, particularmente en el sector público y en los sectores considerados estratégicos.

d) Un

- d) Un tratamiento "residual" y muy simplificado de los servicios relativos al bienestar social.

Esta concepción de la problemática del desarrollo y su manejo lleva implícitas una hipótesis de trabajo sobre la dinámica del proceso de desarrollo y una metodología para el diagnóstico y la planificación, cuyas principales características podrían resumirse así:

- a) En el primer caso, el carácter eminentemente económico del desarrollo y el papel preponderante del incremento de las inversiones y de la productividad como motores o factores dinámicos de éste. Ello implica en cierto modo una relativa subestimación de otros factores dinámicos, como la participación popular a todos los niveles, los intereses y la dinámica regionales y locales y muchos otros aspectos culturales, administrativos y políticos.
- b) En el segundo caso, el manejo principalmente macro-métrico o global de la economía, y el consecuente curso de "lo global" a "lo sectorial" como método básico de desagregación. Ello implica en cierto modo la relativa subestimación de la dinámica propia de los procesos y micro-procesos operativos a nivel regional y local y su influencia decisiva en la economía nacional.

Estas limitaciones de tipo conceptual y metodológico no son exclusivas de América Latina. En términos generales ellas caracterizan el limitado instrumental teórico-conceptual de que se dispone en la mayor parte de los países subdesarrollados, particularmente los del área "occidental". Y en cierta medida ellas reflejan el estado del pensamiento de los economistas y estrategias del desarrollo en las dos décadas de la postguerra. La posibilidad de ampliar tales conceptos e instrumentos mediante la introducción de nuevas variables ha surgido sólo recientemente como resultado de dos consideraciones:

- a) En la medida en que se han logrado progresos significativos y se han acumulado experiencias en el estudio y el manejo de la problemática del desarrollo, se ha hecho evidente la necesidad de reajustar y perfeccionar los conceptos y los métodos de trabajo en este campo.
- b) Buena parte de las políticas e instrumentos que en los primeros años de la postguerra fueron válidos para dinamizar el desarrollo interno de los países han cumplido ya sus objetivos, se encuentran agotados como

/recursos vigentes

recursos vigentes o están encontrando serias dificultades debido a limitaciones y escollos estructurales. Tal es el caso de la política de sustitución de importaciones, la elaboración de planes nacionales de tipo macroeconómico, las reformas propuestas en la Declaración de Punta del Este, y la integración.^{36/}

Con base en las anteriores reflexiones, la posibilidad de introducir los factores sociales, políticos y espaciales en el marco de referencia de la planificación debería ser parte de un esfuerzo más amplio, orientado principalmente a:

- a) Intentar el replanteamiento del concepto de desarrollo y su dinámica en América Latina, en el cual tengan cabida y adecuado tratamiento otras variables tales como:
 - i) El papel que las estructuras básicas de una sociedad -- su economía, su cultura, el orden social y la estructura política -- juegan como factores dinámicos o como escollos del proceso de desarrollo. El conjunto de transformaciones estructurales -- y la profundidad y la dinámica de éstas -- necesarias para cada intento de acelerar el desarrollo.
 - ii) La región y la localidad como unidades básicas de desarrollo y la dinámica propia de éstas como factor motriz del desarrollo nacional; y la ubicación y la extensión territorial del espacio económico;
 - iii) El comportamiento del individuo y la comunidad como agentes del desarrollo. La participación popular consciente y organizada en los procesos de producción, de distribución y beneficio de la riqueza producida, y de toma de decisiones.
- b) Intentar la formulación de alternativas de metodología para el diagnóstico y la planificación del desarrollo a todos sus niveles -- nacional, regional y local -- que combinen adecuadamente el conjunto de variables económicas, sociales y territoriales.

^{36/} Véase Informe de avance sobre la formulación de una estrategia de desarrollo para América Latina, Carlos Matus, ILPES (circulación restringida).

2. Una política integrada y una estrategia dinámica para el desarrollo

En razón de la complejidad y el carácter de proceso social que tiene el desarrollo latinoamericano la política destinada a promoverlo y consolidarlo debe presentar ciertas características especiales.

En primer lugar, dado el carácter multidimensional e indivisible de este proceso la política debe ser integrada. Es decir, debe contener simultáneamente propósitos y esfuerzos dirigidos a los planos político, social, económico, institucional, espacial, administrativo y todos aquellos relacionados directa o indirectamente con los fenómenos inherentes a la dinámica del desarrollo. En este contexto carece de sentido circunscribirla a "una política económica" o a "una política de industrialización". Si bien es cierto que estos son aspectos importantes del proceso, también lo es que ellos no tienen entidad y fuerza por sí solos para controlar o afectar la totalidad de los procesos del desarrollo. Este carácter integral trasciende también al plano social en el sentido de afectar a todos los sectores de la población, y al espacial en el sentido de abarcar todo el territorio nacional.

En segundo lugar, debido a interrelación que existe en todos los fenómenos del desarrollo, es indispensable que esta política se caracterice por la coherencia y la compatibilidad interna entre los diferentes instrumentos y sus respectivos campos de aplicación. Es decir, que las diversas medidas instrumentales sean armónicas y complementarias entre sí, y no excluyentes o divergentes, en busca de la unidad de orientación y de acción que el proceso requiere. Todo esto implica que tales propósitos y esfuerzos deben integrarse en un conjunto coherente concebido y proyectado a escala nacional. Dentro de esta concepción resultan discutibles, por ejemplo, aquellas políticas que en busca del aumento de la productividad aceleran indiscriminadamente la introducción de alta tecnología a costa del desplazamiento masivo y sistemático de mano de obra (factor abundante) y el consumo de altos volúmenes de capital y de divisas (factores muy escasos). O aquellas que al concentrar las nuevas industrias en torno a los grandes mercados tradicionales estimulan la urbanización y sus problemas conexos, centralizan el desarrollo y consolidan el subdesarrollo de la mayor parte del territorio nacional.

/En tercer

En tercer lugar, para que ella sea efectiva su acción no debe limitarse al tratamiento de los síntomas del subdesarrollo sino, fundamentalmente, al conjunto de factores que directa o indirectamente obstaculizan el desarrollo y a crear las nuevas condiciones que hagan posible la aceleración del proceso.

En cuarto lugar, para asegurar su validez y efectividad es preciso que ella interprete objetivamente el contexto histórico y político latinoamericano y defina los propósitos y los esfuerzos dentro de un marco de confrontación de las limitaciones y escollos existentes y las exigencias del desarrollo.

Partiendo de éstas y otras características la política de desarrollo debe orientarse hacia la búsqueda de ciertos objetivos claves. Uno de ellos es la incorporación masiva de la población al proceso de producción, es decir la ampliación sistemática de los frentes de empleo para todas las personas en condición de trabajar. Este propósito constituye simultáneamente el punto de partida y el objetivo fundamental del proceso de desarrollo y de los esfuerzos para acelerarlo. Todo individuo incorporado al sistema productivo constituye un factor dinámico en muchos aspectos: Por una parte está contribuyendo con su iniciativa y su energía creadora, lo cual constituye un aprovechamiento de un recurso fundamental; por otra, constituye automáticamente un comprador efectivo o un demandador de bienes y servicios con lo cual se asegura la expansión de los mercados y, por tanto, de la producción. Desde otro punto de vista menos positivo, todo individuo insertado en el proceso de creación de riqueza deja de ser una "carga" para la comunidad en el doble aspecto de que no necesita servicios subsidiados y sus niveles de vida y condición no se deterioran o, al menos, lo hacen en menor escala que bajo condiciones de marginalidad. Por éstos y otros razonamientos puede decirse que este objetivo actúa simultáneamente sobre el plano económico y el social, tanto individual como colectivamente, acentuándose así la naturaleza socio-económica del desarrollo. De ahí su valor altamente estratégico en la aceleración del proceso.

Otro objetivo fundamental debe ser la intensificación del proceso de distribución del ingreso destinada a dinamizar la estructura de la tenencia y el uso de los recursos productivos. Tal proceso que se cumple básicamente a través del sistema de salarios y de distribución de utilidades, constituye un factor clave en todo esfuerzo de aceleración del desarrollo. Una adecuada

/y justa

y justa distribución de los frutos del esfuerzo de toda la comunidad nacional - capital, trabajo, estado, consumidores, etc. - no sólo responde a criterios elementales de equidad y de justicia social. También constituye un factor decisivo para la expansión del sistema productivo en un doble sentido. Por un lado implica un estímulo directo a la productividad de los trabajadores; por otro, garantiza la expansión de la capacidad de compra y, por tanto, consolida los mercados internos. Toda política de industrialización y de ampliación de los servicios que no está acompañada de los correspondientes esfuerzos en materia de distribución del ingreso se ve forzosamente enfrentada a la limitación y a la retracción de los mercados. En este caso también - como en el de la generación de empleo - puede observarse el carácter socio-económico que tiene este objetivo y la función eminentemente dinamizadora que cumple.

Otro objetivo importante es la dinamización de la estructura de la tenencia y el uso de los recursos productivos, destinada a obtener el mayor rendimiento de los recursos productivos. Dadas las limitaciones de todo orden que los países subdesarrollados tienen en este campo, es preciso que todos los recursos disponibles operen al máximo y en la dirección exigida por la estrategia del desarrollo. Este propósito encuentra serios obstáculos cuando la estructura de la tenencia se caracteriza por una alta concentración. Ello es especialmente válido en los países subdesarrollados en donde tal concentración coincide con otras formas regresivas, tales como concentración del ingreso, del poder político y de la cultura, y relaciones sociales de tipo tradicional. Aun cuando teóricamente las rigideces no se originan propiamente en la tenencia sino más bien en el uso de los recursos, en la práctica estos dos conceptos - tenencia y uso - operan en íntima y directa relación en las "sociedades tradicionales". Por éstas y otras razones, la política de desarrollo tiene forzosamente que actuar en forma significativa en este campo.

Otro objetivo debe ser la conquista sistemática y agresiva del espacio económico, destinada a incorporar amplios recursos naturales y a buscar un sistema de emplazamientos humanos más favorables al desarrollo. Como es bien sabido, en razón del carácter dependiente y "hacia afuera" del desarrollo latinoamericano y de otras causas históricas y políticas, la industrialización

/y en

y en general las inversiones se han concentrado generalmente en ciertas zonas costeras o en otras ubicadas en el interior de los países pero muy ligadas a la mecánica, a los intereses y las tendencias de tal modelo de desarrollo.^{37/} Por ésta y otras causas el desarrollo de los países latino-americanos en la gran mayoría se caracteriza en este sentido por una notable concentración de actividad en uno o dos polos de desarrollo en contraste con una amplia y abandonada periferia. Tal polarización se conjuga adversamente con la concentración en los otros aspectos estructurales mencionados anteriormente. Como resultado de este modelo de desarrollo los países crecen y evolucionan en forma adversamente inarmónica y contrastante: En un extremo una pequeña porción territorial, social y sectorial que crece a tasas de producto e ingreso y con tecnologías de país superdesarrollado. En el otro, una extensa periferia vacía económica y a veces demográficamente, con producción, ingreso y tecnologías primitivas. Y en el medio una zona típicamente subdesarrollada en el propio sentido del concepto.^{38/} Al mismo tiempo las relaciones entre los polos y la periferia se producen en forma adversamente similar a aquéllas entre las grandes potencias coloniales y los países dependientes. Esta situación estimula varios fenómenos adversos: Uno de ellos es la concentración del ingreso y del poder ya mencionadas; otra es la urbanización acelerada que multiplica sistemáticamente los déficits de servicios, complica el desarrollo urbano y eleva la carga de tensión en los conflictos sociales. Otro es la congelación sistemática de los recursos naturales de vastos territorios.

^{37/} Para una ampliación del tema véase: Informe de avance sobre la formulación de una estrategia de desarrollo para América Latina, Carlos Matus, op.cit.

^{38/} Véase, Discrepancias de las estructuras económicas internas latino-americanas Zigmunt Slawinski, (mimeo) 1964, Santiago.

Otro objetivo clave es el uso intensivo de los recursos humanos en el amplio sentido de la participación popular, ya expuesto, y en el de la capacitación de los individuos como recursos productivos. En el primer caso, para utilizar el poder de iniciativa y la capacidad de amplios sectores de la población en el diseño y ejecución de las políticas, los programas y la estrategia de desarrollo. En el segundo, para asegurar la asimilación del progreso tecnológico y científico que constituye un insumo fundamental del proceso y hacer posible el aumento de la productividad y la eficiencia en el trabajo.

Otro objetivo se relaciona con la adopción y la puesta en marcha de un nuevo modelo de industrialización más favorable al desarrollo. En las condiciones en que se encuentran la mayoría de los países latinoamericanos la industrialización en sí misma no constituye un factor estratégico decisivo. En algunos casos y en circunstancias especiales ciertos modelos de industrialización pueden perder su valor estratégico y, más aún, funcionar como factores de rigidez y limitación. Por ejemplo, ciertos proyectos de ensamblaje que insumen materia prima, partes manufacturadas y técnicos importados en un alto porcentaje; que implican el pago al exterior de "royalties" y de fletes; y que consumen sólo mano de obra calificada a tiempo que no representan una ampliación significativa del empleo, constituyen esfuerzos poco efectivos para el desarrollo. Particularmente si ellos permiten la exportación de utilidades, la fuga de capital, la ampliación de consumos superfluos y la elevación proteccionista de los precios en el mercado interno. Tampoco son muy significativas aquellas actividades industriales que aplican alta tecnología a procesos productivos que pueden realizarse en igualdad de costos económicos y sociales reales por procesos artesanales. Ello es así porque insumen mucho capital y divisas y desplazan mucha mano de obra. Tal es el caso de la construcción, las confecciones, las manufacturas de muebles y otras. Indudablemente hay sectores de la producción que sólo pueden operarse industrialmente y a base de alta productividad, como la química, la minería, el transporte y todos aquellos frentes que deben competir en el mercado internacional. Pero hay muchos otros que bien podrían ser orientados estratégicamente "hacia adentro" en busca de economías en bienes de capital, de expansión del empleo, de redistribución del ingreso y de una oferta de bienes y servicios realmente necesarios y de consumo popular. Otro tanto ocurre con muchos proyectos de alta productividad

/y producción

y producción industrializada que no responden a la pequeñez y a las rigideces de los mercados internos. Como es bien sabido la mayor parte del esfuerzo de industrialización de América Latina se encuentra ahora en esta situación, mientras que las perspectivas de una integración de mercados se enfrenta a limitaciones estructurales muy serias, tales como la pequeñez relativa de todo el mercado regional, las diferencias de costos de producción y regímenes de protección de precios y de mercados, la competencia de los países industrializados, y las propias contradicciones del sistema y sus intereses en juego dentro de cada país.

Por todo esto puede afirmarse que la industrialización no tiene capacidad "per se" para constituirse en el factor dinámico por excelencia del desarrollo, dependiendo su impacto más bien de que el modelo adoptado resuelva o no los problemas de dependencia, concentración del ingreso y polarización del desarrollo y aceleración de la urbanización, alta propensión de consumos superfluos y otras deformaciones.

Por otra parte, en una escala más general, el objetivo fundamental de la política de desarrollo es la institucionalización y la activación del proceso de cambios. Tal proceso debe ser promovido, encauzado y convertido en regla básica del proceso institucional. En desarrollo de este objetivo todos los procesos e instituciones importantes del desarrollo deben ser sometidos a un proceso constante y sistemático de evaluación, ajuste y perfeccionamiento para adecuarlos al curso cambiante de la sociedad y a los requerimientos que plantea consecutivamente cada nueva fase y cada nueva meta del desarrollo. Siendo esta dinámica de cambios constantes y sucesivos el sujeto fundamental del desarrollo, la política destinada a impulsarlo debe actuar sistemáticamente como impulsor y orientador de las correspondientes transformaciones.

Por su parte, la política y los programas sociales deben adquirir también un relieve muy significativo. Por un lado, en los países subdesarrollados tales políticas y programas se identifican en la mayor parte de sus objetivos y medios con la política y la estrategia general para el desarrollo y, por eso, tiene poco sentido hablar de una "política social"

/al lado

al lado de "una política económica".^{39/} Por otra, tales esfuerzos en el plano social deben abarcar una amplia gama de frentes que supere el constreñido esquema de los "servicios sociales" conocido convencionalmente. En este campo la política de desarrollo necesita innovaciones fundamentales en la región. Como es bien sabido la "política social" ha consistido tradicionalmente en la organización de algunos servicios de bienestar social como educación, salud, vivienda, recreación y seguridad social. Debido a las limitaciones financieras del estado y a otros fenómenos típicos del subdesarrollo tales servicios se caracterizan por su precaria extensión y su baja calidad. En algunos países donde tales políticas contaron con abundantes recursos económicos e institucionales estos servicios llegaron a tener gran importancia y un funcionamiento socializado.^{40/} Sin embargo, los procesos inflacionarios que han afectado a esos países en las dos últimas décadas los han afectado decisivamente. En los demás, y en términos generales, estos servicios funcionan burocrática y vegetativamente al modesto impulso de recursos marginales del poder público. En los últimos años la vivienda y los servicios sanitarios recibieron especial atención en desarrollo del crédito externo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Fiduciario de Progreso Social, pero la situación en general es comparable a la de los otros programas sociales.^{41/}

^{39/} Véase CEPAL, Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina, Boletín Económico de América Latina, Vol. XI, N°1, abril de 1966.

^{40/} Véase Virginia Paraíso de Wolfe: Funciones del servicio social contemporáneo en América Latina, VI Congreso Panamericano de Servicio Social, 1968, Caracas, Venezuela.

^{41/} Para una extensión del tema véase: Rubén D. Utría, Tendencias y perspectivas de la política de vivienda en América Latina, División de Asuntos Sociales, CEPAL, 1967, pág. 122, mimeografiado, (Preliminar) Santiago, Chile; y Marshall Wolfe: La seguridad social en América Latina División de Asuntos Sociales, CEPAL, 1968, Santiago, mimeografiado (Preliminar).

Por sus limitaciones y por su inconsistencia la política social en América Latina no opera como factor dinámico del desarrollo. Al mismo tiempo, la falta de una auténtica política de desarrollo en la mayor parte de los países y la ausencia o el inadecuado tratamiento de los aspectos sociales ha generado escollos y perturbaciones de todo orden. Una de ellas son los desfases o asincronías entre los cambios y esfuerzos realizados en el plano económico y el resto del contexto social que han complicado los esfuerzos y debilitado su impacto para el desarrollo. Algunos de estos fenómenos adversos son las rigideces y las limitaciones en los recursos humanos capacitados y las rigideces y limitaciones en la demanda y el consumo de los bienes producidos. Otras de las perturbaciones se refieren al carácter polarizador y urbanizador del modelo de industrialización, ya mencionado, que produce impacto en la distribución demográfica, en la estratificación social y en otros aspectos. Otras se refieren al aumento y a la acumulación de los déficit de servicios y al aplazamiento sistemático de las soluciones. Y otras se relacionan con la falta de cooperación y las resistencias que la población ofrece a los programas de desarrollo.

El vacío existente en esta materia, o la inconsistencia de la política convencional, han polarizado adversamente las tendencias de la política de desarrollo en dos grandes posiciones igualmente perjudiciales. Por un lado una "empresarial" que apunta básicamente hacia las inversiones y la productividad y excluye o aplaza la consideración de los problemas sociales del país (elevación de los salarios, mejoramiento de las relaciones obrero-patronales aumento de la población marginal, etc.). Por el otro una "populista" que sobrestima y excita las aspiraciones populares y eleva sistemáticamente las prestaciones sociales, drenando los recursos de inversión y estimulando procesos inflacionarios.

En el contexto propuesto la "política social" tiene objetivos más amplios y variados. Uno de ellos debe ser la proyección sobre los individuos y la comunidad para motivarlos, capacitarlos y organizarlos como agentes, objetos y beneficiarios del desarrollo. Como ya ha sido mencionado insistentemente, sin esta motivación y la correspondiente movilización, el desarrollo no adquiere forma ni sentido, la planificación no resulta auténtica y carece de apoyo popular y los programas se enfrentan a resistencias de toda índole.

/Otro objetivo

Otro objetivo consiste en apuntar a través del hombre y la comunidad sobre las estructuras y las instituciones sociales para transformarlas, particularmente en: a) La reconstrucción e innovación de las estructuras de la producción, los recursos productivos, la ocupación, el ingreso su distribución y redistribución, los consumos, etc.; b) La alternación de las estructuras sociales, en particular en cuanto a estratificación social, tamaño, composición y distribución social, relaciones sociales, etc.; c) Las modificaciones en la cultura, especialmente en cuanto al conjunto de valores, el perfil educativo, los objetivos y motivaciones de la educación, la difusión de la cultura, etc.; d) Las modificaciones en las estructuras políticas, particularmente en relación con la estructura de poder, los procesos de toma de decisiones, los partidos y los grupos de opinión, los sindicatos del trabajo y el capital, las cooperativas, las asociaciones cívicas, los organismos comunitarios y demás instrumentos de expresión de la participación popular. Otro objetivo es operar en la promoción de la movilidad social y en el mejoramiento progresivo del nivel de vida y la condición social a través de adecuados procesos de distribución y redistribución del ingreso nacional.

Al mismo tiempo, la "política social" está comprometida en la generación de una imagen nacional y una conciencia colectiva en torno a la realización de ésta a través de esfuerzos sistemáticos en la aceleración del desarrollo. No se trata de resucitar nacionalismos caducos sino de generar una mística en torno al interés nacional que canalice y unifique los propósitos y estimule una sana y fraternal competencia por el desarrollo con todos los demás pueblos. Igualmente, está involucrada en el conjunto de fenómenos y circunstancias relativas a la realización individual y colectiva y a la salvaguardia de la dignidad humana.

Dentro de este amplio marco de referencia la "política social" resumiría el conjunto de decisiones y estrategias relativas a la motivación la capacitación y la organización de los individuos y la comunidad para participar activa y conscientemente en el proceso de desarrollo, y a la promoción de la movilidad social y el mejoramiento progresivo del nivel de vida y la condición social. Entendida así, la "política social" operaría como el principal factor dinámico del desarrollo a tiempo que constituiría el objetivo fundamental de todos los esfuerzos para acelerarlo.

/Por otra

Por otra parte, la ampliación del contexto y las implicaciones del desarrollo latinoamericano conduce también a ciertas consideraciones sobre la estrategia a seguir en los esfuerzos para acelerar el proceso.

