



13)

---

SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION SOCIAL PARA  
EL DESARROLLO Y LA FORMACION INTEGRAL DE  
LA INFANCIA Y LA JUVENTUD  
Organizado conjuntamente con UNICEF - Oficina  
Regional para las Américas  
Santiago de Chile, 18 al 29 de octubre de 1971

LA POLITICA SOCIAL EN FUNCION DEL DESARROLLO

Rubén D. Utria \*

\* El autor es Asesor Regional de las Naciones Unidas, adscrito a la CEPAL, pero las ideas y opiniones expresadas en el presente trabajo son de su responsabilidad personal.



## Indice

	<u>Pág.</u>
I. INTRODUCCION AL CONCEPTO DE POLITICA SOCIAL	1
II. PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA POLITICA SOCIAL A NIVEL REGIONAL	8
A. Motivación y movilización de la población	9
B. La incorporación masiva de la población al proceso de producción	11
C. El perfeccionamiento de las instituciones socio-políticas	15
D. La aceleración sistemática de la movilidad social	16
E. La integración nacional	19
F. La incorporación de la participación popular	22
G. Elevación progresiva de los niveles de vida	24
H. La realización de los potenciales y la salvaguardia de la dignidad humana	28
I. Definición de una imagen nacional	29



## LA POLITICA SOCIAL EN FUNCION DEL DESARROLLO

### I. INTRODUCCION AL CONCEPTO DE POLITICA SOCIAL

Toda definición de lo que debe ser la política social está íntimamente ligada a una concepción específica del desarrollo nacional, a la amplitud del conjunto de variables reconocidas en dicho proceso, y al papel y los alcances que se asignan al hombre y a "lo social" dentro de tal proceso.

Un "desarrollo" entendido y manejado básicamente como el fenómeno del incremento sostenido de la producción - expresada ésta en términos del producto o del ingreso nacionales - gira forzosamente en torno a la inversión y a la productividad. En este marco de referencia la compleja y amplia gama de fenómenos inherentes al desarrollo es percibida, simplificada y manejada a través de una óptica econométrica y financiera. A través de ésta el hombre, su comunidad y sus valores, así como los procesos y las instituciones creadas por ellos desempeñan en la práctica un papel en cierto modo secundario: a) como insumo de la producción en la forma de "recursos humanos"; b) como factor de "demanda real" en la forma de compradores efectivos de bienes y servicios; y c) como destinatario de ciertas "inversiones marginales" a través del gasto público en la forma de los llamados "programas sociales" (salud, educación, vivienda, seguridad social y otros). A través de esta óptica la política social tiene un contenido y unos alcances limitados como lo es la concepción del desarrollo que le sirve de marco de referencia. Ella se limita básicamente a dar destino operativo a unos "recursos residuales" provenientes del sistema nacional de redistribución. Y sus alcances no van más allá de enjugar - obviamente en forma parcial - déficit acumulado en algunos servicios de bienestar social.

En cambio, en un contexto más amplio en el cual el desarrollo sea concebido como un amplio y complejo proceso de fenómenos sociales que afecte las estructuras básicas de la sociedad - la economía, la cultura, el orden social, las instituciones políticas, la estructura socio-geográfica,

/las relaciones

las relaciones internacionales y otras - la política social adquiere una dimensión y unas proyecciones de primera magnitud. Ello es así principalmente porque las transformaciones estructurales involucradas constituyen esencialmente procesos sociales; y porque en tales transformaciones el hombre y su comunidad juegan el múltiple papel de sujetos, objetos y beneficiarios del desarrollo. Tal imagen del desarrollo incluye y combina variables de diversa índole (económica, culturales, sociales, políticas, geográficas, etc.), que deben recibir adecuado tratamiento, tanto en la interpretación de la problemática como en la planificación, la política y la estrategia del desarrollo.

En este caso la política social trasciende el marco de los llamados "programas de bienestar social" y se extiende y profundiza través de una compleja gama de frentes y funciones:

- a) Se proyecta sobre los individuos y la comunidad para motivarlos, capacitarlos y organizarlos como sujeto y objeto del cambio social. Para tal efecto actúa sobre las imágenes, las motivaciones y las actitudes tradicionales de la comunidad nacional para sustituirlas por otras más favorables al desarrollo;
- b) Apunta a través del hombre y la comunidad sobre las estructuras y las instituciones sociales para transformarlas, particularmente en cuanto a:
  - i) Reconstrucción e innovación de las estructuras de la producción;
  - ii) Alteración de las estructuras sociales;
  - iii) Modificaciones en la cultura;
  - iv) Modificaciones en las estructuras políticas;
- c) Está comprometida en la creación y el fortalecimiento de una economía y una política económica que asegure empleo productivo para toda la población de todas las regiones del país, un desarrollo y una utilización eficiente de los recursos nacionales y una adecuada oferta de bienes y servicios en función de las auténticas necesidades de todos los sectores de la población.
- d) Debe inspirar y orientar los procesos sociales, políticos y culturales inherentes a la política de integración nacional y desarrollo regional, particularmente la generación de las dinámicas regionales y locales necesarios para que el desarrollo surja y se arraigue en las diferentes /regiones, y

regiones, y la integración cultural, política y económica de toda la población;