Una de ellas se relaciona con la necesidad de que tales esfuerzos estén basados fundamentalmente en el esfuerzo interno de los propios países. Si bien es cierto que los estímulos externos son convenientes y en muchos casos necesarios, también lo es que sólo en torno a un sólido dinamismo interior puede gestarse un desarrollo auténtico y autosostenido. Por otra parte, la fuerte escisión entre países ricos y pobres y la respectiva frustración del "Grupo de los 77" producida en el seno de la reciente Conferencia sobre Comercio y Desarrollo constituye en cierto modo la protocolización de un hecho incontrovertible: Los países ricos no están interesados en promover el desarrollo de los países pobres. Además del carácter eminentemente utópico que tiene la espera de ayuda decisiva por parte de los países industrializados, debe tenerse en cuenta que estos últimos están actualmente confrontando problemas internos de desarrollo y de reajustes institucionales que les impide cada vez más distraer hacia el exterior ayuda financiera y técnica.^{42/}

Otra consideración gira en torno a la necesidad de que tales esfuerzos apunten directa y básicamente hacia las causas del subdesarrollo y no sólo hacia los efectos. En este aspecto la estrategia convencional parece soslayar sistemáticamente el enfrentamiento de los factores que generan y estimulan el subdesarrollo. Esta actitud parece estar llegando a ciertos extremos como sucede, por ejemplo, en el caso del manejo estratégico de las tasas de crecimiento del ingreso y del producto. Como tales tasas son muy bajas como expresión del subdesarrollo, para no tener que realizar esfuerzos en otros planos se propone restringir sistemáticamente las tasas de natalidad

^{42/} En algunos casos, como en el de Estados Unidos hay amplios sectores de opinión que sostienen que debe suspenderse la ayuda externa hasta cuando no se hayan resuelto favorablemente el problema interno de la marginalidad y de la pobreza que afecta alrededor de un 20 por ciento de la población de dicho país. Cosa parecida está surgiendo en Francia y en Inglaterra.

a fin de obtener una ventaja de tipo contable.^{43/} Ello constituye un subterfugio de planificación que consiste en convertir en "variable" decreciente una "constante" o dato básico como lo es la población y sus necesidades. Visto como estrategia de desarrollo equivale, por ejemplo, a detener artificial y compulsivamente el crecimiento de un niño o un joven para no tener que aumentar la talla de su ropa.

Otra consideración se relaciona con la remoción de los obstáculos estructurales de carácter social y político y la creación de sistemas y condiciones institucionales favorables al desarrollo. El problema de fondo del subdesarrollo es la incapacidad institucional para movilizar en forma decisiva y aprovechar eficazmente el conjunto de recursos humanos, económicos y físicos del país, y proyectarlos racionalmente a través de procesos dinámicos de alto rendimiento. Mientras tal movilización no tenga lugar todos los esfuerzos destinados a afrontar ciertas manifestaciones de subdesarrollo sólo pueden tener un efecto localizado y transitorio. Y esta movilización constituye un proceso complejo que comienza a partir de la remoción de los principales escollos sociales y políticos. Removidos éstos las inversiones, la tecnología y la iniciativa creadora de los individuos encuentran terreno abonado para fructificar. En este marco de referencia la estrategia a seguir tiene que apuntar hacia la puesta en marcha de dicho proceso.

Otra consideración está ligada al problema de la intensidad de los esfuerzos y de los respectivos plazos para el logro de las metas principales del desarrollo. La intensidad desplegada hasta ahora y proyectada para los próximos años se traduce en dilatados plazos que no ofrecen ninguna perspectiva. Si se continúa con la estrategia actual - que implica en el mejor de los casos sólo un crecimiento medio del ingreso per cápita del orden de 1.2 por ciento - América Latina necesitaría más de doscientos años para alcanzar el nivel de ingreso de los países europeos

^{43/} Los incrementos en la tasa de crecimiento del ingreso por habitante se ven en la práctica significativamente afectados por el incremento de la población. Para obtener un resultado aritmético favorable en las tasas de incremento del ingreso sin necesidad de incrementar sustancialmente los esfuerzos en la aceleración del desarrollo se propone disminuir las tasas de natalidad.

/noroccidentales, que

noroccidentales, que es en la actualidad tres veces mayor, y quizá, el doble de ese plazo para alcanzar el respectivo ingreso de Norteamérica en su conjunto. Esta perspectiva resulta aún más oscura si se tiene en cuenta que el ingreso de los países industrializados crece más rápido que el de los subdesarrollados y que en estos últimos el aumento demográfico es mayor que en los primeros, con lo cual las tendencias del ingreso per cápita se hacen más adversas.

Otra consideración se relaciona con el papel preponderante que el Estado debe cumplir en la promoción, la organización y la ejecución de los principales esfuerzos para la aceleración del desarrollo. Debido a la naturaleza estructural que tienen los problemas del desarrollo en los países de la región y la dinámica social que entraña su enfrentamiento, la iniciativa y la acción no puede provenir sólo de pequeñas élites, o de grupos y clases sociales aisladas, o de amplios sectores de opinión. Se trata de una situación y unas metas que interesan y afectan vitalmente a toda la nación. Ello implica que la iniciativa y las acciones fundamentales deben tener un carácter nacional que sólo el Estado como gestor del interés público está en condiciones de acometer. En el momento actual esta tesis adquiere mayor realidad frente a tres consideraciones: Una de ellas es la quiebra o el agotamiento del sistema de iniciativa privada como mecanismo eficaz para promover y organizar el desarrollo. Otra es la necesidad de hacer frente en forma unificada y nacionalista a los problemas que plantea el mercado internacional y a la acción organizada de los grandes consorcios industriales y comerciales de los países superdesarrollados. Y la otra es que, como los estudios realizados hasta ahora lo indican, los países de la región no cuentan en general con suficientes grupos empresariales dinámicos y con adecuadas visión y capacidad de sacrificio para convertirse en líderes del desarrollo económico. Por otra parte, las clases medias, que han jugado un papel importante en los países industrializados de hoy, constituyen grupos pequeños sin fuerza política y social en la mayoría de los países y se encuentran afectadas por la burocratización y otros fenómenos adversos en aquellos países en los cuales tienen una importante incidencia numérica.

/III. LA

III. LA PARTICIPACION POPULAR EN EL PROCESO DE DESARROLLO

1. Características de la participación popular

La participación de la población en el conjunto de esfuerzos para acelerar el desarrollo constituye un amplio y complejo proceso. No es un fenómeno aislado e incidental que puede surgir de un momento a otro. No se genera espontáneamente debido principalmente al impacto negativo que los largos períodos de marginamiento típicos del subdesarrollo ejercen sobre la población. Tampoco puede ser decretada compulsivamente, ni estimulada en forma artificial y menos puesta en marcha sin que se produzca previamente una atmósfera ampliamente favorable, se cree un mecanismo institucional y se cumplan ciertos procesos claves para que ella pueda operar.

Como consecuencia operativa la participación popular comienza con un lento y articulado proceso de toma de conciencia por el cual los individuos y la comunidad adquieren una vivencia real de su situación y de su destino en el universo social y político que les rodea, elaboran y definen una imagen de sus auténticos intereses y la enfrentan analíticamente al orden social, político y económico. A través de este proceso el hombre y la comunidad se descubren a sí mismos, se identifican con todo aquello que resulte compatible con su dignidad humana y que propicie la realización de ésta, y se rebelan contra todo aquello que pueda conspirar contra sus intereses y sus anhelos. En estas condiciones hombre y comunidad están potencialmente preparados para iniciar el complejo proceso de la participación popular.

Pero esta toma de conciencia genera la necesidad de acción. Conduce inevitablemente a un permanente desaffo. Constituye una poderosa carga de energía motora interna que precisa ser liberada y puesta en movimiento. Ello implica entonces la iniciación de otro proceso complementario: la canalización de tal conciencia en torno a ciertos objetivos específicos. Es en este momento cuando la toma de conciencia adquiere plena vigencia o se convierte en "actual".

Puesta en marcha la conciencia en torno a la validez y a la urgencia de la participación popular es necesario poner en acción un proceso de institucionalización que cree y acondicione todos los mecanismos necesarios

/para que

para que ella pueda realizarse. También debe contarse con un sistema efectivo de instrumentos legales y procedimientos que regulen su curso.

Finalmente, adquirida, canalizada e institucionalizada esta conciencia, es preciso que ella se realice plenamente y se convierta en la "regla básica" del juego institucional del desarrollo y presida todas las fases de los procesos de toma de decisiones y ejecución de éstas. Debe desplegarse entonces un intenso proceso de utilización en el cual los individuos y la comunidad se vinculen activa, deliberada, organizada y conscientemente en todas las tareas y desafíos que entraña el desarrollo.

En términos generales podría decirse que debido a la naturaleza eminentemente social del proceso de desarrollo todos los fenómenos y procesos que en él se cumplen involucran forzosamente cierto grado de participación popular. Aún en condiciones de sub-desarrollo las masas populares participan como contribuyentes, como mano de obra, como consumidores, como soporte político de los grupos dominantes a través del voto, y en muchas otras formas. Pero ésta constituye una participación pasiva sin ningún significado para el desarrollo. Para que la participación popular resulte auténtica y pueda operar como resorte fundamental del desarrollo se requiere que ella se produzca bajo ciertas condiciones.

La primera condición es que sea una participación activa. Este concepto de actividad implica que la población juegue un papel dinámico en todos los frentes, con una intención positiva y constructiva y a un ritmo progresivo o creciente. Este enfoque supone una contribución significativa de la población y descarta el tipo de participación pasiva vigente en la mayor parte de los países de la región. Al mismo tiempo asigna una responsabilidad clave a los sectores populares.

Otra es que sea una participación consciente. Es decir, que ella sea el fruto de una comprensión clara y objetiva de la necesidad de participar y de un reconocimiento de las responsabilidades que ello implica. Este enfoque supone una plena conciencia sobre el contenido y los alcances de la participación y una noción definida de las formas, medios y oportunidades en que debe producirse esta contribución.

/Otra condición

Otra condición es que sea una participación deliberada. Ello significa que sea el resultado de un proceso de convicción y de un impulso espontáneo de realizarla. Este enfoque supone que los individuos y la población en su conjunto participen voluntariamente y no coaccionados por el poder público ni por cualquier otro mecanismo o grupo de poder.

Otra es que se produzcan en forma organizada. Debido a las serias responsabilidades que ella entraña y en razón de los fines que persigue esta participación debe realizarse a través de mecanismos y procedimientos adecuados. Ello supone una compleja organización funcional que brinde acceso efectivo a la participación en el momento y con la intensidad que se requiere. Ello implica contar previamente con un sistema de liderazgo, unos grupos funcionales de participación y un sistema de comunicación y transmisión que ligue eficazmente las aspiraciones y propuestas de la comunidad con los centros de toma de decisiones.

Otra es que se trate de una participación eficiente. Es decir, con un alto grado de rendimiento. Ello es importante porque toda pérdida de esfuerzos produce en la comunidad una sensación de frustración que puede afectar seriamente el entusiasmo y el dinamismo de la participación.

Por otra parte, la participación debe ser decisiva, es decir, producirse principalmente en aspectos de interés vital para la población. Es el carácter decisorio el que le imprime sentido a la participación y el que genera su dinámica. Ella debe producirse no sólo en los procesos de ejecución sino también en el proceso de toma de decisiones a todos los niveles.

Otra condición es que ella sea intensa, es decir, que se produzca masiva, acelerada e ininterrumpidamente. Para que ella adquiera su dinámica propia es necesario mantenerla a un ritmo creciente tanto en términos de extensión como de profundidad. Cada vez debe operarse en más frentes del desarrollo y con mayor intensidad en el sentido cualitativo.

En la medida en que puedan combinarse todas estas condiciones la participación va adquiriendo el carácter auténtico que ella requiere para constituirse en un instrumento de realización individual y colectiva y en el motor impulsor del desarrollo.

/Debido a

Debido a su naturaleza y a sus objetivos la participación popular debe cumplirse simultáneamente en todos los frentes y a todos los niveles del desarrollo. En el frente político, por ejemplo, ella debe actuar decisivamente en la formulación de las metas, las políticas, las estrategias y las decisiones específicas en los niveles nacional, regional y local. Esta participación no está limitada al apoyo y la colaboración con los órganos del poder público sino que debe abarcar simultáneamente los campos del gobierno y la oposición. El ejercicio de la oposición constituye un acto decisivo de participación popular que resulta necesario en todos los frentes del proceso de desarrollo. Por otra parte, la participación debe producirse simultáneamente a través de todos los canales funcionales posibles: partidos, sindicatos, cooperativas, asociaciones profesionales y cívicas, etc. y su respectivo mecanismo debe operar a los niveles nacional, regional o local. Igualmente, ella debe abarcar todos los aspectos claves de la estructura de poder, como el liderazgo, los mecanismos de comunicación y coordinación, los procesos de toma de decisiones y los órganos legislativos y ejecutivos del poder público.

En el frente de la producción, la participación popular debe estar orientada a asegurar el desempeño de la comunidad en su doble papel de productor y consumidor. En el primer caso ella debe cumplirse en la elaboración de los planes y programas de producción y en la administración de las relaciones laborales. También debe incluir una alta dosis de responsabilidad en el cumplimiento de las metas de capitalización. La población debe estar consciente y obrar consecuentemente en relación con la necesidad de ahorrar y capitalizar una parte importante del ingreso a fin de poder consolidar y acelerar el desarrollo económico. En el segundo caso - como consumidor - la población tiene un papel muy importante que cumplir en la ejecución de las estrategias de consumo. Por ejemplo, ella debe orientar sus demandas de bienes y servicios en concordancia con las limitaciones y requerimientos derivados de la política de desarrollo. Si no se produce una efectiva contribución en este sentido el mercado se distorsiona y los esfuerzos para organizar y orientar racionalmente la economía se frustran.

Finalmente, la participación popular tiene en el frente del nivel de vida también una doble función: asegurar el desempeño de la comunidad como beneficiario y como co-organizador de los procesos y servicios. Esta función resulta de

/vital importancia

vital importancia porque la prestación de servicios de salud, nutrición, vivienda, educación y otros requiere como condición indispensable que la comunidad esté preparada y organizada para hacer el mejor uso de estos servicios. Si no hay una actitud positiva y una adecuada motivación tales servicios no pueden operar con eficacia y la población no puede obtener el máximo beneficio. Por otro lado, debido a la necesidad de concentrar buena proporción de los esfuerzos en el desarrollo económico básico, buena parte de los servicios sociales deben ser financiados con recursos marginales, particularmente con la auto-gestión y la auto-construcción. Ello significa que una parte apreciable de los procesos operativos pueden y deben estar a cargo de la comunidad beneficiaria, liberando así el estado de la carga burocrática que éstos implican.

Enfocado bajo un esquema elemental el proceso de desarrollo presenta tres niveles principales de acción desde el punto de vista de la participación popular. Uno de ellos es el nivel de decisión en el cual se definen la naturaleza, los alcances y los procedimientos operativos de cada proceso. Otro lo constituye el nivel de ejecución en el cual todas las decisiones son puestas en marcha a través de una secuencia operativa. Estos niveles operan tanto en el plano nacional, como en el regional y en el local. Entre los dos existe uno de carácter intermedio que podría denominarse nivel de comunicaciones en el cual se produce un flujo de comunicación a través del cual las decisiones son transmitidas a las bases de operación.

La participación popular debe operar simultáneamente en los tres niveles y activar el flujo de comunicación imprimiéndole una doble dirección: de los frentes de decisión a los de ejecución y viceversa. En estas condiciones quienes ejecutan los programas se mantienen en comunicación permanente con quienes toman decisiones y estos últimos reciben el beneficio de la contribución, la experiencia y las aspiraciones de los primeros. Este flujo multidireccional de contribución individual y colectiva constituye un ejercicio fundamental en el que la comunidad se compromete a fondo en la gestación y la suerte de los programas, los hace suyos y despliega en favor de su éxito todos sus esfuerzos y potenciales. En este momento los individuos y la comunidad experimentan la vivencia de ser útiles a la sociedad y de estar

/contribuyendo a

contribuyendo a construir el país. En estas circunstancias el desarrollo logra su propio motor y los individuos se sienten incorporados a la comunidad.

Los instrumentos más conocidos de la participación popular son los partidos, los sindicatos del trabajo y del capital, las cooperativas y comités de producción, las asociaciones profesionales y cívicas y los programas de acción comunal.

Los partidos constituyen el instrumento político por excelencia. En principio ellos deben proyectar la participación popular hacia los órganos del sector público y operar básicamente sobre la estructura de poder. Estarán en mejores condiciones para cumplir esta función en la medida en que reflejen auténticamente la opinión, los intereses y las aspiraciones de los sectores populares. Por su naturaleza y por su capacidad funcional los partidos constituyen el mecanismo clave de la participación, particularmente en los aspectos políticos de interés nacional y social. De su acción a través de los órganos públicos depende en buena medida la posibilidad de la institucionalización de todas las demás formas operativas de la participación popular.

Los sindicatos de trabajadores operan en general como instrumentos de participación y defensa de las clases trabajadoras. En el primer caso su responsabilidad principal debe ser la de asegurar una participación activa, consciente y organizada de los trabajadores a lo largo del proceso productivo. En el segundo su misión consiste en garantizar los derechos de los trabajadores en dicho proceso. El énfasis en estas funciones, y aún su ejercicio mismo, depende de las condiciones políticas que afectan a los trabajadores. Cuando los partidos populares tienen acceso real al poder público los intereses y las aspiraciones de los trabajadores se encuentran respaldados directamente en la estructura de poder y, por ello, la acción sindical se limita al proceso productivo en la forma mencionada inicialmente. En caso contrario, los sindicatos concentran generalmente su atención en las relaciones obrero-patronales a fin de luchar por el mejoramiento de sus salarios y otras reivindicaciones sociales. En este propósito se ven forzados muchas veces a incursiones en el terreno partidista y generalmente se desentienden de los intereses de la producción. Cuando las condiciones son favorables los sindicatos cumplen una función clave en la aceleración del desarrollo en todos los

/niveles: participan

niveles: participan a través de representantes en los consejos nacionales de planificación, ^{44/} contribuyen en la formulación de las metas y programas de producción a nivel de empresa y se responsabilizan del cumplimiento de las metas en los respectivos frentes de trabajo. ^{45/}

^{44/} En Holanda, por ejemplo, los trabajadores participan en la formulación de la política económica y social del Consejo Económico y Social en el cual cuentan con un tercio de sus miembros como representantes directos de las centrales sindicales. (Véase P.S. Pels, Secretario del Consejo Económico y Social de Holanda: Las profesiones organizadas y la planificación en los Países Bajos, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 74, N°3, septiembre, 1966, editada por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.)

En Bielorrusia, el Consejo de Sindicatos juega un papel importante en el Gosplan el cual debe estudiar obligatoriamente las observaciones de los organismos sindicales. (Véase A. P. Obujovich, Secretario del Consejo de Sindicatos de la R.S. de Bielorrusia: Participación de los sindicatos de Bielorrusia en el desarrollo económico planificado, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 74, N°5, noviembre, 1966.)

En Francia, las organizaciones sindicales han tomado parte activa en el sistema de planificación especialmente en el Quinto Plan, a través de participación en el Consejo Económico y Social, las comisiones de desarrollo regional y las comisiones de modernización. (Véase Jean-Jacques Bonnaud, encargado de misión del Comisariado General del Plan: Colaboración de las organizaciones profesionales en la planificación económica y social en Francia, Revista Internacional del Trabajo, Vol. 73, N°4, abril, 1966, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.)

En Colombia existe un Grupo de Consulta del Sector Privado que asesora al Consejo Nacional de Política Económica. En dicho grupo participan dos representantes sindicales.

En Costa Rica una Comisión Consultiva de seis miembros que representa al sector privado cuenta con un representante de los trabajadores.

En Perú la colaboración de los sindicatos se produce a través de siete representantes (de 19) en el Consejo Consultivo que asesora el Consejo Nacional Económico y Social.

En Uruguay los trabajadores participan en el Consejo de Acuerdo Social que es un órgano de consulta de la Comisión de Investigación y Desarrollo Económico.

^{45/} En Cuba cada unidad productiva o empresa, conjuntamente con los organismos sectoriales y regionales, somete a la Junta Central de Planificación sus propuestas de producción y desarrollo y se compromete a la ejecución de las metas acordadas. Esta es una responsabilidad principal de las secciones sindicales.

En Argelia y Yugoslavia los trabajadores participan activamente a través de la "auto-gestión" en la formulación y ejecución de los planes de producción de cada empresa o unidad productiva.

/Los gremios

Los gremios y sindicatos del capital constituyen los instrumentos de presión de los empresarios y propietarios de capital y los bienes de producción para la defensa de sus intereses gremiales. Proyectan indirectamente su acción hacia la estructura de poder y capitalizan en su favor los órganos legislativos y ejecutivos del poder público. Cuentan con organizaciones formales en casi todos los países, particularmente en América Latina, y en la mayoría participan activa y oficialmente en los órganos centrales de planificación y política económica. ^{46/}

Las cooperativas constituyen instrumentos de defensa económica en la producción, el consumo y el ahorro. En el primer caso ellas permiten la unión y la organización de pequeños propietarios de bienes de capital o de trabajo a fin de reducir los costos y ampararse frente a ciertos riesgos de la competencia por parte de grandes empresarios y de monopolios de producción. En el segundo, ellas permiten la defensa de los consumidores contra las prácticas de especulación de los comerciantes convencionales. En el tercero, las cooperativas canalizan en favor de sus propios asociados la capacidad de ahorro popular y aprovechan ciertas ventajas proteccionistas que la legislación de la

^{46/} A este respecto Gerardo Von Potobskv, funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo dice: "Frente a la planificación misma, los empleados latinoamericanos parecen adoptar una posición más favorable que los empresarios de otras regiones, inclusive de los países más avanzados económicamente. Ello no implica que dejen de apoyar vigorosamente los principios de la libre empresa y que no desconfíen de una intervención errática de los organismos gubernamentales, que se traduzca en complicaciones burocráticas y engorros administrativos. Pero en vista de las dificultades que ofrece principalmente el desarrollo de la industria, los empresarios estarían dispuestos a aceptar cierta programación indicativa que imprima racionalidad a la evolución económica y coadyuve a sus esfuerzos. No cabe duda de que las organizaciones de empleadores reclaman su participación en las tareas de planificación. A este respecto es interesante notar la intervención activa de los delegados patronales en la primera reunión de la Comisión Consultiva Interamericana de la O.I.T., al discutirse el tema de la industrialización e integración económica en América Latina. En esta ocasión insistieron vigorosamente en la necesidad de una participación, apoyando la conclusión de que las tareas de planificación interesan tanto a empleadores como a trabajadores y reconociendo que su participación activa es altamente deseable y necesaria". La participación de las asociaciones profesionales en el proceso de planificación de los países de América Latina, en Revista Internacional del Trabajo, Vol. 75, N°6, junio de 1967, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

/mayoría de

mayoría de los países otorga a este tipo de institución. El impacto de las cooperativas puede ser mayor si operan en estrecha coordinación con los sindicatos de trabajadores tanto urbanos como rurales. ^{47/}

Los comités de producción son los instrumentos de participación de los trabajadores y los directores de empresas para la responsabilidad conjunta de planificar y organizar el proceso de producción en cada unidad operativa. Obviamente ellos sólo pueden operar en aquellos países en donde se ha incorporado la "auto-gestión" en todas las actividades del aparato productivo. ^{48/}

Las asociaciones profesionales y cívicas constituyen organismos y grupos para la participación popular específica en ciertos frentes de interés científico, profesional, deportivo, cívico o de cualquier índole relativa a aficiones individuales o colectivas.

^{47/} A este respecto Yair Levy, del Instituto Afroasiático de Estudios Sindicales y Cooperativos de Tel-Aviv, dice: "El agrupamiento de las funciones sindicales y cooperativa en una misma estructura ha permitido a la Histadrut (organización sindical nacional que agrupa al 90 por ciento de los asalariados de Israel) crear una compleja red de empresas y organizaciones que van desde las aldeas cooperativas (kibbutz, moshav y moshav shitufi) hasta los sindicatos, desde las cooperativas de abasto a las empresas industriales de índole muy variada, y desde las cajas de retiro hasta las instituciones obreras de recreación, culturales y educativas". (La contribución de la cooperación y del sindicalismo al diálogo entre la ciudad y el campo. En Revista Internacional del Trabajo, Vol. 73, N°6, junio, 1966. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.) (Separata pág. 16.)

^{48/} En América Latina podrían mencionarse el caso de Cuba en los cuales la auto-gestión opera activamente en todas las unidades productivas, y el de algunos asentamientos de las reformas agrarias de Venezuela y de Chile en los cuales los campesinos organizan autónomamente la producción.

2. La participación popular en los programas de desarrollo^{49/}

Partiendo del marco general de referencia en el cual la población es sujeto, objeto y agente del proceso de desarrollo, la participación popular en los esfuerzos concretos destinados a acelerar dicho proceso tiene tres funciones principales. La primera es incorporar la capacidad creadora y las actitudes positivas de los sectores populares, que constituyen un recurso invaluable e insustituible como factor dinámico del desarrollo. La segunda es obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y la colectividad en los diferentes esfuerzos programados, en busca de un cumplimiento real de las metas fijadas. El tercero es, a través de un tratamiento adecuado, reducir las resistencias habituales que en ciertas fases de subdesarrollo cada individuo y cada comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio social.

En relación con la primera función debe reafirmarse que no puede haber desarrollo profundo y auténtico en un país si éste no es el fruto del esfuerzo colectivo, es decir, de una movilización o dinámica general. A este respecto la experiencia latinoamericana parece estar enseñando que pueden existir decisiones gubernamentales bien inspiradas, planes y programas técnicamente elaborados, e incluso posibilidades de recursos internos y externos de financiamiento y asistencia técnica; sin embargo, todo eso puede ser independiente de que la población y los grupos dirigentes deseen y estén dispuestos a ello, y cuenten con los mecanismos apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad colectiva hacia este fin. Igualmente, sin desconocer el gran valor del apoyo y las decisiones de orden legal y político de los gobiernos y de los cuerpos legislativos, la promulgación de leyes y decretos y la adopción de decisiones políticas no parecen bastar para asegurar la plena ejecución y la continuidad de los esfuerzos programados.

Desde el punto de vista de las implicaciones socio-culturales y político-administrativas de los planes y programas de desarrollo, es evidente que éstos necesitan interpretar la realidad social, que la población los comprenda y los haga suyos, y que ella misma los ponga en práctica. La precisión en las

^{49/} Véase La participación popular y los principios del desarrollo de la comunidad en la aceleración del proceso de desarrollo, preparado por el autor para el Boletín Económico de América Latina, Vol. IX, N°2, noviembre 1964, CEPAL.

proyecciones, el rigor técnico y científico en el diagnóstico y la objetividad propias de las técnicas de planificación, aunque indispensables, no parecen resultar suficientes para garantizar el logro de metas concretas e importantes, si ellas y el deseo y la capacidad de alcanzarlas no constituyen auténticos propósitos nacionales y si la población no se organiza funcionalmente para ello.^{50/}

En el terreno de los principios y desde el punto de vista funcional es la población - a través de todos sus estratos y sectores y mediante sus múltiples y complejas relaciones - la que ha de concebir, ejecutar y aprovechar los programas de desarrollo: sobre todo si éstos entrañan transformaciones estructurales y si, como debe ser, tienen por objetivo eliminar las causas del subdesarrollo y no simplemente mitigar algunas de sus manifestaciones.

En relación con la segunda función - obtener la cooperación - se considera que la población produce, consume, invierte y aprovecha las oportunidades de mejoramiento del nivel de vida en forma diversa: en unos casos con alto rendimiento y en la misma dirección de las exigencias del desarrollo general del país y en otros en sentido contrario. Salta a la vista que en los países subdesarrollados predominan los sectores que ignoran las técnicas adecuadas de producción, que no pueden o no saben ahorrar, que tienen acentuada propensión hacia los consumos superfluos o suntuarios, que no pueden y no saben cómo incorporarse mejor al proceso de creación de riqueza y que no saben cómo sacar mejor partido de los bienes y servicios a que tienen acceso. Los programas de desarrollo persiguen dar un tratamiento adecuado a estos problemas y una dirección correcta al proceso de desarrollo. Pero, como ya se indicó, por lo común la población no está informada de estos objetivos, no está motivada, no sabe cómo vincularse a ellos y generalmente no existen instrumentos funcionales que se lo permitan. Se trataría entonces, en lo posible, de estimular y aprovechar sistemáticamente la cooperación de la población mediante una vinculación más consciente, más deliberada y más organizada tanto en la ejecución como en la formulación de los planes. Debiera ser consciente porque es necesario que la población esté convencida de la conveniencia y la urgencia de acelerar el desarrollo y elevar sus niveles de vida; debe ser deliberada para que sea entusiasta y espontánea; y debe ser organizada para que pueda realizarse

50/ Véase Plan General de Desarrollo de Colombia, capítulo Las Metas Sociales. Presidencia de la República, 1961, Bogotá.

más fácilmente y con mayor rendimiento. Naturalmente, la satisfacción de estos requisitos resulta más fácil si existe participación popular en la adopción de decisiones.

La tercera función persigue reducir las resistencias que los individuos y las colectividades puedan ofrecer a los cambios y, concretamente, a las transformaciones en materia de producción, consumo, nivel de vida, etc., previstas en los planes. Estas resistencias pueden tener diversos orígenes y muchas de ellas son inherentes al proceso de desarrollo de cada país en particular. Es razonable pensar que éstas han de ser menores en la medida en que la población se encuentra deliberada y conscientemente comprometida con los objetivos del plan. En términos generales, una buena parte de estas resistencias tienen origen socio-cultural y son inherentes a todo el proceso de cambio. Otras obedecen a la falta de información sobre el contenido y los propósitos de los programas por parte de la población. Otras parecen derivarse de la falta de un interés directo que ligue a la población con éstos, interés que - como en el caso anterior - sólo puede emanar de una vinculación real con sus propósitos y una participación activa en su formulación. Otras, naturalmente, pueden obedecer a la defensa de intereses particulares de individuos, grupos o sectores de la población que acaso vean en los planes una amenaza potencial para aquéllos. Otras se originan en las posiciones partidistas de indiferencia o de oposición que cada sector de la opinión pública tiene frente al gobierno y sus decisiones. En todas estas resistencias, en fin, actúa indudablemente el trasfondo de inercia social propio de los estadios de subdesarrollo.

Estos tres objetivos - la motivación, la colaboración y la reducción de las resistencias por parte de la población - no pueden ser alcanzados como fruto de la iniciativa espontánea de la población. Existen numerosas circunstancias de carácter histórico, cultural, político y psicológico que pueden pesar negativamente. En la mayoría de los países no hay una tradición que sirva de base a este tipo de colaboración. Por el contrario, amplios sectores de la población han permanecido tradicionalmente al margen de las tareas de gobierno y de promoción del desarrollo. En tales condiciones resulta necesario crear la atmósfera de confianza suficiente y establecer nuevos factores de interés para que todos estos sectores marginados se incorporen a través de la participación popular organizada.

/En general

En general podría decirse que la participación popular en los planes y programas de desarrollo debe ser el fruto de una nueva dinámica social en torno a la aceleración del desarrollo de todo el país y no simplemente un fenómeno susceptible de ser localizado en pequeñas comunidades o sectores. Debe ser el resultado de una nueva concepción de las responsabilidades del gobierno y de la problemática del desarrollo. Debe surgir del entusiasmo y de la fe populares en unos propósitos de superación de las actuales condiciones de subdesarrollo e inspirarse en el interés directo de amplios sectores de la población. Ello supone que éstos participen activamente de alguna manera en las decisiones y tengan oportunidad para convencerse de la bondad, la conveniencia y la urgencia de los programas de desarrollo. Con tal objeto, los programas deben formularse en términos de interés directo para la población y en un lenguaje que pueda ser fácilmente interpretado por ella y atraer su entusiasmo y su cooperación, y en consecuencia, debe haber mecanismos apropiados que estimulen y hagan posible esa participación en la práctica.

En términos generales, el aporte concreto necesario para que los planes de desarrollo tengan mejor cumplimiento podría ser planteado en tres grandes campos: en el de las decisiones, o formulación de los planes; en el del cumplimiento de las metas económicas y de elevación del nivel de vida; y en el de la estrategia que estos esfuerzos deben seguir para adquirir vigencia y consolidarse.

En el primero, como ya ha sido dicho, es necesario contar con un instrumento práctico de canalización de las iniciativas y aspiraciones de la población, las modalidades del cual dependerá, evidentemente, de las características de cada país y de cada una de las situaciones locales. En este caso como en todos los relativos a la participación popular, buena parte del problema radica principalmente en la eficacia práctica de los instrumentos escogidos y en la autenticidad de la representación popular que sirve de base al diálogo y a la adopción de decisiones. Naturalmente, a ello debe agregarse la necesidad de una nueva actitud de modestia intelectual y profesional y de mayor comprensión de la problemática social, por parte de los planificadores y técnicos, que les permita compartir sus responsabilidades con la comunidad.

/El aporte

El aporte en el segundo campo - la ejecución de los programas - es más susceptible de definición y cuantificación. Como bien se sabe, los planes y programas de desarrollo no sólo constituyen un conjunto de líneas de acción y de propósitos generales sino también una gama de metas determinadas de producción, productividad, consumo, capitalización, elevación del nivel de vida, y de muchos otros aspectos fundamentales de la vida del país. Para el cumplimiento de cada una de ellas se requiere un aporte concreto de uno o varios sectores, comunidades o grupos, según el caso, aporte susceptible de ser dispuesto y organizado racionalmente. En el campo de la producción, los grupos podrán ser vinculados mediante el conocimiento de las metas establecidas y de una organización flexible adecuada para cumplirlas en cada uno de los sectores de desarrollo más importante. ^{51/}

Esta modalidad de la participación puede hacerse indispensable para garantizar el éxito de la política económica general en muchos países latinoamericanos, no sólo como una finalidad en sí misma sino también como parte de la estrategia de los planes y programas. Por ejemplo, varios de esos países necesitan diversificar sus cultivos y en algunos casos sus planes están estructurados sobre esta base. Sin embargo, muchos agricultores continúan practicando el único cultivo a que están acostumbrados, por no haber sido informados ni orientados adecuadamente ni disponer tampoco de los medios apropiados para modificar su producción. Algunos de los países cafeteros constituyen un buen ejemplo de esta situación. Otro tanto sucede en los demás sectores. Por falta de una adecuada información, o porque el plan no ha conquistado bastante la adhesión de los productores, o porque éstos no se sienten ligados a los propósitos del plan, o, en algunos casos, en defensa de intereses contrarios a los de este último, el hecho es que los sectores más dinámicos de muchos países tienden a comportarse en forma anárquica y a intensificar sus esfuerzos en frentes de mucha competencia o de poco interés para la política económica del país.

^{51/} Por ejemplo en el sector agropecuario deberá informarse a la población de las metas de producción y productividad para los diferentes cultivos, interesarla o motivarla para su cumplimiento, y organizarla para tal fin. Las comunidades y unidades productivas afectadas y los órganos representativos de éstas deberán estar enterados del volumen y la calidad de los productos que el país se propone producir y del incremento anual de la producción establecido en el plan. Asimismo deberá compenetrarse de la conveniencia y urgencia de cumplir estas metas y del significado de su esfuerzo dentro del conjunto del desarrollo del país. Y, lógicamente, tal vinculación de la población debería ser uno de los objetivos prácticos del programa del sector agropecuario.

/En relación

En relación con el cumplimiento de las metas económicas la participación popular debe concretarse y organizarse especialmente en varios campos. Uno de ellos es el cumplimiento consciente y deliberado de las metas y actividades específicas tanto en el plano general como en el sectorial. Como se expuso anteriormente, la ejecución efectiva de los planes y programas de desarrollo radica en buena parte en la posibilidad de que las diferentes acciones y metas dispuestas se lleven a efecto conforme a la dirección, el tiempo, el costo, los sectores y las zonas de actividad previstos. Todo esto presupone un mecanismo de transmisión o comunicación que permita a la población afectada conocer dichas acciones y metas y tenerlas en cuenta. La participación popular debe partir de un conocimiento adecuado del plan para interesar constructivamente a la población y estimular u organizar su participación, tanto en el plano sectorial como en el local o de trabajo. Utilizando sistemáticamente la participación popular organizada y con técnicas apropiadas, las metas (las sectoriales de producción de bienes y servicios; las de consumo, tanto en el orden cuantitativo como cualitativo; las de ahorro o capitalización; y las de incremento de la productividad) podrían ser conocidas y hechas suyas por la población relacionada con ellas. Asimismo cabe suponer que las metas en materia de recursos humanos podrían ser alcanzadas más fácilmente mediante una acción directa sobre la población organizada en función del plan, que por medio de la mecánica del mercado de mano de obra.

Otro aspecto de esta contribución lo constituye la posibilidad de complementar los recursos y esfuerzos de la programación económica global, mediante la utilización de recursos económicos y financieros adicionales en la construcción de obras de infraestructura y de otros tipos. La experiencia latinoamericana permite pensar que podría obtenerse trabajo voluntario consciente y entusiasta a base de los sistemas de "esfuerzo propio", "auto-construcción", y "ayuda mutua" para la construcción de caminos, obras de riego, electrificación, puentes, acueductos, alcantarillados, viviendas, escuelas y muchas otras instalaciones. También podría ahorrarse el pago de trabajo en algunas tareas de interés nacional, como en campañas de alfabetización, de higienización y otras. Igualmente, la experiencia en algunos proyectos ha demostrado que es posible obtener recursos financieros adicionales en dinero y en especie para esta clase de obras gracias a contribuciones voluntarias, donaciones, colectas populares y otros.

/Otro aspecto

Otro aspecto es la posibilidad de que se convierta en instrumento de promoción y ejecución de la reforma agraria.^{52/} Siendo este un problema de carácter estructural que supone la transformación de la vida rural y sus instituciones, la movilización activa de grandes recursos financieros y tecnológicos y, sobre todo, de la población, la participación popular organizada puede hacer un significativo aporte.^{53/} Por una parte, puede facilitar la organización de las comunidades afectadas, la orientación en sus contactos con las entidades de la reforma y la asistencia técnica en el proceso de reasentamiento. Como bien se sabe, las formas típicas de asentamiento en América Latina constituyen en muchos casos un serio obstáculo a la reforma agraria, por lo cual este aspecto debe recibir un tratamiento previo y adecuado.^{54/} A través de una participación organizada podrían encauzarse constructivamente las actitudes y las expectativas de las masas campesinas en busca de una reforma ordenada y técnicamente ejecutada. También podría darse un tratamiento adecuado a los obstáculos de orden cultural, psicológico y social que acompañan a todo proceso de reasentamiento y de sustitución de formas de producción. Por otra parte, podría facilitarse la educación para la producción cooperativa y preparar y organizar a los campesinos para las nuevas técnicas de producción y la ejecución de obras de interés regional o gremial. Igualmente, podría constituir un instrumento interesante para la promoción de la organización gremial campesina e incluso podría ser una de las bases para la defensa de la reforma agraria, especialmente frente a la acción sistemática de los sectores que por diversas razones se oponen a ésta.^{55/}

^{52/} Véase CEPAL, Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Ecuador, documento de Referencia N°4, Seminario Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964; y Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Venezuela, Documento de Referencia N°3, del mismo Seminario, Santiago, 1964.

^{53/} Véase Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.

^{54/} Véase Rural Settlement Patterns and Social Change in Latin America: Notes for a Strategy of Rural Development, op.cit.

^{55/} Naciones Unidas, Progreso en materia de Reforma Agraria, (publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 63.IV.2); y Jacques Chonchol, El desarrollo de América Latina y la Reforma Agraria, Editorial del Pacífico, Santiago, 1964, pág. 94.

En el terreno de los aspectos político-administrativo y de la formulación y ejecución de los planes generales, la participación popular también podría aportar diversas soluciones concretas, especialmente en relación con tres factores.

Una de ellas, sería la contribución al desencadenamiento de "la nueva dinámica social" de progreso que todo país necesita para poder acelerar su proceso de desarrollo y para que éste se consolide y produzca fuentes de autogeneración de progreso. En efecto, como ya se señaló, la extensión y la profundidad de las transformaciones de índole económica, política y social que - como requisito previo de éxito - supone la ejecución de los planes generales no pueden lograrse fácilmente en países en los cuales amplios sectores de la población permanecen dominados por la inercia social como consecuencia del marginamiento a que han estado sometidos por mucho tiempo. Tampoco es fácil obtenerlas cuando éstos han logrado aparentemente niveles de vida aceptables, pero su progreso se rige por el paternalismo del gobierno o de otros sectores como única fuente de acción y de trabajo. Tampoco puede esperarse éxito fácil si la población carece de ideales nacionales dirigidos hacia la superación de las condiciones de subdesarrollo o si el progreso social no constituye una "necesidad sentida". Se trataría de estimular y orientar a la población en el sentido de los esfuerzos programados para el desarrollo, pudiendo ella utilizar después los medios de expresión de la voluntad popular puestos a su alcance, incluidos los partidos y los movimientos políticos. El ejercicio de la participación vendría a funcionar así como un instrumento consagrado a promover y despertar en los individuos y en la colectividad anhelos de superación, fe en el destino nacional y sentimientos de solidaridad y cooperación, y a movilizar a la población en torno a la necesidad de superar las actuales condiciones de subdesarrollo.

Otra sería la posibilidad de constituirse en el conducto de comunicación de doble sentido que debe existir entre los planificadores y administradores del plan general y la población directamente afectada. Como ya se indicó, esta comunicación resulta indispensable en vista de la distancia existente entre los dos planos en los cuales trabajan los planificadores y los productores. También lo es habida cuenta de la completa coordinación que exige la ejecución de los planes debido a la naturaleza intersectorial, interregional,

/y nacional

y nacional que tienen éstos. Y lógicamente, lo es también en razón de la necesidad y la conveniencia de que la población comparta de alguna manera las responsabilidades de la formulación de los planes.

Otra sería la de contribuir a aglutinar a las fuerzas vivas del país y los grandes sectores de opinión pública en torno a los propósitos del plan general. El ejercicio de la participación activa puede conducir a la "unidad de acción y de propósitos" que los planes requieren, y plantea la posibilidad de contar con un instrumento de acción suprapartidista para encontrar la base de apoyo popular que requieren los planes. También plantea la posibilidad de contar con un medio de cohesión para el enfrentamiento que, de manera casi inevitable en América Latina, tienen que librar los sectores populares y adictos a la aceleración del desarrollo con los reducidos pero poderosos sectores que se oponen sistemáticamente a todo esfuerzo encaminado a promover y a consolidar el progreso económico y social. ^{56/}

En el plano de la estrategia que los planes y la política de desarrollo deben seguir para asegurar su cumplimiento y lograr una efectiva aceleración del desarrollo, la participación popular organizada constituye un instrumento fundamental. Ella ofrece un marco positivo para el surgimiento de nuevas pautas y valores socio-culturales favorables al desarrollo económico y social y a los esfuerzos que intenten los gobiernos en este mismo sentido. La aceleración del desarrollo requiere plena conciencia de la población, fe en el destino nacional y confianza en los esfuerzos que se realizan. Nuevos anhelos de vivir mejor y progresar más deben substituir a los sentimientos de frustración y marginamiento que caracterizan a las masas de campesinos y obreros latinoamericanos e incluso a grandes sectores de las clases medias. Y todos estos factores surgen más fácilmente en una atmósfera de movilización y participación popular.

^{56/} Véase Naciones Unidas, Informe sobre la Situación Social en el Mundo (Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 61.IV.4, pág. 31); Raúl Sáez, Exposición en nombre de la Nómina de Nueve, Sesión Plenaria del CIES al Nivel Ministerial, Unión Panamericana, Washington, 1962; Jacques Chonchol, El desarrollo de América Latina y la reforma agraria, op.cit., págs. 94 y 95.

/Igualmente, no

Igualmente, no debe dejarse de mencionar la contribución como factor de organización y educación popular para el mejor aprovechamiento de los servicios que ofrece el gobierno. Entre las diversas causas del poco éxito de los programas oficiales de salud, educación, higienización, nutrición, alfabetización, extensión agrícola, vivienda y otros, está la falta de colaboración consciente y responsable de la población. En efecto, en casi todos estos servicios la acción unilateral del gobierno - por eficiente que sea - no es suficiente para obtener los resultados deseados; por lo tanto, corresponde a la población aportar su actitud positiva, su voluntad y su entusiasmo.

3. Efectividad de los actuales instrumentos de participación popular

Los cambios acelerados que en muchos aspectos de la vida latinoamericana han venido operándose en los últimos tiempos han tenido, entre otros efectos, el poner en marcha un lento pero positivo proceso de expresión popular. La urbanización acelerada y los progresos en la industrialización han facilitado la incorporación de amplios contingentes de población a la vida política y al sistema moderno de producción. Y una nueva conciencia en torno a la conveniencia y a la urgencia de acelerar el proceso de desarrollo está gestándose en los sectores populares y en los estratos medios de prácticamente todos los países. Esta consideración se funda en el surgimiento y en la expansión de los movimientos políticos "populistas" que reemplazan a los partidos tradicionales, la tendencia creciente a sustituir los líderes tradicionalistas por otros "progresistas" y "desarrollistas" y la continua y creciente presión de los sectores populares en demanda de solución para problemas y aspiraciones concretas del nivel de vida, como la vivienda, la educación y la salud; y la acción sistemática de los sindicatos para defender los salarios frente a los procesos inflacionarios que afectan a buena parte de los países de la región.

Este hecho, en sí positivo y favorable, no significa que exista una conciencia y unos instrumentos operativos para la participación. Como ya fue planteado, una cosa es la conciencia que permite al individuo y a los grupos ubicarse frente del universo económico, político y social que le rodea, y otra es la actitud, la motivación, la capacidad y la organización para participar activamente en el desarrollo planificado. Al analizar detenidamente la situación de los países con respecto a esta segunda faceta de la participación se tiene la sensación de que ni el sistema de instrumentos vigentes, ni cada uno tomados en particular, están en adecuadas condiciones para facilitar el cumplimiento de la compleja tarea que incumbe a la población en la aceleración del desarrollo. En este sentido el sistema de participación de las organizaciones populares en las tareas de planificación y de ejecución de las metas a nivel de "unidades productivas" instaurado en Cuba puede constituir una excepción.

Los partidos enfrentan serias limitaciones en este campo. Cuando se trata de partidos tradicionales su marco doctrinario generalmente les impide incorporar a la vida nacional este tipo de participación. En relación con

/ellos podría

ellos podría decirse que en general no parecen haber tomado conciencia del importante papel que cabe al Estado en la transformación de las actuales condiciones de subdesarrollo, y más bien parecen seguir concentrando sus esfuerzos en la disputa tradicional por el control de las posiciones burocráticas.^{57/} Al mismo tiempo, los llamados "populistas" se ven en la práctica limitados en este terreno en razón de su naturaleza pluralista. Por su parte, aquellos que no enfrentan tales dificultades de doctrina o de pluralidad de intereses generalmente no tienen acceso al poder dentro del marco institucional. Por estas y otras razones las posibilidades de un sistema real de participación popular organizada para la promoción y la planificación del desarrollo se han visto limitadas, a pesar de ciertas coyunturas favorables que se han presentado transitoriamente en algunos países. A este respecto debe anotarse que aparentemente no existe oposición declarada contra tal tipo de participación, como lo indica el hecho de que en varios países las asociaciones de empleadores y de trabajadores cuentan con representantes en los organismos nacionales de consulta para la planificación. En relación con este tema vale la pena citar algunos conceptos publicados en la Revista Internacional del Trabajo "... Para apreciar la oposición de los gobiernos latinoamericanos es necesario comparar, por un lado, las declaraciones oficiales y los textos legales existentes, y por otro, las realidades de la participación. Los resultados de este cotejo son, como ya se sabe, poco satisfactorios, y deben evaluarse a la luz de factores diversos, como la novedad de la empresa, las dificultades políticas inherentes y cierto escepticismo con respecto a los fines que pudieran lograrse. Examinando la actitud más concreta de los gobiernos frente a la participación sobre la base de los sistemas legales que se han introducido, podrá observarse como característica general que la intervención de las organizaciones profesionales está prevista sobre todo en lo que concierne a los aspectos técnicos de la planificación y mucho menos a los fines de la orientación de la política económica y social y de la determinación de las

^{57/} Véase Partidos políticos y sociología electoral en Memoria del VI Congreso Latinoamericano de Sociología, Tomo I, págs. 222 y 455, Asociación Venezolana de Sociología, Caracas, abril 1961; y Gino Germani: Política y sociedad en una época de transición, Paidós, 1968, Buenos Aires, especialmente Capítulo III, título 10.

metas y objetivos básicos".^{58/} Y más adelante se agrega: "Considerados en su conjunto, los diversos sistemas existentes en América Latina no constituyen, en realidad, sino un intento de participación, más desarrollado en unos países que en otros. Sin embargo, si lo que se desea es una participación real y efectiva, desde el punto de vista institucional deberá preverse una estructura integral con organismos permanentes y coordinados, en los cuales pueda desarrollarse un amplio diálogo social y una confrontación de intereses que tiendan a una participación en la definición de los lineamientos económicos y sociales, donde las partes puedan estar asociadas también a las tareas técnicas de la planificación y asistir en las labores de control y evaluación".^{59/}

Por esta falta de institucionalización de la participación popular, los sindicatos tanto del capital como del trabajo tienen en la práctica un desempeño muy limitado en las tareas de la planificación y de la prosecución de las metas. Los primeros influyen decisivamente en la formulación de la política económica y social pero no principalmente a través de mecanismos formales de participación, sino mediante la acción directa de los individuos y los grupos que controlan el poder público. Tienen, además, el control directo sobre todo el proceso productivo a través de la propiedad de las empresas. Los segundos - los sindicatos de trabajadores - sólo lo hacen a través de las formas precarias de participación en los comités de consultas del sector privado que asesoran a los organismos nacionales de planificación, ya mencionados. Su influencia en la formulación de la política se encuentra limitada en la práctica por ciertas circunstancias. En la mayor parte de los casos el movimiento sindical no tiene suficiente fuerza política para

^{58/} Gerardo Von Potobsky: La participación de las asociaciones profesionales en el proceso de planificación de los países de América Latina, Vol. 75, Nº6, junio 1967. Separata, pág. 9.

^{59/} Ibidem, pág. 18.

/cumplir tal

cumplir tal función.^{60/} Sus actividades se concentran casi rutinariamente en la lucha por la estabilidad o el mejoramiento de los salarios y la conquista de algunas prestaciones sociales, a través de las relaciones obrero-patronales. En otros - desafortunadamente con bastante frecuencia - se encuentra dividido en varios grupos y "centrales y confederaciones" rivales. En ciertos casos estos movimientos se encuentran emplazados abiertamente en la oposición al gobierno y a las élites empresariales y esta situación los coloca al margen de toda posibilidad de participación institucional.^{61/} En otros casos las organizaciones sindicales tienen fuertes vinculaciones con los partidos y grupos de gobierno pero esta situación generalmente coincide con una mengua de la capacidad de lucha de tales organizaciones y su operación en la práctica como simples apéndices oficialistas.

^{60/} A pesar de los constantes progresos logrados, el movimiento sindical en América Latina es muy débil y no cubre a la mayoría de los trabajadores. Esto es especialmente válido en el caso de los campesinos y de los empleados de estratos medios. Su núcleo más activo está ubicado en aquellos frentes más modernizados de la producción, como en las explotaciones petroleras y mineras, algunas instalaciones industriales de alta tecnología, el transporte y otros. Según la OIT se estima que mientras en Colombia los trabajadores petroleros y textileros están sindicalizados en 90 y 80 por ciento respectivamente, y en Chile los del cobre y el transporte marítimo lo están en el 50 y 90 por ciento respectivamente, los sindicatos agrarios no abarcan más de 10 por ciento de los trabajadores rurales, incluyendo pequeños propietarios y arrendatarios. El tamaño de los sindicatos también es revelador: Por ejemplo en 1959 en Chile el 83 por ciento de los sindicatos de empresa tenía menos de 325 miembros y 49 por ciento menos de 100 miembros; en Perú, el promedio de afiliados de los sindicatos registrados por los servicios centrales del Ministerio de Trabajo y Comunidades entre 1962 y 1963 era de 61. En Venezuela dicho promedio para 1962 era de 51.

^{61/} Universidad de Chile, Instituto de Organización y Administración: Trayectoria y estructura del movimiento sindical chileno 1946-1962. INSORA, 1963, Santiago.

El movimiento cooperativo ha avanzado considerablemente en los países de la región, particularmente en cuanto se refiere a cooperativas de consumo y de construcción de viviendas. Su capacidad para operar como un mecanismo efectivo de la participación en el plano de la producción, el consumo y la capitalización está aún limitada debido a varios factores. En primer lugar las cooperativas disponen de muy poco capital y no cuentan con un sistema de financiamiento adecuado. Esto reduce el tamaño de sus operaciones y encarece sus costos de operación. Por diversas razones no existe en los sectores populares una conciencia en torno al cooperativismo y las ventajas que podrían derivarse de él. En general la difusión y la motivación en este plano es deficiente en casi todos los países de la región. La falta de personal capacitado y las limitaciones financieras de las cooperativas no les asegura generalmente un funcionamiento exitoso. Por otra parte la legislación existente en muchos países es muy amplia y proteccionista, pero al mismo tiempo, implica una serie de exigencias burocráticas y de control contable y legal que contribuyen a restar agilidad al movimiento cooperativo. En general puede decirse que las cooperativas que funcionan mejor son aquellas que operan en la práctica como sociedades anónimas típicas. En este caso la gestión financiera es buena pero se sacrifica en la práctica todo el impacto educativo y organizativo comunal que es la base fundamental del movimiento cooperativo.

Recientemente se ha iniciado un movimiento de organización popular para la defensa de los consumidores en Chile bajo el nombre de Consejo Nacional contra la Inflación, destinado a impedir la especulación, a organizar centros populares de distribución de artículos de primera necesidad y ayudar al gobierno en su política de orientación de los consumos de acuerdo con la situación y los requerimientos de la economía nacional. En desarrollo de esta idea se espera que grupos populares de consumidores ejerzan una vigilancia sobre los precios y denuncien a las autoridades las irregularidades registradas, se organicen para abastecerse en centros especiales de distribución de artículos con la ayuda del gobierno y colaboren en otros aspectos de la política anti-inflacionaria.

En materia de participación en la administración y ejecución de los procesos productivos es poco lo que existe en América Latina, si se

/exceptúan la

exceptúan la participación de los trabajadores en las "unidades productivas" cubanas y la auto-gestión de los campesinos en algunos asentamientos de las reformas agrarias de Venezuela y Chile, casos ya mencionados.

Segunda Parte: Los principios y programas del desarrollo de la comunidad

I. LOS PRINCIPIOS Y METODOS DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

1. Definición y evolución

En la búsqueda de tratamiento para el factor clave de la participación popular en la aceleración del desarrollo, y ante la necesidad de contar con sistemas y métodos que puedan promover en la población actitudes, motivaciones e imágenes favorables al progreso económico y social, se han formulado varios principios y doctrinas y se han ensayado diversas soluciones. Particularmente dentro del marco de las Naciones Unidas y con el apoyo de la mayoría de los Estados Miembros, se han estado aplicando y perfeccionando durante más de quince años los principios y actividades conocidos internacionalmente con el nombre de "desarrollo de la comunidad". Siguiendo la definición adoptada, se trata de "aquellos procesos en cuya virtud 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 a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional."^{62/} En otras palabras, se trata de las actividades basadas en la asociación de una comunidad local con el gobierno en busca de la superación de sus condiciones de subdesarrollo.

A pesar del sentido de esfuerzo adicional a los del gobierno que parece encerrar la versión española de la definición adoptada por las Naciones Unidas,^{63/} es evidente que a ambos términos del binomio comunidad-gobierno corresponde un papel de especial importancia. Aún más, en este caso como en todos los relacionados con la problemática del desarrollo, es en la población misma, en última instancia, en donde parecen estar

^{62/} Desarrollo de la comunidad y servicios conexos (separata de los documentos oficiales del Consejo Económico y Social en su 24º período de sesiones), Nueva York, 1960, párrafo 1.

^{63/} Se hace alusión al sentido de "adición" de los esfuerzos de la población a los del gobierno que parece tener la definición. Implícitamente se sugiere en ella que es al gobierno a quien corresponde la iniciativa, a la cual se "suman" los esfuerzos de la población.

radicados los elementos básicos del progreso: en la iniciativa de la comunidad y en su capacidad para buscar, asimilar, autogenerar y consolidar el progreso económico y social. Sobre esta base doctrinaria el desarrollo de la comunidad adquirió en la India, fisonomía definida bajo la inspiración de Mahatma Gandhi y de Rajendra Prasad, para convertirse después en programa nacional de gobierno en 1952.^{64/} Precisamente en este sentido parece haber sido difundido por Inglaterra para tratar de superar el marginamiento secular de la población de algunas de sus colonias africanas en el momento de la independencia. Con este contenido el Gobierno filipino lo incorporó a la vida nacional para la reconstrucción del país después de la segunda guerra mundial. Otro tanto puede decirse de América Latina. Sobre esta misma base, a partir de 1952 el desarrollo de la comunidad fue incluido en las labores de Gobierno en Puerto Rico y fue integrado oficialmente en el "Farm Development Programme" a partir de 1955 en Jamaica. En Venezuela fue introducido "para terminar con esa concepción paternalista del Gobierno y del Estado que tenía el pueblo, que todo lo esperaba de la acción pública".^{65/} En esta dirección fue promulgada por el Congreso de Colombia la ley 19 de 1958, que introdujo en ese país la "acción comunal".^{66/} Dentro de esta concepción el Gobierno de Chile y las Naciones Unidas firmaron en junio de 1962 el "Convenio sobre Trabajos de Desarrollo de la Comunidad en Puente Alto".^{67/} y acordaron iniciar el proyecto experimental en el departamento de Arica. Estas mismas ideas ampliadas y llevadas al plano nacional a través de la organización de la población marginal inspiraron el actual programa chileno de "Promoción Popular".

^{64/} Véase: M.K. Gandhi, Constructive Programme. Its Meaning and Place, Nueva Delhi, 1941; R. Prasad, Constructive Programme. Some Suggestions, Narajivan Publishing House, Amedabad, 1942; Naciones Unidas, Informe de una misión para evaluar el desarrollo de la comunidad en la India, (TAO/IND/31), versión en español, CEPAL, Santiago, 1964.

^{65/} Rómulo Betancourt, Presidente de Venezuela, Discurso pronunciado en el Teatro Nacional de Caracas el 15 de enero de 1964 con motivo del Día del Maestro.

^{66/} Véase Ley 19 del 25 de noviembre de 1958 del Congreso de Colombia, Artículo 22, Anales del Congreso, 1958, Bogotá.

^{67/} Véase: "Convenio sobre trabajos de desarrollo de la comunidad" celebrado entre las Direcciones de Agricultura, Educación Primaria y Normal y Servicio Nacional de Salud del Gobierno de Chile, y las Naciones Unidas.

/Con estos

Con estos mismos propósitos el Gobierno del Perú instauró el programa nacional de "Cooperación Popular" y la respectiva Comisión Ejecutiva Interministerial en agosto de 1963.^{68/} Y en adhesión a estos principios votaron todos los países latinoamericanos en favor de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre "Acción Comunal" en noviembre de 1963.^{69/}

Desde el punto de vista de su contenido, sus características y su alcance, el Desarrollo de la Comunidad constituye esencialmente un método de trabajo destinado a facilitar la conjugación de los recursos de la población y del gobierno y a obtener un mayor rendimiento de éstos. Y como su finalidad general es la de contribuir a "mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas a la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional" puede ser considerado lógicamente como un medio en la aceleración del desarrollo. En su carácter de método se apoya en unos principios y axiomas sociológicos (no siempre bien definidos en los diferentes países y proyectos); y, en su condición de medio, va vinculado a la solución de problemas concretos de la respectiva comunidad, relacionados con los servicios públicos, comunales y asistenciales y algunos aspectos de la producción.

Si se analizan detenidamente los antecedentes y las diversas versiones del Desarrollo de la Comunidad, tanto en Asia y en Africa como en América Latina, se obtiene la impresión de que no se trata de una doctrina y unos métodos definidos y exclusivos. Sin embargo, aun cuando cada programa aparece con objetivos determinados, presenta un relieve típico en algunos aspectos y pretende contar con sus métodos propios, todos los programas giran en torno a una base común: la fe en la capacidad y en los potenciales individuales y colectivos y el convencimiento de que éstos pueden ser liberados, acrecentados y encauzados conscientemente hacia el progreso

^{68/} Véase: Gobierno del Perú: Decreto Supremo N° 37-F del 17 de agosto de 1963; Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, Cooperación Popular, 1963, Lima.

^{69/} Véase: Resolución 1915 (XVIII) sobre Acción Comunal de la Asamblea General de las Naciones Unidas; informe de la Tercera Comisión de la Asamblea General (A/5606) sobre el informe del Consejo Económico y Social; resolución 190 D (XIII), 585 (XX) y 975 E (XXXVI) del Consejo Económico y Social, y resolución 1708 (XVI) de la Asamblea General.

económico y social. En lo que se refiere al relieve de los programas, el Desarrollo de la Comunidad comenzó a aplicarse en el tercer decenio del presente siglo como "medidas de reconstrucción rural" en la India, como "medidas de desarrollo rural" en Ceylan y de "educación popular" en Birmania, y más tarde como "reconstrucción nacional" en Filipinas y China (Taiwán).^{70/} En América Latina, quizá uno de los antecedentes más interesantes son las "misiones culturales" en México en el decenio de 1920.

Mientras en Colombia el factor básico de estos programas es la participación de la población, o "acción comunal",^{71/} en la construcción de obras de infraestructura social, en Venezuela, lo es la participación popular en los programas de desarrollo y en la reforma agraria.^{72/} En Ecuador, Perú y Bolivia estas actividades se desarrollaron hasta 1962 bajo la versión de "integración del indígena", que patrocina y fomenta la Organización Internacional del Trabajo con la colaboración de otros organismos especializados de las Naciones Unidas.^{73/} En Brasil, como país-continente que es, parecen encontrarse todas las modalidades.^{74/} En México se hace énfasis en la organización comunal y en la elevación del nivel de vida. En Paraguay parecen orientarse hacia la contribución económica de la población mediante las "ofrendas" organizadas constantemente para la solución de algún problema de

^{70/} Véase: Naciones Unidas, Evaluación de las actividades de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo de la comunidad rural. Informe del Secretario General (E/CN.5/373), párrafos 104 y 107; y John P. Lewis: Quiet Crisis in India, The Brookings Institution, Washington D.C., 1962.

^{71/} Véase: División de Acción Comunal del Ministerio de Gobierno, El programa nacional de desarrollo de la comunidad de Colombia, presentado a la Reunión de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desarrollo de la Comunidad, Bogotá, 1962; J. Martínez Espinosa, Consultor de CEPAL, Estado y tendencias del desarrollo de la comunidad en Colombia, 1964, Fundación Universidad de América, La acción comunal como programa de gobierno, 1960, Bogotá.

^{72/} Véase: Report of a Mission on Community Development to Venezuela (TAO/VEN/15); El programa nacional de desarrollo de la comunidad de Venezuela (CORDIPAN, 1963).

^{73/} Véase: OIT, El programa andino, Ginebra, 1961; J. Rens: "El programa andino", Revista Internacional del Trabajo, Vol. LXIV, N° 6, diciembre de 1961, Ginebra.

^{74/} Véase: Community Development in Brazil, Naciones Unidas, Informe preparado por Lyra Srinivassan, 1964, New York.

/interés relacionado

interés relacionado con los servicios comunales.^{75/} Y en Chile están dirigidos a lograr la organización y la promoción de los sectores populares, servicios de salud, educación y agricultura.^{76/}

Sin embargo, todos estos programas - especialmente los que directa o indirectamente han recibido asistencia técnica de las Naciones Unidas^{77/} - se basan total o parcialmente en algunos principios y procedimientos comunes, en torno a los cuales se podría intentar la identificación de una base doctrinal.^{78/}

Uno de ellos, como ya se indicó, es la utilización del principio de que los individuos y las comunidades disponen de capacidad y potencial naturales para progresar y superarse. Por lo general, éstos se encuentran latentes en grandes sectores de la población de los países subdesarrollados y en muchos individuos y colectividades marginados de los países más avanzados. Identificar estas energías, acrecentarlas y ponerlas constructivamente en movimiento constituye el campo fundamental de acción del desarrollo de la comunidad. Como es lógico, toda acción debe adecuarse suficientemente a las características propias de cada comunidad y a los objetivos establecidos en forma previa.

Otro, que es complementario del anterior, establece que estas energías pueden ser más fácilmente liberadas y encauzadas cuando los individuos y la colectividad toman conciencia de esta capacidad y se sienten dueños de su propio destino. Por consiguiente, los esfuerzos del desarrollo de la comunidad deben dirigirse fundamentalmente a la creación de esta conciencia y de la necesaria atmósfera de confianza y seguridad en sí mismo. Esto significa, por lo tanto, la superación de los conceptos tradicionales de caridad y de paternalismo, predominantes en muchas esferas de la acción

^{75/} Véase Community Development in Paraguay (Informe preparado por Caroline F. Ware, consultora de Naciones Unidas).

^{76/} Véase: Promoción Popular Instrumento del Desarrollo Social, Consejería de Promoción Popular, 1968, Santiago; Informe Final sobre Desarrollo de la Comunidad en Chile, preparado por un experto de Asistencia Técnica, enero de 1964, Santiago.

^{77/} Véase: Orígenes, fines y medios del desarrollo de la comunidad (Documento de Trabajo N°3 del Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del desarrollo de la comunidad en la aceleración del desarrollo económico y social, preparado por la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas).

^{78/} Véase: La acción comunal como programa de gobierno, op.cit., Cap.II, pág. 31.

social. Así se procura identificar y fortalecer los valores individuales y colectivos, y no desestimarlos o suplantarlos.

Otro de ellos supone que, en general, existe una relación directa y recíproca entre el conjunto de actitudes, motivaciones e imágenes de una comunidad y su grado de desarrollo general. Esta situación a veces se traduce en un círculo vicioso que frustra la mayor parte de los esfuerzos encaminados a acelerar el desarrollo. Tal círculo debe ser roto en los países subdesarrollados mediante un tratamiento adecuado de ese conjunto de manifestaciones individuales y colectivas. Para que una comunidad participe activa y conscientemente en cualquier programa de desarrollo será necesario convertir en positivas sus actitudes y motivaciones, y hacer más propicias sus imágenes y convicciones sobre el universo físico, económico y social. Ello supone la modificación metódica de la inercia social de toda la comunidad y el desencadenamiento de reacciones sucesivas de carácter positivo.^{79/}

Otro de ellos utiliza el principio de que los cambios sociales que se operan en los individuos y en las comunidades constituyen un proceso complejo y articulado, y no una serie de fenómenos aislados y esporádicos. En razón de ello, la liberación y el acrecentamiento de las energías y capacidades de una comunidad han de constituir un proceso que debe ser programado y organizado. Por consiguiente, el Desarrollo de la Comunidad debe forzosamente apelar a todos los recursos de las ciencias sociales y de la tecnología, y planificar su acción dentro del amplio contexto del desarrollo general.^{80/} Esta concepción hace del trabajo con la comunidad una actividad interdisciplinaria, y lo vincula con los demás esfuerzos que se realicen para acelerar el desarrollo económico y social de todo el país.

"no más es el concepto de asociación de la población y el gobierno como sistema de trabajo en la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo. El carácter de "asociación" implica que la población actúa libre, deliberada y conscientemente dentro de esta "sociedad" destinada

^{79/} Véase: Eric Carlson, Fomento de Comunidades, ESAPAC, San José de Costa Rica, 1957, pág.

^{80/} Véase: Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional, op.cit.

a impulsar el desarrollo; que cada uno de sus dos integrantes realiza un aporte definido; y que un interés común sirve de base a la unidad de acción característica de tales esfuerzos. Se espera que las comunidades aporten sus recursos y potenciales y, concretamente, una actitud de progreso, un espíritu de permanente colaboración, su trabajo voluntario, y contribuciones específicas adicionales de acuerdo con la naturaleza de los respectivos programas. El gobierno, por su parte, deberá aportar vocación y actitud de servir a la comunidad de servicios técnicos. La aportación de la comunidad va desde el asentamiento a los planes y proyectos de desarrollo hasta la participación directa en la construcción de caminos, escuelas, acueductos, alcantarillado, obras de riego, parques, etc. Y en los aportes del gobierno entran todos aquellos inherentes a la responsabilidad directa del sector público, como son los servicios de agricultura, nutrición, educación, sanidad, alfabetización, economía doméstica, formación profesional, formación de cooperativas y servicios sociales, así como la formación de promotores, la investigación y la experimentación relacionadas con la administración, la programación y la promoción de los servicios técnicos que requiere el Desarrollo de la Comunidad.^{81/}

Otro principio es la posibilidad de que la comunidad local constituya un marco apropiado para la liberación y el desarrollo de los recursos y potenciales individuales y colectivos descritos anteriormente. La "comunidad de intereses" y de condiciones de desarrollo así como las relaciones "cara a cara" que caracterizan a la comunidad local y su marco territorial, hacen de ésta una unidad de acción apropiada para la promoción del desarrollo a base de la liberación y la orientación de las energías de la población.^{82/} Se considera que uno de los problemas más complejos de la aceleración del proceso de desarrollo económico y social de un país es la inercia resultante del marginamiento, y las dificultades de las altas esferas de gobierno y de promoción del desarrollo para llegar hasta dicho nivel y actuar eficazmente

^{81/} Véase: Desarrollo de la comunidad y servicios conexos, op.cit., Cap. II, párrafos 18 y siguientes.

^{82/} El Grupo especial de Expertos reunidos en febrero de 1963 en Nueva York formuló recomendaciones para la ampliación de este concepto. Véase: Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional (E/CN.5/379/Rev.1 párrafo 14.

/actuar eficazmente

actuar eficazmente en él. Mediante las prácticas del Desarrollo de la Comunidad, las comunidades y su unidad territorial adquieren movilidad y una dinámica ascendente que les permite incorporarse con mayor facilidad al ritmo de crecimiento general del país. Esta característica especial de la comunidad local está intimamente ligada al concepto de gobierno local; por ello el Desarrollo de la Comunidad lo incluye como uno de los factores básicos de la promoción y administración del progreso en el plano local.^{83/}

Con éstos y otros conceptos y procedimientos como base doctrinal, los programas de desarrollo de la comunidad fueron extendiéndose por varias regiones del mundo, como principio de afirmación de fe en la capacidad de los pueblos mismos, y como sistema de trabajo en sociedad entre el gobierno y la población, a través de numerosos programas de desarrollo rural iniciados por los países de Asia y Africa casi inmediatamente después de su independencia. Así, millares de aldeas de India, Pakistán, Filipinas, Indonesia, Ceilán, Birmania, Irán, Camboya, Tailandia, y otros países, fueron movilizadas en torno a los "principios del desarrollo de la comunidad". Y comenzó a desarrollarse en numerosas aldeas un proceso de transformación de actitudes, motivaciones e imágenes, en tanto que numerosas viviendas, escuelas, caminos, canales de riego, puentes, acueductos, alcantarillados y hasta instalaciones hidráulicas fueron construidas por esta asociación comunidad-gobierno.

Como consecuencia de los primeros éxitos, estos principios y prácticas del Desarrollo de la Comunidad fueron trasladados en 1948 al campo de las preocupaciones y actividades de las Naciones Unidas.^{84/} Desde entonces su evolución ha sido estimulada y apoyada por la Organización

^{83/} Véase: Desarrollo de la Comunidad y Gobierno Local; y Aspectos del desarrollo de la comunidad que tienen que ver con la Administración Pública. (Publicaciones de las Naciones Unidas.)

^{84/} Véase: Las resoluciones ya citadas del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General.

/mediante su

mediante su asistencia técnica y financiera a muchos países, con actividades que en 1967 incluían a más de 50 expertos y abarcaban a 31 Estados Miembros. A esto se ha sumado un intenso programa de divulgación internacional.^{85/} En los últimos 15 años se han efectuado numerosos seminarios, reuniones de trabajo y conferencias internacionales y regionales sobre Desarrollo de la Comunidad, y tres centros regionales para la capacitación profesional en este campo se encuentran en funcionamiento en tres continentes.^{86/}

En América Latina, prácticamente todos los países han ensayado actividades de esta índole en numerosos proyectos experimentales. Por su parte las Naciones Unidas, que en 1951 habían recibido solicitud de asistencia técnica de un país, proporcionan en la actualidad asesores y otras formas de asistencia técnica a 12 países de la región.^{87/} La Comisión Económica para América Latina, CEPAL, organizó un Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, en el cual tomaron parte prácticamente todos los países de la región. También mantiene asesores regionales para asesorar a los gobiernos y programas que lo soliciten. El Fondo Especial de las Naciones Unidas financia y asiste técnicamente al Centro de Investigación y Adiestramiento Aplicado al Desarrollo de la Comunidad, CIADEC, establecido por el Gobierno Venezolano en Jusepín, Estado Monagas. El Centro de Educación para el Desarrollo de la Comunidad, CREFAL, que opera la UNESCO en Pátzcuaro (México) en colaboración de las Naciones Unidas, la FAO, la OMS, la OIT y la Organización de Estados Americanos, ha preparado 460 especialistas en educación fundamental y 458 en Desarrollo de la Comunidad en sus 17 años de funcionamiento. Igualmente la OIT ha estado muy asociada a estas actividades a través de su Programa Indígena Andino que ha operado en Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

^{85/} Véase: Evaluación de las actividades de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo de la comunidad rural, op.cit.

^{86/} El CREFAL en México, otro en la República Árabe Unida y otro en Tailandia.

^{87/} Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

2. Tendencias de los programas ^{88/}

Por vías diferentes, todos los países latinoamericanos han ensayado la aplicación de los principios del Desarrollo de la Comunidad. Como ya se señaló anteriormente, existe en la gran mayoría de las comunidades rurales latinoamericanas una acentuada tradición de ayuda mutua y cooperación en el trabajo y en la solución de algunos problemas de interés común. ^{89/} Hasta cierto punto ello ha facilitado la iniciación de actividades experimentales, dondequiera que alguien ha intentado aplicar los principios y métodos del movimiento. Por otra parte, a partir de 1950, como ya fue mencionado, las Naciones Unidas comenzaron a difundir estos principios por todo el mundo y a prestar directa e indirectamente asistencia técnica a los países que lo solicitaran. A esa amplia difusión y al suministro de asesores técnicos se sumó la concesión de becas a numerosos profesionales latinoamericanos para realizar visitas de observación a los programas desarrollados en Asia, Africa y el Medio Oriente, y una serie de "reuniones de trabajo", seminarios internacionales y regionales y cursos de capacitación en el CREFAL. La OEA inició sus actividades en este campo con una serie de seminarios regionales en 1950 y 1951 y ha continuado promoviendo el intercambio de la divulgación de los principios en la región mediante su programa de publicaciones ^{90/} y de capacitación de personal, ^{91/} y patrocinando reuniones de técnicos en este campo para grupos de países afines. También presta asistencia técnica a varios países en esta actividad.

^{88/} En relación con este tema véase Lawrence B. Moore, Aspects of Community Development, CEPAL, División de Asuntos Sociales. Santiago, julio 1968; y CEPAL, Breve Compendio de Programas de Desarrollo Local y Comunal en América Latina. División de Asuntos Sociales. Documento de Trabajo N°2, Reunión Regional entre Organismos Internacionales sobre Desarrollo de la Comunidad. Santiago, enero 1968.

^{89/} Ella parece encontrarse claramente reflejada en el convite de los países de la zona del Caribe, en la minga o minca de los indios andinos, en el mutirao del Brasil y en otras prácticas más generalizadas a lo largo del continente como la fajina, la mano prestada, la ayuda y otras.

^{90/} Véase Colección de Estudio: Organización y Desarrollo de la Comunidad publicada conjuntamente por la OEA, las Naciones Unidas y la UNESCO, 2 vols., Washington D.C., 1954.

^{91/} Proyecto 208: Entrenamiento para el Desarrollo de la Comunidad en Comunidades Indígenas, Bolivia y México.

/Con el

Con el apoyo y la orientación internacionales y, en la mayoría de las veces con la iniciativa de los trabajadores sociales, el Desarrollo de la Comunidad se extendió a casi todos los países de la región. Cinco países - Colombia, Ecuador, Chile, Perú y Venezuela - han exaltado estas actividades a la categoría de programas nacionales de gobierno, aunque con diferencias en la concepción y en el desarrollo de éstos, así como en los diversos métodos y técnicas de trabajo.

Venezuela, de acuerdo con una Misión de Evaluación de las Naciones Unidas realizada a fines de 1963, ofrece experiencias positivas de amplitud nacional y parece constituir el medio latinoamericano en el cual el Desarrollo de la Comunidad ha venido encontrando más acogida, tanto en los sectores público y privado como en la población misma.^{92/} Cuenta con un programa nacional, patrocinado por la Presidencia de la República, y otros desarrollados por organismos estatales y por el sector privado. El Programa Nacional se inició en 1960 en forma experimental y como parte de las actividades de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, y desde el comienzo ha estado ligado a los propósitos y metas del Plan General de Desarrollo y de la reforma agraria. Desde entonces ha venido ampliando su radio de acción y ejerciendo un papel cada vez más importante en la vida del país, especialmente en las zonas rurales; al mismo tiempo está cumpliendo progresivamente la labor de encauzamiento y coordinación de los servicios y esfuerzos estatales en el plano local. A fines de 1967 se había extendido prácticamente a todos los estados y operaba simultáneamente en los planos rural y urbano.^{93/} Para estimular y financiar las actividades del desarrollo de la comunidad, el Gobierno creó en 1962 la Fundación para el Fomento Municipal y el Desarrollo de la Comunidad que funciona como un sistema nacional de encauzamiento de los recursos financieros externos y

92/ Véase Report from a Community Development Evaluation Mission to Venezuela, op.cit.

93/ Véase: CORDIPLAN La Participación Popular como Recurso del Desarrollo e Instrumento de Integración Nacional. Caracas, 1967.

y que actualmente está desarrollando una importante labor de promoción y de asistencia. Como parte de sus actividades de entrenamiento e investigación este programa opera desde 1967 con la colaboración del Fondo Especial de las Naciones Unidas, un centro nacional de investigación y adiestramiento el CIADEC, ya citado. Por su extensión, su organización y su orientación el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad constituye el más avanzado de la región. El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social ejecuta programas por medio de sus divisiones de Desarrollo de la Comunidad, Servicio Social y Malariología en diversos lugares del país; otros programas tienen un radio de acción más localizado y concreto. El "Movimiento Pro-Desarrollo de la Comunidad"^{94/} creado en septiembre de 1962 con jurisdicción sobre el Distrito Federal concentra sus esfuerzos en obras urbanas de carácter comunal, campañas de limpieza, actividades culturales y deportivas y, particularmente, de promoción y organización comunal en los programas de erradicación de tugurios que efectúa el Comité de Remodelación de Barrios. El Banco Obrero desarrolla actividades en el campo de la educación y la readaptación de la población que ocupa las viviendas construidas por la entidad, particularmente en los "super-bloques". Es especialmente notable el éxito alcanzado en los barrios "29 de enero", "Alberto Ravell" y "Simón Rodríguez", de Caracas. Este programa cuenta con la colaboración de la División de Desarrollo de la Comunidad de CORDIPLAN. El desarrollo de la comunidad cuenta con amplia acogida también en el sector privado. El más interesante de estos programas es el del "Instituto Venezolano de Acción Comunitaria" (IVAC) que trabaja también en escala nacional y que concentra sus actividades en la formación de dirigentes campesinos.

En Colombia el desarrollo de la comunidad ha logrado, igualmente, amplia difusión y notables progresos. Con anterioridad ya se habían realizado algunos programas experimentales, algunos de ellos conocidos internacionalmente,^{95/} pero fue en 1958 cuando el Gobierno y el Congreso

^{94/} Véase: Filosofía, procedimientos y alcances del movimiento pro-desarrollo de la comunidad del Distrito Federal, 1963, Caracas.

^{95/} Véase: O. Fals-Borda y otros, Acción comunal en una vereda colombiana, monografía sociológica, Universidad Nacional, 1959, Bogotá; y CINVA, La acción comunal en la construcción de escuelas rurales, una experiencia en Tabio, Bogotá, 1959.

/decidieron incorporar

decidieron incorporar sus principios y métodos a los propios planes oficiales bajo la denominación de "Acción Comunal". En efecto, la ley 19 de ese mismo año sobre reforma administrativa^{96/} estableció las correspondientes facultades e institucionalizó la participación de la comunidad en la solución de problemas de interés comunal conjuntamente con el Gobierno. De acuerdo con estas disposiciones legales y con la orientación que ha venido tomando el programa colombiano, éste se dirige hacia la promoción de la participación popular en la construcción de viviendas, escuelas, acueductos, alcantarillados, caminos vecinales, centro de salud, parques y otros servicios.^{97/} Trabaja prácticamente en todo el país por medio de una serie de promotores regionales destacados oficialmente en las capitales de departamento y de numerosas "Juntas Comunales" de carácter local creadas por ley. Dichas Juntas ejercen "funciones de control y vigilancia de determinados servicios públicos" (artículo 22 de la ley), y encauzan "la cooperación de los vecinos en cada municipio en todas aquellas actividades que propenden por el desarrollo social y económico de la población" (artículo 23). Para tal efecto, "el gobierno suministrará asistencia técnica, establecerá subvenciones y organizará cursos e instituciones para la preparación del personal encargado de promover la formación de las Juntas de Acción Comunal y orientar sus actividades" (artículo 24). Simultáneamente con este programa nacional, algunos departamentos y el Distrito Especial de Bogotá cuentan con actividades propias orientadas en el mismo sentido. Así, por medio de la Acción Comunal se han realizado numerosas obras, especialmente en el campo de los servicios comunales y de asistencia de las incluidas en el Plan General de Desarrollo para ser ejecutadas conjuntamente por la comunidad y el Gobierno.^{98/} Al mismo tiempo, algunos organismos estatales

^{96/} Véase: Ley 19 del 25 de noviembre de 1958 sobre Reforma Administrativa Congreso de Colombia, Anales del Congreso, 1958, y Decretos 1761 de 1959 y 1634 de 1960 del Presidente de la República de Colombia.

^{97/} Véase: Desarrollo de la comunidad en Colombia, (Estudio preliminar) por J. Martínez, consultor de las Naciones Unidas; e Informe sobre el programa nacional de desarrollo de la comunidad en Colombia, División de Acción Comunal, Ministerio de Gobierno, 1962, Bogotá.

^{98/} Véase Gobierno de Colombia, Plan general de desarrollo económico y social, op.cit.

/descentralizados, como

descentralizados, como el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto de Fomento Municipal, la Federación Nacional de Cafeteros y otros, utilizan los principios del desarrollo de la comunidad en diversos programas. Por su parte, el sector privado y las iglesias desarrollan diversas actividades de esta clase en muchos lugares del país. En 1966 el Gobierno creó el Consejo Nacional de Integración Popular destinado a coordinar y promover todas las actividades de cooperación y participación popular en obras de interés local y a canalizar los esfuerzos del gobierno en materia de elevación del nivel de vida de los sectores populares.

En Ecuador las actividades del desarrollo de la comunidad están ligadas al Programa Andino desde hace varios años. Este programa destinado a la población indígena se propone particularmente "elevar su nivel de vida, integrarles en el seno de sus respectivas colectividades, alentar su esperanza en el futuro, brindar a sus países el pleno poderío de un acervo humano hasta la fecha intacto". ^{99/} Los principios y métodos del Desarrollo de la Comunidad propiamente tales se han introducido como instrumentos de acción, a partir de abril de 1958, y colaborando en esta tarea han estado varios expertos de las Naciones Unidas. Posteriormente, a comienzos de 1963, el Gobierno decidió formular un programa nacional a base de estos principios, que sirviera de instrumento del Plan General de Desarrollo. ^{100/} Tal Plan, que contó con la asistencia técnica de las Naciones Unidas y de la CEPAL y financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, ^{101/} entró en vigencia a comienzo de 1964. Para tal efecto la antigua Misión Andina

^{99/} OIT, El Programa Andino.

^{100/} Véase Gobierno del Ecuador, Plan General de Desarrollo, Programa de desarrollo rural, Libro IV, Quito 1963; Junta de Planificación y Coordinación Económica, Primer borrador del programa nacional de desarrollo de la comunidad, Quito, 1963.

^{101/} Véase: Junta de Planificación y Coordinación Económica, Contrato de Préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo y la República del Ecuador, Préstamo N° 55-TF-EC., 1963.

/dirigida por

dirigida por la OIT se convirtió en "Misión Andina del Ecuador." ^{102/} En términos generales, y bajo la versión de "desarrollo rural", el nuevo programa ecuatoriano capacita y organiza a la población rural para el desarrollo social y económico. Para tal efecto establece un articulado proceso de actividades y esfuerzos en materia de organización y educación para el desarrollo, incremento de la producción y elevación del nivel de vida. Trabaja progresivamente por medio de bases y áreas de acción y siguiendo etapas y fases consecutivas, hasta abarcar a la mayor parte de la población afectada. La base conceptual y metodológica de este programa la constituyen los principios y métodos del Desarrollo de la Comunidad y su meta fundamental es la de acelerar los cambios sociales mínimos que se requieren en más del 60 por ciento - más concretamente en la zona rural - para poder acelerar y orientar el desarrollo general en todo el país. El programa ecuatoriano ofrece la característica especial de haber sido planificado y concebido previamente como parte del Plan General de Desarrollo y de contar con una estructura administrativa y un financiamiento asegurados de antemano.

En el Perú ^{103/} se han venido produciendo últimamente hechos muy significativos en el campo del Desarrollo de la Comunidad. En 1954 el Programa Andino inició diversos trabajos con las comunidades indígenas y, de una manera o de otra, los principios y métodos se aplicaron constantemente. En agosto de 1963, el Gobierno resolvió instaurar un programa nacional a base de la participación popular organizada, bajo la denominación de "cooperación popular" y para tal efecto creó la "Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular". ^{104/} El programa fue definido como "un esfuerzo de promoción comunal dirigido a despertar, estimular y organizar en todas las comunidades del Perú las fuerzas constructivas de la

^{102/} Véase: Gobierno del Ecuador, Decreto N° 193 del 30 de Enero de 1964.

^{103/} Véase: Caroline F. Ware, Desarrollo de la Comunidad en el Perú, (Estudio preliminar), Santiago, 1964.

^{104/} Gobierno del Perú, Decreto Supremo N° 37-F, del 17 de agosto de 1963.

/población, utilizando

población, utilizando su propio espíritu comunitario tradicional y orientándolo democrática y paulatinamente en el sentido del progreso y de la creación original de nuevas formas de convivencia social y de trabajo productivo. ^{105/} Trabaja por medio de centros provinciales denominados Centrales Básicas, dotados de equipo y herramientas de construcción y de un grupo de técnicos (agrónomo, ingeniero, economista del hogar y un promotor de desarrollo de la comunidad) que actúan como promotores sociales y asesores técnicos, y de centros departamentales - denominados Centrales Mayores - dotados de equipo pesado y de un personal técnico mayor que incluye, además especialistas en cooperativas, higiene, administración pública, educación de adultos, artesanías, antropología, etc. Tales centros de acción se han creado para prestar asistencia técnica a los 1 500 consejos distritales y comunidades que lo soliciten, a servir de núcleo de promoción del desarrollo económico y social y de encauzamiento de la participación popular. El programa incluye la participación de estudiantes universitarios y voluntarios los cuales deben desplazarse a las zonas rurales del país durante el período de vacaciones para actuar especialmente como asesores en materia de administración en los distritos, en los consejos provinciales y en las "juntas provinciales de programación". ^{106/} El programa entró en plena actividad desde fines de 1963 y el Gobierno se esforzó por obtener el crédito externo necesario para financiarlo. A base del mismo, se propuso ejecutar un gran volumen de obras de infraestructura social y activar el desarrollo económico, especialmente en las zonas rurales. Tal vez las características más interesantes son el entusiasmo y el esfuerzo constantes de estos equipos técnicos, la respuesta siempre positiva de las comunidades rurales, el carácter de movilización nacional en torno al desarrollo general del país, y el impulso oficial que le imprimió el Gobierno. A pesar de las limitaciones financieras del programa, muestra realizaciones que lo colocan entre las experiencias más importantes de la región en materia de Desarrollo de la Comunidad. En algunos departamentos como el Cuzco y Puno

^{105/} Comisión Ejecutiva Interministerial de Cooperación Popular, Cooperación Popular, Bases del Programa de Desarrollo Comunal, Lima, 1963.

^{106/} Por ejemplo, en las vacaciones de fines de 1963 participaron 1 200 voluntarios que viajaron a 543 aldeas-comunidades de todo el país.

/el programa

el programa es muy intenso y numerosas comunidades están construyendo sistemáticamente escuelas, caminos, canales de riego, centros artesanales, etc. En el Cuzco el promedio de aulas construidas en 1964 fue de una diaria. Al mismo tiempo, los otros programas relacionados con el desarrollo de la comunidad continúan en acción. Recientemente, el Gobierno ha creado el Consejo Nacional de Desarrollo de la Comunidad que agrupa y coordina las actividades de los diferentes programas que operan en este campo.

En México, los principios y métodos del desarrollo de la comunidad están teniendo una creciente aplicación en numerosos proyectos específicos. En este sentido el Plan Lerma ha venido realizando experiencias muy interesantes de los cuales el proyecto que se lleva a cabo en Temascalzingo es el más representativo. La experiencia lograda en este campo por el Plan Lerma va a ser compartida en el inmediato futuro por otras comisiones y proyectos regionales a través de un nuevo convenio de mutua colaboración.

En Bolivia^{107/} las experiencias en el campo del desarrollo de la comunidad también han estado ligadas al Programa Andino y se han orientado en este mismo sentido desde 1953. En enero de 1962 fue promulgado el "Plan Nacional de Desarrollo rural" que substituyó al Programa Andino internacional y que está destinado a "elevar sustancialmente el nivel de vida del campesinado boliviano y a procurar la integración de aproximadamente 500 000 familias que cultivan la tierra del altiplano y valles adyacentes con fines simplemente de subsistencia, en una economía de mercado que los constituya en fuentes de aprovisionamiento de alimentos de base para la población urbana y, a la vez, en mercado de colocación de productos manufacturados provenientes de los centros urbanos".^{108/} Tanto por el enfoque general de este Plan, como por la naturaleza de los métodos de trabajo que están empleándose en muchas de sus actividades, puede afirmarse que los principios del desarrollo de la comunidad tienen y han de tener en este país un papel fundamental. Por otra parte, debe tenerse presente que el concepto de participación popular ha sido uno de

^{107/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Bolivia, Estudio preliminar por Caroline F. Ware, Santiago,

^{108/} Gobierno de Bolivia, Plan Nacional del Desarrollo Rural, La Paz, 1963, pág. 11.

los soportes fundamentales de la reforma agraria, y en general, de la revolución operada en ese país desde 1952.

En el Brasil, ^{109/} a pesar de que no existe un programa nacional, los principios del desarrollo de la comunidad han tenido constante aplicación y cuentan con una promisorio perspectiva. Comenzaron a introducirse a partir de 1940 en algunas actividades del Servicio Especial de Salud Pública (SESP), de la Asociación Brasileira de Crédito Rural y Asistencia (ABCAR) y del Servicio de Asistencia Social Rural de la Iglesia Católica, y han ido difundiéndose y aplicándose en diversos programas aislados. Casi todas las escuelas de servicio social han incluido el desarrollo de la comunidad como parte de sus actividades académicas.

En el Paraguay ^{110/} tampoco existe un programa nacional y, aun cuando, en cierto sentido, algunos servicios del Gobierno y algunos programas de acción social contienen muchos elementos del desarrollo de la comunidad, no resulta fácil identificar aquellas experiencias que pudieran clasificarse propiamente como tales. Lo que más se aproxima al desarrollo de la comunidad es el programa de nutrición aplicada, el PAEN, que reúne los esfuerzos de los ministerios de Educación, Agricultura y Salud, la participación responsable de unas cuantas comunidades y la ayuda técnica y financiera de organismos internacionales. Sin embargo, el concepto de participación popular ha sido tradicionalmente utilizado, particularmente para financiar y realizar obras de interés común, bajo la denominación de "ofrendas" populares. En los últimos meses se observa un interés directo en la aplicación de los principios y métodos del desarrollo de la comunidad y una prueba de ello ha sido la solicitud de asistencia técnica en este campo formulada a las Naciones Unidas por el Gobierno.

En Chile ^{111/} estos principios y métodos se han aplicado durante los últimos años en diferentes proyectos experimentales aislados y particularmente mediante el programa gubernamental de acción coordinada en salud, educación

^{109/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Brasil, estudio preliminar realizado por las Naciones Unidas, Santiago, 1964.

^{110/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Paraguay, estudio preliminar por Caroline F. Ware, Santiago, 1964.

^{111/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Chile, estudio preliminar realizado por las Naciones Unidas, 1964.

y agricultura en la población de Puente Alto, ^{112/} y el regional realizado por la Junta de Adelanto de Arica. Sin embargo, el concepto de participación popular se ha estado aplicando en numerosos programas de vivienda por "auto-construcción" ejecutados en diferentes lugares del país y en algunas campañas sanitarias emprendidas por el Servicio Nacional de Salud. ^{113/} Es interesante señalar que en el plano profesional y académico existe una considerable difusión de estos principios y que, en general, tanto en las esferas oficiales como dentro de algunas organizaciones cívicas, se respira una atmósfera de interés por ellos. Desde 1961 el Gobierno ha contado con asistencia técnica de las Naciones Unidas y para dirigir y coordinar las labores en el programa de Puente Alto se creó una Comisión Interministerial. ^{114/} Uno de los programas más interesantes, en esta primera fase tanto por su extensión como por los resultados obtenidos fue el organizado por la Junta de Adelanto de Arica, concebido y puesto en ejecución como parte del programa de desarrollo del Departamento de Arica. También ha sido notable la labor del Instituto de Educación Rural que, mediante quince centrales distribuidas por el país, ha realizado cursos de capacitación para jóvenes campesinos. Varios miles de jóvenes se han capacitado y buena parte de ellos promueven en las zonas rurales la creación de pequeñas cooperativas agrícolas, organizan grupos vecinales para buscar solución a problemas de interés común procuran el incremento de huertos familiares y promueven la creación de grupos culturales. El Instituto ha desarrollado además, algunas actividades en el sector urbano. En el sector privado funcionan asimismo, varios programas. Dos de ellos son "Techo" e "Invica", que trabajan en la promoción de cooperativas de consumo, de ahorro, crédito y vivienda y crean centros de actividades y otras organizaciones de bienestar social. También cumple

^{112/} Véase: Francisco Rojas, Informe Final sobre el Desarrollo de la Comunidad en Chile.

^{113/} Véase: Servicio Nacional de Salud, Informe sobre el Programa de Desarrollo de la Comunidad en Chile, presentado en la reunión de las Naciones Unidas sobre programación y evaluación del desarrollo de la comunidad, celebrada en Quito, en 1962.

^{114/} Véase: Convenio entre las Secretarías de Salud, Educación y Agricultura y las Naciones Unidas para el Programa de desarrollo de la comunidad en Puente Alto, op.cit.

una interesante labor la Corporación de Centros para el Desarrollo de la Comunidad (del CENDES) que coopera en actividades relativas al progreso de las comunidades marginales. Cabe anotar también el proyecto de la zona de Punitaqui que ha recibido ayuda de las Naciones Unidas a través del Programa Mundial de Alimentos, y otro actualmente en organización en Chiloé.

En 1965 inició labores el nuevo programa de Promoción Popular que constituye uno de los puntales del programa del nuevo gobierno y está destinado a organizar y a promover la iniciativa de los sectores populares y la elevación del nivel de vida, particularmente de los sectores marginados. A través de la Consejería de Promoción Popular, que funciona a nivel presidencial, se coordina la acción del sector público en estas materias y se encauza la cooperación del sector privado. El programa ha quedado fortalecido recientemente con la promulgación de la Ley que crea y faculta a las Juntas Vecinales para intervenir en el gobierno local y en muchas actividades públicas y privadas de interés directo para los sectores populares. En sus tres años de funcionamiento este programa ha logrado éxito indudable en la organización de la movilización de los sectores marginales en la defensa de los intereses de éstos y en la solución de algunos problemas específicos.

En la Argentina ^{115/} existen experiencias aisladas dispersas en algunas provincias del país a cargo de asistentes sociales. Unas de ellas es el Programa de Extensión Agrícola y Mejoramiento de la Comunidad, patrocinado por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Otra la constituye el Plan Andino, en el Puna de Jujuy, vinculado al Programa Indígena Andino de la OIT, que es el único programa relacionado con la comunidad que cuenta con apoyo oficial del Gobierno. Sin embargo, desde hace varios años se realizan importantes investigaciones sociológicas sobre desarrollo comunitario y cambio social, y trabajos de extensión universitaria a cargo de las universidades de Buenos Aires, La Plata y del Litoral de Rosario.

En el Uruguay ^{116/} el desarrollo de la comunidad ha tenido poca aplicación. Algunas actividades tanto públicas como privadas incluyen

^{115/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Argentina, estudio preliminar por las Naciones Unidas, 1964.

^{116/} Véase: Desarrollo de la Comunidad en Uruguay, Estudio preliminar por las Naciones Unidas, 1964.

algunos de sus principios y métodos, pero se realizan en forma aislada y generalmente con marcado relieve de la especialidad del profesional que los promueve. Sin embargo, en septiembre de 1963 el Gobierno creó la Comisión Nacional de Acción Comunitaria (CONAC) que trabaja como unidad mixta bajo la coordinación del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social. Su objetivo es impulsar un "plan nacional de acción comunitaria" destinado a promover la elevación del nivel de vida de los grupos sociales que encaran problemas graves de subdesarrollo e integrarlos a la comunidad nacional. Tal plan ha sido concebido como instrumento del Plan General de Desarrollo que está elaborando la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

En América Latina, como en otras regiones, no se ha intentado realizar una evaluación de conjunto sobre el estado, las tendencias y los logros del desarrollo de la comunidad. Ella aún resulta difícil por cuanto todos los programas son reorganizados constantemente y se dispone de muy poca información sistemática. Sin embargo, con los pocos elementos de juicio disponibles puede afirmarse que todos los países de la región han ensayado de diversa manera la aplicación de estos principios.

La mayor parte de los programas realizados se podrían considerar optimistamente como ensayos útiles desde el punto de vista de las variadas experiencias tanto positivas como negativas que han podido acumularse. Esta apreciación se funda particularmente en el hecho de que la población ha respondido satisfactoriamente; donde quiera que ha sido llamada y organizada han aflorado auténticos dirigentes comunales en cada caso, han surgido algunos profesionales con claras aptitudes y se ha dado solución a muchas necesidades sentidas. En algunos programas que cuentan con orientación técnica y con estadísticas se pone en evidencia la posibilidad de éxito a través del cumplimiento de ciertas metas específicas, cuyo logro, aún

/cuando no

cuando no indica un éxito pleno del programa en todos sus aspectos, refleja capacidad de acción y un aporte a la solución de algunos problemas. 117/

117/ Por ejemplo, a fines de 1962 y sólo en los casos en los cuales se disponía de datos adecuados, en cinco estados de Venezuela se realizaron a base de desarrollo de la comunidad 144 proyectos por un valor total de 10 171 905 bolívares.

En el mismo año, la División de Desarrollo de la Comunidad de Colombia, realizó mediante acción comunal las siguientes obras:

a) Construcción de 1 259 aulas escolares que representaron un aporte de la comunidad de 6 832 336.05 pesos colombianos (aproximadamente 680 000 dólares);

b) 334 caminos vecinales;

c) 60 acueductos con fuente superficial y conducción por gravedad para beneficio de 49 341 personas.

d) 36 acueductos con fuente superficial y bombeo, para beneficio de 59 169 personas.

e) 31 acueductos con fuente subterránea y bombeo, para beneficio de 42 304 personas.

f) 22 mejoras y terminaciones de sistemas de acueducto para beneficio de 19 798 personas y valor aproximado de 2 530 000 pesos colombianos (230 000 dólares aproximadamente).

En el Perú en los primeros diez meses de actividades de Cooperación popular, según el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, se habían realizado 2 652 obras diferentes en 924 comunidades, y otras 611 se encontraban en ejecución. Entre éstas figuran caminos, escuelas, puentes, acequias, canales y otras.

Véase CORDIPLAN, Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad op.cit., pág. 25. También véase Anexo N°5.

Gobierno de Colombia, Informe sobre el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, op.cit., pág. 23 y siguientes. Véase también Anexo N°6.

Véase CEICOP, Cooperación Popular. Lima, 1964.

/Muchos otros

Muchos otros ejemplos podrían citarse a lo largo de toda América Latina para afirmar que muchos progresos económicos y muchas obras de beneficio comunal pueden ser realizados en parte con la ayuda de los principios del desarrollo de la comunidad. Sin embargo, y hablando en general, éstos no han podido contribuir tanto a la aceleración del desarrollo económico y social de estos países como hubieran podido hacerlo. Las causas de esta situación son de muy diverso origen y naturaleza y, en este caso como en cualquiera otro de importancia para el desarrollo, existen factores de carácter estructural que se deben tener en cuenta. Independientemente de tales causas estructurales, que no son imputables propiamente a los principios y métodos del Desarrollo de la Comunidad, hay indicios de que su aplicación se ha visto afectada por algunos factores adversos de orden intrínseco.

Por ejemplo, en el plano conceptual, al analizar sistemáticamente la base doctrinaria del movimiento en los diferentes países se adquiere la sensación de que no existe unidad en cuanto a la concepción, el contenido, el alcance y las finalidades concretas. Como ya se hizo observar, en Venezuela se pone de relieve el desarrollo económico, la reforma agraria y los "cambios de actitud" de la gente; en Colombia y el Perú, la mano de obra voluntaria para la construcción de obras de infraestructura social; en el Paraguay, la contribución financiera popular; en Ecuador y Bolivia, el desarrollo socio-rural; en Chile, la organización y la promoción de los sectores populares; en el Uruguay y la Argentina, la "manera de ayudar a la gente a mejorar su nivel de vida"; y así sucesivamente. En unos casos constituye una iniciativa del gobierno o de entidades paraestatales, como en Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela. En otras ha sido tradicionalmente una actividad desarrollada por el sector privado, como en la Argentina o Uruguay. Esta flexibilidad existe no sólo entre los diferentes países sino también dentro de los programas de cada uno. Naturalmente la diversidad en la orientación y en el foco de interés de los programas no se podría considerar como una tendencia negativa en sí misma; la dificultad surge cuando se intenta ejecutarlos a base de improvisación y cuando el demasiado interés en una o varias metas determinadas hace, en la práctica,

/que los

que los programas se desvían de la finalidad fundamental del Desarrollo de la Comunidad, que es preparar y organizar a la población para la aceleración y el mejor disfrute del desarrollo económico y el progreso social.

Por otra parte, a pesar de la intensa labor de promoción y difusión realizada por las Naciones Unidas, no se cuenta en la práctica con literatura apropiada. Generalmente ésta consiste en monografías descriptivas de proyectos y en material conceptual y didáctico y, además, son muy pocos los documentos publicados en español. Solamente tres países - Colombia, Venezuela y Bolivia - cuentan con la cooperación de centros académicos para investigaciones en este campo. ^{118/} Los asesores extranjeros han ejercido al parecer poca influencia en este sentido dentro de cada país. En la mayoría de los casos se notan evidentes confusiones de tipo conceptual, especialmente entre los programas de Desarrollo de la Comunidad propiamente tales y los servicios normales del gobierno. Y en la concepción y en la orientación de muchos programas no se advierte una clara distinción entre Desarrollo de la Comunidad y otros tipos de acción social basados en la caridad, el paternalismo o el subsidio inspirado por intereses políticos o sociales. Al mismo tiempo algunas entidades oficiales aseguran realizar extensos programas de Desarrollo de la Comunidad, cuando en realidad se trata simplemente de servicios corrientes de salud, educación, divulgación agrícola, etc.

Esta variabilidad en la concepción y en la aplicación de los principios del Desarrollo de la Comunidad se refleja fácilmente en el cuadro 1.

En el plano político también pueden señalarse algunos de los diferentes factores negativos. Por definición, y en razón de los amplios objetivos que persigue, la aplicación en escala nacional de los principios del Desarrollo de la Comunidad requiere como requisito previo una firme convicción sobre su utilidad y una decisión política de los gobiernos. Sin embargo, con algunas excepciones, ello no parece cumplirse plenamente en América Latina.

^{118/} Un departamento especializado en la Facultad de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia; un departamento del CENDES de la Universidad Central de Venezuela; y el Instituto Indigenista de Bolivia en colaboración al Proyecto 208 de la OEA. También deben incluirse las actividades del Departamento de Antropología de la Universidad de San Marcos de Lima.

Cuadro 1

ALGUNAS CARACTERISTICAS CONCEPTUALES DE LOS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES DEL DESARROLLO
DE LA COMUNIDAD EN AMERICA LATINA

(Países de Sudamérica solamente)

Orientación general	País
I. Concepción y aplicación integral de los principios del desarrollo de la comunidad	Venezuela
II. Hincapié en participación popular para construcción de obras de infraestructura	Colombia, Perú <u>a/</u>
III. Hincapié en "Desarrollo rural"	Ecuador <u>b/</u> , Bolivia <u>b/</u> , Brasil <u>c/</u>
IV. Hincapié en "Integración indígena"	Ecuador <u>d/</u> , Perú <u>d/</u>
V. Hincapié en contribución financiera popular	Paraguay
VI. Hincapié en coordinación de servicios técnicos y asistenciales	Chile y Venezuela
VII. Hincapié en reforma agraria	Venezuela, Brasil <u>e/</u> Bolivia
VIII. Ayuda y beneficencia a grupos marginales	Argentina, Uruguay
IX. Cambio social orientado	Perú <u>f/</u>
X. Desarrollo de la comunidad como instrumento de planes generales de desarrollo	Venezuela, Colombia, Ecuador <u>g/</u> Bolivia, Chile <u>h/</u>
XI. Organización de la participación popular sobre base legal	Colombia <u>i/</u> , Perú <u>j/</u> Bolivia <u>k/</u>

Fuente: CEPAL, División de Asuntos Sociales.

a/ Programa Nacional de "Cooperación popular".

b/ Plan Nacional Desarrollo Rural.

c/ SUDENE y SAR.

d/ Programa Indígena Andino (OIT).

e/ SUPRA.

f/ VICO.

g/ Programa Nacional Desarrollo Rural.

h/ Proyecto Arica.

i/ Ley 19/1958 y Acuerdo Distrital N° 4 de 1959.

j/ Decreto Supremo 37-F de 1963.

k/ Ley de Reforma Agraria.

/ En muchos

En muchos casos la decisión se limita a solicitar asistencia técnica internacional, a veces con carácter de prioridad, pero después no se brinda suficiente apoyo a los expertos o no se toman las decisiones políticas y administrativas necesarias para poner efectivamente en marcha los programas. En algunos casos, el entusiasmo en torno al Desarrollo de la Comunidad tiene propósitos partidistas y por ello ciertos programas han corrido la misma suerte de los partidos y grupos que los promovieron. A veces se observa que la difusión y la trascendencia dadas a algunos programas no concuerda plenamente con el éxito alcanzado.

En el plano de la ejecución también se ofrecen aspectos de interés para todo intento de evaluación. Con algunas excepciones, buena parte de los proyectos iniciados en muchos países se han quedado indefinidamente en la etapa experimental sin que nadie se haya preocupado de extraer y aplicar las experiencias. Pasado el período de auge publicitario, generalmente los gestores más promitentes se retiran y el proyecto entra en una etapa de decadencia y frustración. Muchas de esas comunidades vuelven pocos meses después a las mismas condiciones de actitud negativa que tenían antes. Los procedimientos de trabajo suelen ser improvisados porque no existen guías o manuales metodológicos para orientar a los novatos promotores y participantes. Los costos por lo general resultan relativamente altos si se tiene en cuenta el monto de los salarios y honorarios de los asesores y profesionales participantes y el desperdicio de tiempo de la comunidad como consecuencia de la falta de método apropiado de trabajo. Muchos proyectos han fracasado por falta de adecuada y oportuna asistencia técnica o financiera del gobierno y de una organización a propósito para esta clase de trabajo con la comunidad.

En el plano tecnológico, por último, con excepción del nuevo programa puesto en marcha en 1964 en el Ecuador, ninguno de los otros parece utilizar las técnicas de planificación para disponer sus actividades. ^{119/} En la práctica éstas generalmente constituyen una suma de proyectos aislados que no parecen tener relación directa con los otros programas nacionales del

^{119/} En casi todos se habla de planificación, pero en realidad se trata de simples decisiones administrativas tomadas por los sistemas corrientes.

gobierno y mucho menos con el plan general de desarrollo. En la reforma agraria de Venezuela, y en el programa cuatrienal de construcciones escolares, de vivienda, consumo, acueductos, alcantarillados y centros de salud en Colombia, existe una programación más o menos coordinada y una ejecución más o menos sincronizada. En los demás países, la relación entre el Desarrollo de la Comunidad y los programas de salud, educación, higiene, vivienda y otros servicios, es muy débil y en la mayoría de los casos no existe. Como se dijo anteriormente, ningún programa cuenta con manuales ni guías metodológicas propias adaptadas a las condiciones locales. Con la excepción del programa venezolano y su centro de capacitación e investigación (CIADEC) la capacitación de personal es muy limitada y se reduce a las promociones de los centros especializados citados (los cursos anuales del CREFAL, los del Proyecto 208 de la OEA) y a cursillos que organizan esporádicamente algunas entidades oficiales. La División de Acción Comunal de Colombia tiene cursos regulares de alguna magnitud. La mayoría de los funcionarios de Desarrollo de la Comunidad son trabajadores sociales que naturalmente tienen la tendencia a hacer de estos programas una ampliación del servicio social. Sin embargo, en los últimos años ha ido incrementándose apreciablemente el número de arquitectos, economistas, ingenieros, médicos, pedagogos, sociólogos y agrónomos, y en menor proporción, de abogados, veterinarios, administradores, religiosos y oficiales de las fuerzas armadas. Naturalmente, en muchos de estos otros profesionales parece surgir la misma tendencia señalada en los trabajadores sociales.

El análisis de las anteriores observaciones permite extraer algunas conclusiones de interés. Una de ellas es que los países latinoamericanos están pasando por una etapa de experimentación y de adaptación de los principios y prácticas del Desarrollo de la Comunidad, que se ha extendido a través de todo un decenio. Solamente en los últimos cinco años puede hablarse de una actividad importante y oficializada en la mayoría de los países. Otra conclusión es que la mayor parte de los gobiernos han tratado de importar estos programas, pero hay la impresión de que no han realizado los esfuerzos suficientes para introducir las modificaciones administrativas y estructurales necesarias y para brindar en la práctica todo el apoyo que los promotores

/nacionales y

nacionales y los expertos internacionales necesitan. Al mismo tiempo, al lado de los ensayos infructuosos diseminados por todo el continente, hay indicios de que la filosofía y los métodos del desarrollo de la comunidad pueden tener pleno éxito en América Latina. Si se juzga el problema en forma objetiva, se advierte que no son los principios, ni las técnicas de trabajo social los que han fallado, sino más bien el incompleto e improvisado uso que en la práctica se ha pretendido hacer de ellos. Por otra parte, no debe perderse de vista que para lograr sus objetivos estos programas requieren ciertas reformas estructurales. Por último, pese a los indicios de aplicabilidad de estos principios y prácticas en América Latina, parece aconsejable un adecuado proceso de adaptaciones y de adiciones en los aspectos conceptuales, metodológicos y político-administrativos del desarrollo de la comunidad, especialmente para: a) adaptarlos a la realidad latinoamericana; b) integrarlos a los demás esfuerzos del gobierno en el campo del desarrollo y concretamente a los planes generales de desarrollo; c) vincularlos a las aspiraciones y expectativas de las grandes masas de obreros y campesinos, especialmente en cuanto se refiere a reforma agraria y elevación de los niveles de vida y de condición social; y d) para infundirles una alta dosis de racionalidad, mediante las técnicas de planificación y la especialización profesional.

II. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LA UTILIZACION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD COMO ACELERADOR DEL DESARROLLO

La superación del papel que el desarrollo de la comunidad ha venido desempeñando hasta ahora en América Latina evidentemente ha de ir precedido de un examen de sus principios y métodos, hecho a la luz de la realidad y de las necesidades de los países latinoamericanos. Al mismo tiempo, su incorporación al conjunto de los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social debe acompañarse necesariamente de un proceso de adaptación y creación de nuevas instituciones, suficientes para asegurar el encauzamiento de las energías e iniciativas populares, garantizar el funcionamiento adecuado de las actividades previstas y perseguir el logro de sus objetivos tangibles e intangibles. Algunos de los elementos que han de ser planteados de nuevo y algunas de las adaptaciones necesarias se relacionan con los aspectos teóricos o conceptuales, otros con los tecnológicos y otros con los político-administrativos.

1. Las adaptaciones en el plano conceptual

Una de las primeras inquietudes que plantea la incorporación del desarrollo de la comunidad como instrumento del desarrollo económico y social en América Latina, es la conveniencia o inconveniencia de promover y extender indiscriminadamente en todos los países estas actividades tal como se conciben de otras latitudes. Como bien se sabe, existen notables diferencias socio-culturales y diversos grados de desarrollo económico y social entre los países de la región, e incluso dentro de cada uno de ellos. Simultáneamente, existen múltiples y cambiantes enfoques sobre el grado y la mejor manera de afrontar los problemas del desarrollo latinoamericano. Ello significa que los principios y métodos del desarrollo de la comunidad no pueden seguir siendo introducidos en los países y las diferentes regiones de éstos como una panacea que puede actuar positivamente, cualesquiera que sean las condiciones, las necesidades del desarrollo o el orden de prioridades que requieran los problemas para su tratamiento. Si bien es cierto que, como se ha señalado, existe un denominador común en todos estos programas en

/cuanto se

cuanto se refiere a los principios mismos, los objetivos concretos, los medios y los procesos de ejecución tienen que variar fundamentalmente de un caso a otro.

Debieran existir, por ejemplo, diferencias de objetivos, de medios, de procesos de ejecución y grados de aplicación entre los países caracterizados por un amplio margen de urbanización - como Uruguay, Argentina o Chile - y aquellos en los cuales predominan los sectores indígenas y campesinos, como Ecuador, Bolivia, Perú, Guatemala o Haití. También las debiera haber entre los que tienen amplios sectores de "clases medias" y aquellos en donde predominan los sectores de obreros y campesinos. Debiera haberlas entre los que tienen una política de desarrollo definida y en marcha ^{120/} y aquellos en los cuales los esfuerzos en este campo son espontáneos y aislados. Debiera haberla, igualmente, entre los países en los cuales estos esfuerzos se realizan en un plano impersonal, a través de mecanismos de política económica corrientes, y aquellos en los cuales la participación popular consciente constituye la base de los programas. Debiera haberla, en igual forma, entre los países en los cuales la población ya tiene actitudes y motivaciones dirigidas hacia el progreso social y aquellos en los cuales amplios sectores de ésta se encuentran prácticamente marginados, o lo esperan todo del gobierno y de hombres providenciales. Las debiera haber entre los casos en que la población se encuentra organizada en grupos de presión coherentes - sindicatos obreros y de capital, asociaciones cívicas, partidos con sentido de clase, etc. - y aquellos en donde la población está dispersa o agrupada en organismos policlasistas. En fin, debieran existir diferencias entre los casos en los cuales sólo se quiere hacer del desarrollo de la comunidad una actividad circunscrita a pequeñas zonas muy definidas, con fines experimentales o de satisfacción de vocaciones individuales y aquellos en donde, por el contrario, se pretende convertirlo en uno de los aceleradores del desarrollo económico y social en escala nacional.

^{120/} Se hace referencia a los planes generales de desarrollo.

En cada uno de los casos anteriores, el enfoque teneral, el grado de aplicación de los principios, los procesos de ejecución, las técnicas de trabajo social y las instituciones requeridas varían en forma apreciable. En efecto, hay una buena distancia entre "ayudar a una comunidad a ayudarse a sí misma" en la solución de algunas de las convencionalmente llamadas "necesidades sentidas" y organizar y movilizar a una población en pleno para acelerar el proceso general de desarrollo en todas sus manifestaciones; asimismo hay toda una extensa gama de grados de intensidad en la liberación de las energías y en el cambio de las actitudes, motivaciones e imágenes. Entre el manejo de unos cuantos "proyectos experimentales" aislados y sin trascendencia en el contexto nacional y la movilización simultánea de todos los sectores marginados para incorporarlos conscientemente a la economía, a la cultura y a la vida nacional, existe igualmente toda una variedad de procesos ejecutivos y técnicos de trabajo social. Y para llevar a cabo proyectos experimentales aislados y de poca significación no es necesario crear nuevas instituciones; en tanto que para aplicar los principios en escala nacional o regional y cumplir sus objetivos fundamentales, parece imprescindible un complejo proceso de adaptación y de creación de nuevas instituciones.

Otro de los conceptos que precisa ser revisado y adaptado es el de "la comunidad" como unidad de trabajo. Tradicionalmente la comunidad ha sido reconocida como el elemento básico de acción, en vista de las relaciones "cara a cara" y de la comunidad de localidad, de intereses, de sensibilidad y de condiciones de desarrollo, que estimulan y crean vínculos sólidos entre todos los componentes. Ya el grupo especial de expertos convocado por las Naciones Unidas formuló algunas observaciones a este respecto.^{121/} En América Latina esta revisión parece inaplazable por varios motivos. Uno de ellos es que las "comunidades" locales, definidas en su concepción sociológica, están experimentando un visible proceso de evolución en la mayoría de estos países, como consecuencia de las nuevas tendencias del desarrollo económico rural y del fenómeno de urbanización. Como bien

^{121/} Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.

/se sabe,

se sabe, la unidad característica de las comunidades rurales parece haberse fundamentado en el sistema de relaciones típico de las grandes haciendas, que históricamente giró en torno a los privilegios de los grandes hacendados y a sus sistemas de producción. Con algunas excepciones, la situación ha venido cambiando paulatinamente, porque muchos de los grandes latifundistas típicos del pasado inmediato - rodeados de tradiciones, privilegios y prestigio - se están convirtiendo en empresarios y están emigrando o están siendo reemplazados por administradores a sueldo, y los sistemas tradicionales de producción han ido transformándose mediante la mecanización.^{122/} Así, con la transformación del terrateniente y de su hacienda parece estar desapareciendo uno de los principales factores históricos de cohesión; nuevos contingentes de técnicos y obreros especializados han venido de los centros urbanos a reemplazar a muchos de los tradicionales miembros de la comunidad; y una nueva institución, la empresa, ha venido a sustituir la vieja hacienda, heredera directa de la "encomienda" colonial.^{123/} Al mismo tiempo, el relativo despoblamiento de los campos como consecuencia del fenómeno de urbanización está contribuyendo a acelerar la desintegración de las "comunidades" tradicionales, al atraer a los sectores jóvenes y dinámicos hacia las ciudades. Como consecuencia de ello parece estimularse el estancamiento, y la necesaria revitalización de la comunidad local se hace más difícil. A esto debe agregarse la fuerte corriente de penetración que, a través de grandes ejes de comunicación y una importante inversión en obras de infraestructura, está operándose vigorosamente en todos los países latinoamericanos. Por otra parte, aun cuando las características de la "comunidad" se conservaran intactas, ésta no podría cumplir por sí

^{122/} Véase, CEPAL, El empresario industrial en América Latina, (E/CN.12/642).

^{123/} Véase José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina, op.cit.
Véase Celso Furtado, Desenvolvimento econômico do Brasil, op.cit.
Véase T. Lynn Smith, People and Institutions of Brazil.

sola su función en la promoción del desarrollo, por cuanto difícilmente podría constituirse en una unidad básica de ejecución del proceso de aceleración del desarrollo en los momentos actuales. Las características de la empresa moderna como institución y las relaciones económicas, sociales y políticas que ésta apareja, así como las de los procesos de producción actuales, constituyen determinantes mucho más importantes y decisivos que el conjunto de "vinculaciones comunitarias" que ofrece el marco territorial, cultural y emocional de la pequeña comunidad local. En efecto, las primeras suponen movilización o importación (o ambas cosas) de técnica, equipos, materia prima, mano de obra, etc.; organización de mercados nacionales y extranjeros; disponibilidad y manejo de divisas y recursos financieros internos y externos; política económica; existencia de una adecuada infraestructura económica; legislación proteccionista y laboral, etc. Los planos de acción y el alcance de todo esto abarcan todo el país y sus instituciones más importantes e incluso parte del amplio ámbito del mercado y de la política internacional. En cambio las vinculaciones comunitarias lo tienen mucho más reducido y de menor magnitud, por importantes que sean.

Por éstas y otras razones, hay la impresión de que la pequeña comunidad local - siendo un factor notable, particularmente para el desarrollo rural - parece no disponer de toda la capacidad ni del radio de acción suficientes para constituirse en la "unidad básica" de ejecución en un esfuerzo nacional planificado para acelerar el desarrollo económico y social. Ello significa que será preciso plantear otras soluciones que dispongan de capacidad suficiente para actuar directamente en las fuentes generadoras del desarrollo, y no simplemente en sus efectos y manifestaciones, y que tengan el alcance necesario para influir en todo el amplio ámbito nacional, como lo requiere el tratamiento articulado y racional del proceso de desarrollo en su conjunto.

Otro aspecto que necesita ser examinado de nuevo es el de los objetivos concretos y tangibles de los programas. La conversión del desarrollo de la comunidad en un instrumento de la participación popular

/en los

en los esfuerzos destinados a acelerar el desarrollo, y especialmente en los planes generales, significa que los objetivos concretos y tangibles de los programas de desarrollo de la comunidad deben confundirse con los de los planes en cuanto éstos representan la suma de los esfuerzos y anhelos de todo el país. Ello significa también que un nuevo concepto de "orden de prioridades" debe substituir al criterio convencional de las "necesidades sentidas" en la disposición y programación de los objetivos. Este tema, que también fue tocado por el Grupo Especial de Expertos y por autorizados especialistas,^{121/} será ampliado más adelante en lo referente a la adopción de las técnicas de planificación.

Cada uno de los planteamientos nuevos y adaptaciones que resulten aconsejables ha de provocar modificaciones y adaptaciones en muchos otros aspectos conexos de concepto y procedimiento. Por ejemplo, en el plano formal de las definiciones y denominaciones, deberán ser introducidas definiciones nuevas para lograr mayor precisión conceptual y evitar las confusiones más corrientes. Una de ellas deberá relacionarse con el término mismo de "desarrollo de la comunidad", el cual se ha prestado a diferentes y confusas interpretaciones. En unos casos se le confunde con "servicio social"; en otros con "desarrollo social"; en otros con "bienestar social", mientras que su elemento más esencial, o sea, la participación popular o la acción comunal o la contribución de la comunidad, no aparece explícito. En otros, el término "desarrollo" ha sido reemplazado por otros más controvertibles. Algunos hablan de "fomento de comunidad", otros de "organización de la comunidad"; otros de "bienestar de la comunidad". En esta atmósfera de imprecisión se ha llegado a confundir habitualmente el Desarrollo de la Comunidad con todo tipo de trabajo con comunidades, lo que ha originado

^{121/} Véase Desarrollo de la Comunidad y Desarrollo Nacional, op.cit.; Cyril S. Belshaw, A critical Analysis of Community Development as an Economic Social and Administrative Process. Documento de trabajo N° 1 de la Reunión del Grupo Especial de Expertos en Desarrollo de la Comunidad, patrocinada por las Naciones Unidas en Nueva York en febrero de 1963.

la frecuente confusión ya mencionada con los servicios de gobierno en materia de salud, educación, divulgación agrícola, etc. En otros casos se ha despertado la desconfianza de amplios sectores profesionales - especialmente de economistas y sociólogos - y se ha provocado la anarquía conceptual que se observa en muchos círculos latinoamericanos de funcionarios de desarrollo de la comunidad. Cualesquiera que sean las causas de estas confusiones, lo cierto es que el término "desarrollo de la comunidad", que quizá encierra un contenido más preciso en inglés, y por extensión para los países de Asia, Africa y el Medio Oriente, quizá no tiene el mismo contenido para los países latinoamericanos. Ultimamente, con la amplia difusión que han tenido en la región los propósitos de las Naciones Unidas en la Década del Desarrollo y el avanzado estado de progreso que ha alcanzado el estudio de la problemática del desarrollo general en esta parte del mundo, el término "desarrollo" ha logrado alguna precisión conceptual. Por esta razón, al aplicar el término "desarrollo" para significar una filosofía y unos métodos determinados, se producen los anotados conflictos de interpretación.

Por otra parte, cada vez resulta más incongruente hablar de "la comunidad" como una unidad universal aplicable a cualquier país o a cualquier región de éste. Como bien se sabe, en América Latina las estructuras internas se caracterizan por su heterogeneidad y por sus marcados contrastes y, evidentemente, en la práctica debe encararse la existencia de toda una gama de sectores que van desde el moderno hasta el primitivo, pasando por una zona intermedia típica de sub-desarrollo.^{125/}

Lógicamente, ello se traduce en el plano del trabajo con la comunidad en una diversidad de tipos o grupos de comunidades, de acuerdo con esta heterogeneidad característica de las estructuras económicas

^{125/} Véase, Discrepancias de las Estructuras Económicas Internas Latinoamericanas. Separata del Estudio Económico de América Latina, Documento de Referencia del Seminario Regional sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964.

internas. En esta forma, se debería contar con instrumentos teórico-conceptuales y de ejecución para cada uno de estos grupos típicos, y por lo menos, para los tres grandes sectores: moderno, subdesarrollado y primitivo.

2. Las adaptaciones e innovaciones en el plano tecnológico

En busca de un mayor rendimiento de los recursos aplicados a los programas de Desarrollo de la Comunidad, deberán adoptarse nuevos instrumentos de carácter tecnológico, y otros tendrán que ser reforzados y adaptados a las particulares condiciones del desarrollo en cada uno de los países de América Latina. Entre los primeros están la adopción de las técnicas de planificación y de investigación social sistemática, que sirvan de orientación y de base a todas las actividades programadas. Entre los segundos podrían incluirse la adaptación de los métodos y técnicas de trabajo y el reforzamiento y la sistematización de los esfuerzos para la preparación de los recursos humanos y la capacitación profesional.

a) La aplicación de las técnicas de planificación

La formulación y la puesta en marcha de programas de desarrollo de la comunidad - ya sean éstos en escala nacional, regional o local - suponen una compleja combinación de factores que exige cierta dosis de racionalización, método y precisión. En este campo, como en muchos otros en los cuales resulte necesario programar, adecuar, combinar y poner en acción diferentes factores de índole diversa en función de objetivos, medios y realidades previamente establecidas, no debe ahorrarse esfuerzos para lograr decisiones racionales y acciones calculadas previamente. En este caso determinado dicha exigencia debe acentuarse más, debido al volumen y a la naturaleza de los recursos en juego, y porque todo fracaso o éxito a medias se traduce generalmente en desconfianza y frustración para la población y pérdida de apoyo en las esferas profesionales y gubernamentales; asimismo porque la índole intersectorial y el carácter de proceso que tienen estas actividades exigen un alto grado de coordinación y sincronización, por una parte, y una funcional y racional disposición de orden de ejecución, por otra. La satisfacción

/de estas

de estas condiciones no puede ser fruto del azar o de la improvisación, ni puede ser el resultado de los esfuerzos unilaterales de un solo grupo de profesionales, como los trabajadores sociales o los educadores fundamentales, por ejemplo. Por el contrario, ella debe ser resultante de un proceso de estudio, de racionalización y de decisiones, efectuado con método por un equipo profesional mixto y referido fundamentalmente al contexto del desarrollo nacional y sus necesidades. En los países en los cuales existen planes generales o programas regionales de desarrollo, es evidente que la planificación de las actividades de Desarrollo de la Comunidad debe ser concebida y realizada como parte de esos esfuerzos, y por tanto, dirigida en cuanto sea posible a obtener el aporte organizado de la población para el éxito de tales programas.

Por las anteriores consideraciones, resulta aconsejable que los principios y técnicas de planificación, en su concepción elemental de instrumentos de racionalización y de administración, sean incorporados a las actividades del Desarrollo de la Comunidad. No se trata de someter arbitrariamente a la comunidad a las rígidas fórmulas racionalistas de los técnicos; ni se sugiere que ella sea incapaz de disponer y coordinar sus propias iniciativas y acciones. Se propone solamente poner al servicio de estos programas un instrumento de trabajo y ejecución que ofrezca mayores posibilidades de rendimiento de los recursos y disminuya los riesgos corrientes de la improvisación, el subjetivismo y la anarquía. Su aplicación sería particularmente ventajosa en algunos de los aspectos de estos programas, como en la disposición de los objetivos, la programación del proceso de ejecución y la organización para la acción.^{126/}

El desarrollo de la comunidad tiene sus objetivos generales propios y definidos, pero es necesario que éstos sean concretados suficientemente en cada una de las actividades y proyectos, no sólo en función de las exigencias de la respectiva comunidad, sino también, como ya

^{126/} Véase CEPAL, Algunos aspectos de la contribución de la planificación a los Programas de Desarrollo de la Comunidad y participación popular, ST/ECLA/CONF.18/L.2. Documento de Trabajo del Seminario Regional Latinoamericano sobre el Papel del Desarrollo de la Comunidad en la Aceleración del Desarrollo Económico y Social, Santiago, 1964.

/se dijo,

se dijo, dentro del amplio marco de las necesidades y la conveniencia del país en su conjunto. En el caso de países que tienen en marcha planes generales, el procedimiento resultaría más fácil puesto que se trataría simplemente de tomar sus objetivos y metas y adaptarlos por separado a la participación de la población en los planos local y sectorial. La mayor dificultad radica en el hecho de que el Desarrollo de la Comunidad no puede actuar indiscriminadamente en cualquier país y en cualquier situación, como ya se ha dicho, y por lo tanto debe cumplirse un proceso de adaptación racional de tales objetivos, para la programación de actividades en cada país, en cada región y comunidad y en cada circunstancia.

En cuanto al segundo aspecto - la programación del proceso de ejecución - debe tenerse presente que un programa de desarrollo de la comunidad, ya sea en escala nacional, regional o local, debiera estar constituido por un conjunto integrado de acciones sistemáticamente organizadas y ejecutadas coordinadamente. Si ha sido concebido dentro del marco del plan general, debiera funcionar en forma sincronizada y constituir una unidad con éste. Y desde el punto de vista de su realización, constituye evidentemente un proceso u orden de ejecución susceptible de ser programado y orientado racionalmente, y no una simple suma de actividades aisladas. No existe una metodología especial adoptada y suficientemente evaluada para la planificación de los programas de desarrollo de la comunidad. Pero, en general, no debe perderse de vista que este orden de ejecución tiene unas "variables" características que pudieran y debieran ser tratadas racional y metódicamente en función de los objetivos del plan y del programa de desarrollo de la comunidad en particular; así se podría contar con elementos auxiliares de juicio - de valor evidentemente relativo - para buscar mayor agilidad y capacidad de ejecución.^{127/} Algunas de tales variables ^{128/} son la trayectoria,

^{127/} Véase Algunos Aspectos de la Contribución de la Planificación a los Programas de Desarrollo de la Comunidad y Participación Popular, op.cit.

^{128/} La trayectoria sería la representación simbólica del curso que debe seguir el conjunto de actividades del programa en función del tiempo dispuesto y de la cantidad de actividades previstas o deseables. Se supone que podría ser expresada mediante una ecuación de segundo grado cuyas dos variables son el tiempo disponible - años, meses, semanas u otra unidad periódica de medida - y la cantidad de actividades y operaciones concretas fijadas de antemano.

/el ritmo

el ritmo y la velocidad que, naturalmente, pueden ser estimadas y dispuestas racionalmente. Al mismo tiempo, hay otros aspectos básicos del proceso de ejecución, ^{129/} como la estrategia del programa, los frentes de acción, las actividades y operaciones, las áreas de operación, los elementos participantes y las relaciones operacionales, en los cuales sería altamente deseable contar con decisiones racionales y acciones calculadas de antemano. En consecuencia, la programación del proceso de ejecución consistiría en disponer el tipo y la cantidad de actividades y operaciones concretas en cada área de operación y en cada período; el ritmo, la estrategia del programa y los campos especializados, los participantes y las relaciones de coordinación de todo el proceso. Se trataría, simplemente, de combinar en la mejor forma posible este conjunto de factores y situaciones mediante los cuales y con los cuales ha de producirse la amplia gama de actividades que conforman un programa de Desarrollo de la Comunidad.

En cuanto al tercer aspecto - la organización para la acción - es evidente que la realización de un programa de Desarrollo de la Comunidad, cualquiera que sea su extensión, requiere la previa disposición de un conjunto de medios u órganos específicamente concebidos y organizados para cumplir cada una de las funciones y objetivos establecidos. Lógicamente, este conjunto de medios u órganos debe funcionar lo más armónica y sincronizadamente posible para garantizar la unidad de acción y la capacidad de operación mínima suficientes para lograr un nivel satisfactorio

^{129/} La estrategia se refiere a las diferentes fases y modalidades del programa en razón de los conceptos de receptividad, progresividad y estabilidad de los cambios sociales que conducen a establecer ciertas fases como la de promoción, de ejecución, de consolidación, etc. Los frentes de acción se relacionan con la clasificación de las diferentes actividades del programa según sea su naturaleza y su objetivo. Por ejemplo, "educación para el desarrollo", "incremento de la producción", o "elevación del nivel de vida". Las actividades son el conjunto de acciones de una misma naturaleza incluidas por el programa. Por razones de método se las puede descomponer en operaciones y en tareas para facilitar la confección de la tabla general de actividades. Las áreas de operación y los ejes de operación son simplemente unidades territoriales o sectoriales, según el caso, de operaciones del programa. Las relaciones operacionales son el conjunto de relaciones necesarias para el cumplimiento de las diversas funciones y para la vinculación de los diferentes organismos que participan directa o indirectamente en el programa.

/de éxito.

de éxito. Se trata de introducir la dosis conveniente de racionalidad que permita acondicionar unos medios a unos finés dados, y de establecer unas bases mínimas de funcionalidad orgánica entre ellos. Entre los más importantes podrían mencionarse los políticos, los legales, los económicos y los operativos.

Los medios políticos están destinados a lograr la incorporación del Desarrollo de la Comunidad - como espíritu y como práctica - a la vida nacional y promover la consolidación y el prestigio de los principios y métodos en el terreno político. Esta incorporación constituye un proceso que debe ser racional y técnicamente promovido y orientado. La experiencia de los diferentes países está enseñando que estos objetivos no pueden lograrse solamente con la promulgación de una ley o un decreto, o mediante una simple campaña de divulgación. El problema es mucho más complicado puesto que es necesario que el programa eche raíces en las bases mismas de la nacionalidad; es preciso que los principios y prácticas penetren en la conciencia y en la sensibilidad de la gente, y que la participación popular en todos los esfuerzos para acelerar el desarrollo económico y social constituya una "necesidad sentida" por toda la comunidad nacional.

Uno de estos medios lo constituye la política nacional de Desarrollo de la Comunidad concebida y llevada a cabo como una integración de todas las acciones y esfuerzos gubernamentales destinados a fomentar y a afianzar en el país la utilización de estos principios y métodos. Para que sea eficaz y coherente, debe abarcar progresivamente la mayor parte del país y sus diferentes sectores sociales y actuar sobre los factores que directa o indirectamente intervienen en el proceso de desarrollo. Otro de estos medios lo constituye el respaldo de las fuerzas vivas del país, que el desarrollo de la comunidad como programa necesita. Evidentemente, este respaldo no surge en forma espontánea, sino que debe ser construido metódica y pacientemente y orientado en forma constructiva y democrática. Otro los constituyen los "estados mayores" o sea el grupo dinámico de personas capaces y con la visión suficiente para poner en marcha todo el programa y para sembrar en la conciencia nacional estos principios. La incorporación del Desarrollo de la Comunidad a la vida de un país, como en cualquier otro

/caso, exige

caso, exige gente nueva, con nuevos conceptos y nueva sensibilidad. Esas personas no surgen fácilmente ni se organizan para la acción si no se abona el terreno y si no se crea una atmósfera intelectual, política y profesional suficiente para atraerlas, estimularlas y afianzarlas en su vocación y en sus convicciones. Otro aspecto de interés es el de la organización de conductos apropiados para que tenga realidad la participación popular en las tareas de planificación. Como bien se sabe, esta no tiene posibilidades reales dentro de los esquemas metodológicos y excluyentes que utilizan la mayoría de los planificadores y administradores.

En cuanto a los medios legales, éstos están consagrados a crear el fundamento jurídico que el Desarrollo de la Comunidad requiere para lograr su pleno desarrollo y resolver los problemas legales y de procedimiento que se plantean a estos programas dentro del ámbito de la Constitución, las leyes y el régimen de administración pública. En términos generales, se trata del conjunto de medidas de carácter facultativo, compulsivo e incluso punitivo, destinadas a dar fuerza legal y protección a sus actividades, asegurar la cooperación de los organismos estatales y paraestatales, reglamentar su funcionamiento y garantizar su continuidad. La disposición de estos medios legales no debiera acometerse en forma improvisada, ni esperarse que surja en forma espontánea; un proceso de racionalización y previsión debe intervenir en este terreno.

En cuanto a los medios económicos, debe tenerse presente que el adecuado y oportuno suministro de recursos financieros constituye - junto con la asistencia técnica - una de las bases fundamentales de estos programas de asociación entre el gobierno y la población. La experiencia latinoamericana indica que generalmente la comunidad responde con su entusiasmo, con su trabajo y aún con sus contribuciones financieras; pero en la mayoría de los casos los gobiernos no están en condiciones de aportar oportunamente su contribución. A pesar de los compromisos adquiridos por los políticos y los técnicos, muy pocas veces figuran en los presupuestos oficiales las respectivas partidas, ni existen los conductos apropiados para hacerlas llegar a los diversos programas. En unos casos ello obedece a la falta de acción y de previsión de los funcionarios de desarrollo de

/la comunidad;

la comunidad; y en otros se debe a que los gobiernos no tienen en cuenta que los fondos destinados a estos programas constituyen una auténtica inversión, por tratarse de costos de promoción del cambio socio-cultural y de la elevación del nivel de vida, y sobre todo, de aspectos imprescindibles en la aceleración del desarrollo. Por otra parte, debe tenerse presente que estos programas constituyen un instrumento complementario de los servicios corrientes del gobierno y del sector privado. En tales condiciones, estas actividades necesitan un organismo financiero capaz de cumplir las diversas funciones del caso, como la de servir para encauzar los recursos provenientes del gobierno y los organismos paraestatales, del sector privado y de las comunidades en particular; la de operar como un sistema de distribución de los recursos disponibles, con el doble sentido de promoción social y de administración financiera; y la de atraer y manejar a nombre del gobierno los recursos provenientes del crédito externo. La adecuada conjugación de fuentes de recursos, funciones y criterios de distribución y manejo no puede ser fruto del azar; una dosis conveniente de racionalización debe, por lo tanto, ser introducida en esta materia.

Por último, los medios de ejecución constituyen el vehículo fundamental del programa. La función de ejecución es compleja y múltiple en los programas de desarrollo de la comunidad, cualquiera que sea el nivel. Requiere al mismo tiempo capacidades y vocaciones de inspiración social y de alta especialización técnica, y ofrece campos de una amplia diversidad que incluyen, entre otros, aspectos de planificación, coordinación, administración, evaluación, control, capacitación y promoción. Por estas razones, el organismo de ejecución debería incluir órganos especializados para cada una de éstas y otras funciones y disponer de la jerarquía, las facultades y las relaciones necesarias para el cumplimiento de su misión. ^{130/} La creación y la organización de tal mecanismo no puede improvisarse, como ha sido corriente en América Latina: deben ser el fruto de la contribución metódica de especialistas y de personas responsables de la política nacional.

^{130/} Véase Naciones Unidas, Aspectos de los Programas de Desarrollo de la Comunidad que Guardan Relación con la Administración Pública (ST/TAO/M/11) Santiago 1964. DOAT, Report of a Community Development Mission to Venezuela, (TAO/VEN/15). Nueva York, 1963.

b) La incorporación de la investigación social

La naturaleza eminentemente social y educativa del desarrollo de la comunidad supone evidentemente que todas y cada una de sus actividades estén fundamentadas en un sólido y sistemático conocimiento de la realidad social y cultural de la población afectada. Sin embargo, con muy contadas excepciones,^{131/} hay pocos indicios de que la iniciación y la ampliación de estos programas hayan estado precedidas del proceso de investigación social mínimo necesario. Y si bien existen algunos trabajos sociológicos al nivel comunal, no se tiene noticia de que éstos hayan sido proyectados a nivel nacional en relación con las condiciones generales de desarrollo. Tampoco hay buenos fundamentos para creer que los objetivos perseguidos y los métodos de trabajo usados hayan sido dispuestos en función de las características propias de cada comunidad. En algunos casos esta falta de adecuación ha llegado a incluir al propio idioma, particularmente en las comunidades andinas. Tampoco hay indicios de que se haya intentado un conocimiento sistemático de las tradiciones y tendencias de las diferentes comunidades, que permita cimentar en ellas mismas y en sus propias raíces culturales los elementos básicos del desarrollo de la comunidad. Se sabe, por ejemplo que la cooperación comunal para realizar acciones y obras de interés común y la ayuda mutua entre miembros de una misma comunidad cuentan con una amplia e ininterrumpida tradición en América Latina, a través de la "minga", el "convite", la "fajina", el "mutirao", o la "mano prestada". Sin embargo, no se conocen estudios que permitan adaptar y aprovechar este recurso sistemáticamente. Por otro lado, cada vez se tienen menos dudas de que, en buena parte, las resistencias de la población al cambio social son producto en buena parte de algunas estructuras - especialmente la agraria, la urbano-industrial

^{131/} Véase O. Fals-Borda y N. Chaves, Acción Comunal en una Vereda Colombiana, Monografías sociológicas, Facultad de Sociología, Universidad Nacional, Bogotá, 1959; el programa de investigación del Centro de Estudios de Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela; Mario Vasquez, "Cambios Socio-económicos en una Hacienda Andina del Perú", (América Indígena, Vol. XXII, N°4, 1962); y algunos estudios efectuados por las universidades de Buenos Aires y La Plata.

y la de poder ^{132/} - y de las tendencias que éstas están adquiriendo en el presente. Hay consenso de que la estructura agraria latinoamericana y sus situaciones externas dentro de muchos países constituye un factor negativo para todo desarrollo comunal. Hay indicios sobre la repercusión que la modernización de algunas de estas estructuras está teniendo en las condiciones de desintegración de las comunidades rurales y en el fenómeno del marginamiento en las zonas urbanas. ^{133/} Se sienten temores suficientemente fundados de que el municipio latinoamericano ha perdido o está perdiendo su poder de acción y su papel histórico de núcleo de servicios ^{134/} y que, por lo tanto, la presunción de utilizar la iniciativa y la vitalidad del núcleo local puede estar quedando sin suficiente fundamento. Sin embargo, estas y otras circunstancias no se toman en cuenta en la promoción del Desarrollo de la Comunidad ni se nota preocupación especial por la investigación social. Con la excepción del programa venezolano y el Plan Nacional de Desarrollo Rural de Bolivia que hacen hincapié en la reforma agraria, no se trasluce en el conjunto de los países la preocupación por vincular el Desarrollo de la Comunidad y las necesarias reformas de estructuras. ^{135/} Debe reconocerse, sin embargo, que la falta de adecuada contribución de

^{132/} Véase El Desarrollo Social de América Latina en la Post-guerra, op.cit.; F.C. Weffort, Algunas consideraciones sobre la relación entre la sociología y la planificación, Instituto Latinoamericano de Planificación, 1963.

^{133/} Véase Instituto Latinoamericano de Planificación, La Incorporación de los Aspectos Sociales a la Planificación, Documento de Trabajo N°4, Grupo de Trabajo sobre Estudio y Programación del Desarrollo Social, Santiago, 1963.

^{134/} Véase F. Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Madrid, 1955; A. García, La Planificación Municipal, Bogotá, 1948; Naciones Unidas, Administración Municipal y Desarrollo de la Comunidad ... Handbook of Public Administration, (publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta 1961.II.H.2); Naciones Unidas, Decentralization for National and Local Development, (ST/TAO/N/19).

^{135/} Paul S. Taylor, Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Ecuador, Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Santiago, 1964; y Relaciones entre el Desarrollo de la Comunidad y la Reforma Agraria: Venezuela, Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, Santiago, 1964.

/la investigación

la investigación social no es imputable simplemente al desarrollo de la comunidad, ya que esta situación parece ser común a todos los aspectos sociales de la problemática del desarrollo y parece tener su origen en las limitaciones propias de la investigación sociológica en América Latina. ^{136/} A pesar de ello, debe emprenderse un esfuerzo sistemático - al menos en el campo del Desarrollo de la Comunidad - si se desea convertir estos principios y métodos en un instrumento de aceleración del desarrollo.

c) Los instrumentos metodológicos y las técnicas de ejecución

La expansión del Desarrollo de la Comunidad en América Latina ha coincidido también con una notable limitación en materia de métodos y técnicas de ejecución, que afecta por igual a los aspectos de promoción, programación, ejecución y evaluación de estas actividades. En este terreno, los trabajos se han iniciado y han proseguido con muy poca ayuda de métodos, guías ni equipos apropiados, y casi siempre los promotores han tenido que improvisar sus propios instrumentos de trabajo y programación. La limitada documentación existente en estas materias tiene en general, muy pocas versiones al español y a veces corresponde a casos concretos de Asia, Africa, el Medio Oriente y los Estados Unidos. Con muy pocas excepciones, la producción de guías metodológicas en Latinoamérica no ha sido una preocupación de los profesionales e instituciones especializadas. ^{137/}

^{136/} Véase Instituto Latinoamericano de Planificación, Consideraciones acerca de las investigaciones sociales, Documento de Trabajo N°5, Grupo de Trabajo sobre Estudios y Programación del Desarrollo Social, Santiago, 1963; G. Germani, Algunas condiciones para el desarrollo de la investigación en América Latina, Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, 1961, Memoria I, Tomo I, pág. 113.

^{137/} Véanse los trabajos de Caroline F. Ware, Estudio de la Comunidad Unión Panamericana, Washington; Organización de la Comunidad para el Bienestar Social (U.P. Washington); Trabajos Prácticos en Organización y Desarrollo de la Comunidad (U.P. Washington); Rubén Utría, La Acción Comunal como Programa de Gobierno. Bases de Metodología Aplicada a la Vivienda, Universidad de América, Bogotá, 1960; Campos Jimenez, Organización y desarrollo de la comunidad para el Bienestar Social, (Guatemala, 1956); Colección de Estudio: Organización y Desarrollo de la Comunidad, op.cit.

Como se señaló inicialmente, los países ofrecen una gran variedad de situaciones y contrastes - inclusive dentro de cada uno de ellos - que obligan a contar con instrumentos preparados especialmente para los distintos campos de trabajo. Esta situación exige preparar y ensayar una gran variedad de métodos de trabajo, y adoptar nuevas técnicas y equipos. Uno de los campos que necesitan mayor atención es el de los métodos de trabajo social en las zonas rurales, con adaptaciones especiales para las comunidades indígenas y campesinas muy marginadas, y para comunidades afectadas por procesos de cambio rápido (especialmente en las zonas próximas a sectores metropolitanos) o por proyectos importantes de infraestructura económica (planes regionales de desarrollo, represas, obras de riego, ejes de comunicación, nuevas explotaciones mineras, etc.). Igual cosa hace falta para el trabajo en comunidades urbanas corrientes y para aquellas sometidas a un ritmo de intensa urbanización, como las de los sectores metropolitanos. Otro tanto puede decirse de las guías metodológicas o manuales para la planificación y para la ejecución de estos programas, de las guías para orientar los esfuerzos de robustecimiento de la iniciativa y el gobierno local; y de las guías especiales para diversos trabajos determinados, como la investigación social, la organización de mecanismos de participación popular en sus diferentes niveles y sectores, etc. Por último, debe brindarse atención especial a la introducción y utilización de técnicas y equipos modernos de educación popular, de divulgación y otros, como las escuelas radiofónicas, la televisión educativa y las ayudas audiovisuales.

d) Los recursos humanos y la capacitación profesional

El planteamiento en nuevos términos del problema de los recursos humanos y la capacitación profesional para el desarrollo de la comunidad ofrece varios puntos de interés. Uno de ellos es la necesidad de una nueva imagen a nueva concepción del profesional que ha de recibir la responsabilidad de orientar y ejecutar la nueva misión propuesta. Hasta ahora, como ya se señaló la base profesional y técnica del Desarrollo de la Comunidad en la mayor parte de los países latinoamericanos ha estado constituida por los

/trabajadores sociales

trabajadores sociales y el servicio social, respectivamente, y en menor escala, por educadores, médicos, arquitectos y sociólogos. En la medida en que estos programas se han ido extendiendo, ha sido necesario ir improvisando nuevos contingentes de promotores cuyo común denominador ha sido fundamentalmente el carácter de funcionarios del gobierno, cuando se trata del sector público, y de voluntarios animados por una vocación de servicio social, en cuanto al sector privado se refiere. Evidentemente, ello ha constituido una solución forzada y limitada para una etapa de experimentación, que debe orientarse de ahora en adelante hacia un tipo profesional más definido y más capacitado para su misión. En términos generales, las actitudes y aptitudes de éste deben girar en torno a una visión clara y sistemática de la naturaleza y problemas del proceso de desarrollo económico y social, una objetiva vocación de servicio y una especialidad profesional que le permita cumplir una función determinada.

Otro aspecto de interés es el de la necesidad de crear una nueva y dinámica jefatura en manos de personas que, en lo posible, presenten la doble condición de disponer de aptitudes técnicas en el campo del estudio y la planificación del desarrollo y de actitudes para la promoción social y el contacto con la comunidad. Si se observa detenidamente la experiencia latinoamericana, puede comprobarse que precisamente los pocos ensayos exitosos en la actualidad han sido resultado del esfuerzo y de la influencia de personas de este tipo.

Otro aspecto, igualmente interesante es el de la nueva orientación que debe darse a los esfuerzos para la capacitación profesional de alto nivel. Para ser consecuentes con las anteriores ideas, será necesario que la formación académica de los nuevos profesionales se caracterice por ser una disciplina profesional mixta y se mantenga en un plano objetivo y eminentemente técnico. Ella debería, en tales condiciones, girar en torno a unos elementos básicos, entre los cuales estaría la problemática del desarrollo y las técnicas de investigación social, de programación, de organización y trabajo social y las de administración. Por otra parte, la capacitación a niveles intermedio y bajo requerirán la correspondiente adaptación

/de acuerdo

de acuerdo con la nueva orientación general propuesta. ^{138/}

En el plano de los líderes populares, también habrá que considerar algunas innovaciones. El nuevo papel que se espera ver cumplido por la población dependerá en gran parte de la existencia de líderes populares capacitados para actuar en un plano más amplio y para dialogar con los técnicos, los agentes del gobierno y con los sectores del capital vinculados a los programas en acción. Deberán realizarse esfuerzos especiales para identificar y capacitar a dirigentes campesinos y obreros, no sólo al nivel local sino al sectorial e incluso al nacional.

Por último, debe llamarse la atención sobre la conveniencia de que estos esfuerzos en materia de capacitación debieran estar animados de una nueva estrategia. Este debe, en principio, orientarse hacia su inclusión en los esfuerzos que ya se estén realizando en el campo de la capacitación profesional y el desarrollo de los recursos humanos para la aceleración del proceso general de desarrollo de los países, y no ser tratado aisladamente como un problema de interés profesional limitado. Otro elemento de esta estrategia debe ser el de atraer e interesar a las demás disciplinas profesionales, y para tal efecto será preciso que se tomen las iniciativas correspondientes. Finalmente, nuevos criterios de carácter científico deben ir desplazando el pragmatismo y el empirismo típico de muchos aspectos del trabajo social en América Latina y, concretamente, de muchos programas de Desarrollo de la Comunidad.

3. Las implicaciones en el campo político-administrativo

Suponiendo que los principios del desarrollo de la comunidad son realmente útiles - como ha podido comprobarse en diferentes programas - y que las técnicas que están empleándose puedan ser adaptadas y perfeccionadas, las posibilidades prácticas de convertirlos en uno de los instrumentos aceleradores del desarrollo en América Latina dependen aún, fundamentalmente, de la

^{138/} Véase Naciones Unidas, Report of a Community Development Mission to Venezuela: Annex on Training of Personnel, op.cit.; La Formación Social del Personal que Actúa en Primera Línea en los Programas de Desarrollo Rural. (ST/SOA/46); Report of the Training Course in Community Development for East Africa, (ECLA Dar-es-salam, Tanganhyca, noviembre de 1963).

/satisfacción previa

satisfacción previa de varias condiciones. Estas tienen que ver principalmente con las implicaciones que esa utilización trae consigo en el terreno político-administrativo y en el social.

Una de estas condiciones se relaciona con el grado de conciencia que debe existir en los sectores dirigentes de los países, para desear y aceptar la necesidad, la conveniencia y la oportunidad de apelar a una participación popular. Si se analiza el desarrollo histórico y las condiciones en las cuales el Desarrollo de la Comunidad se ha aplicado en Asia y en Africa, puede comprobarse que siempre tuvo como aliado y como principal soporte la inspiración y el poder político de sus gobernantes y dirigentes más importantes. ^{139/} En estos países tales programas no han constituido una suma de programas experimentales sino un programa de gobierno integrado y en plena ejecución. ^{140/} Y podría preguntarse con razón: ¿existe esta conciencia en América Latina? Paralelamente, resulta indispensable que los planificadores y técnicos, cuyo ascenso a las altas esferas de gobierno constituye un fenómeno creciente en varios países, deseen esta participación y la consideren entre los supuestos básicos de sus planes y programas. Sobre este particular podría formularse una interrogante similar a la anterior.

Otra de las condiciones se relaciona con la existencia de las instituciones y los instrumentos de ejecución suficientes y capaces para promover, encauzar y aprovechar constructivamente la iniciativa y las energías populares que la institucionalización de la participación popular pueda desencadenar en cada país por medios del desarrollo de la comunidad. Tomada la

^{139/} Véase Mahatma K. Gandhi, Constructive Programme. Its meaning and Place New Delhi, 1941; Rejendra Prasad, Constructive Programme. Some Suggestions, Navajivan Publishing House, Ahmedabad, 1942; Naciones Unidas, Informe de una Misión para Evaluar el Desarrollo de la Comunidad en la India, (TAO/IND/31) versión en español, 1964.

^{140/} Véase John P. Lewis, Quiet Crisis in India, The Brookings Institution, Washington, 1962; Gobierno de Bombay, Report of the Sarvodaya Scheme Evaluation Committee, 1956; Gobierno de la India, The First Five-Years Plan.

decisión fundamental de su incorporación a la vida nacional, debe ponerse en marcha un largo y complejo proceso de creación y adecuación de los medios necesarios. Cabría preguntarse, ¿existe la decisión y la voluntad de realizar los cambios necesarios? Y aun más, ¿hasta qué punto el lastre generado por el marginamiento tradicional en que se han encontrado los sectores populares podrá retardar el proceso de creación y adaptación de estos medios? En términos generales, se sabe que será preciso reorganizar los servicios de gobierno para operar con eficiencia y agilidad dentro del nuevo sistema de asociación con la comunidad, y que deben surgir nuevos instrumentos para la realización de nuevas funciones, pero ¿hasta dónde podrán ser eliminados los obstáculos que la institucionalización de la participación popular ha de encontrar, especialmente en las estructuras agrarias, urbano-industrial y en la del poder?

Otra condición tiene que ver con la atmósfera de movilización y de construcción nacional que estos programas necesitan para surgir y desarrollarse plenamente. En este caso, igualmente, si se analizan las circunstancias dentro de las cuales estos principios germinaron y se extendieron en otros continentes, se comprobará que fueron precisamente las mismas dentro de las cuales se incubó la independencia y se realizó el tránsito hacia muchas instituciones nuevas que representan justamente una superación fundamental. No debe olvidarse que el Desarrollo de la Comunidad en Asia y Africa está ligado no sólo a las figuras más destacadas de la época, sino a las aspiraciones nacionales de independencia, y que estuvo inspirado en sus comienzos por una atmósfera más religiosa y política que técnica. ^{141/} Y podrá preguntarse: ¿existe en los países latinoamericanos un ingrediente similar que pudiera crear la atmósfera de movilización nacional y de construcción nacional?

^{141/} Véase, M.K. Gandhi, op.cit., y J. Lewis, Quiet Crisis in India, op.cit.

1

2

3

4

5

6

7

8

9

10

11

12