- e) Esta vinculada a la aceleración y orientación del proceso de modernización general y de incorporación y asimilación de la innovación tecnológica y científica;
- f) Tiene que ver en la aceleración de la movilidad social que asegure la plena incorporación de la población a los beneficios del desarrollo y facilite la elevación sostenida y continua de la condición social de los estratos menos favorecidos, a través de adecuados procesos de dinamización de las estructuras de uso y tenencia de los recursos productivos y efectivos sistemas de distribución y redistribución del ingreso;
- g) Opera en la consolidación y el incremento del nivel de bienestar social a través de la adecuada organización y orientación de los servicios sociales y demás aspectos relativos al nivel de vida;
- h) Está ligada a la promoción y organización a todos los niveles y en todos los frentes de la participación popular, tanto en los procesos de toma de decisiones como de ejecución de las tareas del desarrollo;
- i) 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, y
- j) Está involucrada en el conjunto de fenómenos y circunstancias relativas a la realización individual y colectiva y a la salvaguardia de la dignidad humana.

En estas condiciones la política y los programas sociales operarían como el principal factor dinámico del desarrollo a tiempo que constituiría el objetivo central de todos los esfuerzos para acelerarlo. En este contexto carece de sentido hablar de "una política social" como contrapartida de "la política económica". En efecto, "crecimiento económico" y "progreso

/social" son

social" son variables interdependientes de un mismo proceso de naturaleza social: el desarrollo.<sup>1/</sup>

Teniendo en cuenta estas consideraciones, los objetivos y los medios de la política social se identifican con los de la política y la estrategia del desarrollo nacional. Ello es igualmente válido tanto para los países industrializados como para los subdesarrollados, y concretamente para los latinoamericanos. En los primeros, la política económica involucra soluciones básicas a los problemas sociales a través del empleo productivo y el ingreso suficiente y también a través de los adecuados niveles de vida y la efectiva incorporación a la vida nacional que tales factores hacen posible. Por eso la política social allí sólo apunta hacia aspectos complementarios tales como la organización de algunos servicios de bienestar social y la garantía de los derechos individuales.<sup>2/</sup> En los países subdesarrollados, con mayor razón, los objetivos y los medios básicos de la política social deben tener forzosamente un carácter económico y estar dirigidos a crear las condiciones sociales, políticas y culturales que aseguren la incorporación de la población a la vida nacional. Ello debe ser así por dos razones principales: en primero lugar, porque no hay acceso real a la salud, la educación, la vivienda, el vestido o la seguridad social, si un empleo productivo no genera un ingreso familiar adecuado, y si una economía sólida no garantiza la cantidad y la calidad del conjunto de bienes y servicios sociales requeridos. En segundo lugar porque tal acceso y tal estabilidad económica no pueden considerarse plenamente garantizados si la población no toma parte activa, consciente y organizada en todos los procesos del desarrollo, incluyendo la toma de decisiones, la movilidad social y los beneficios de la cultura.

---

1/ 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 1966.

2/ Esta hipótesis no queda forzosamente invalidada por el hecho de que en algunos países desarrollados ciertos sectores de la población sean marginados o discriminados en el proceso de incorporación al proceso productivo y a otros frentes del desarrollo debido a razones culturales o políticas. En tales casos no es de extrañarse que se hable de "una política social" para resolver los problemas originados en tal marginamiento.

/Esta hipótesis



Esta hipótesis tiene plena validez en el caso particular de los países latinoamericanos. Por una parte, las insatisfactorias condiciones de salud, nutrición, vivienda, educación, vestido, seguridad social y otros aspectos del nivel de vida no constituyen problemas específicos aislados. Todos ellos son parte de un cuadro más amplio de marginalidad social y económica que se genera básicamente en la falta de un empleo productivo y un adecuado sistema de distribución del ingreso. Obviamente, en la configuración de dicho cuadro intervienen adicionalmente otros factores, como la incapacidad institucional y operativa del Estado para concebir y manejar los problemas sociales, para organizar los servicios y obtener adecuado rendimiento de los recursos disponibles.

Al mismo tiempo, toda esta situación de marginalidad económica y social y de incapacidad institucional responde a un cuadro de subdesarrollo básico más amplio cuyas características, entre otras, son:

- a) Incapacidad estructural de la economía para: i) Financiar y subsidiar altos niveles de vida para toda la población; ii) Suministrar oportunamente y en adecuadas condiciones de costo todos los bienes y servicios necesarios para la elevación general del nivel de vida.
- b) Incapacidad del modelo de desarrollo económico para: i) Utilizar todos los recursos productivos y humanos disponibles; ii) Generar un alto nivel de ingreso nacional y el número de empleos necesarios para incorporar a toda la población activa; iii) Permitir un adecuado proceso de distribución y redistribución del ingreso nacional, y iv) Disminuir las desigualdades regionales adversas y orientar adecuadamente las tendencias de la distribución demográfica y los asentamientos humanos, que hace más dramático el déficit de servicios relativos al nivel de vida y la condición social.<sup>3/</sup>

---

3/ Véase CEPAL, El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Aspectos Básicos de la Estrategia del Desarrollo de América Latina. Doc. E/CN.12/836, marzo 27, 1969; y Los Cambios Sociales y la política social en América Latina. Doc. E/CN.12/826, marzo 1969.

c) Limitaciones y rigideces de índole conceptual e ideológica para:  
i) Interpretar la naturaleza y la complejidad del proceso de desarrollo y sus problemas; ii) Convertir al hombre y a la comunidad en el sujeto y en el fin supremo del desarrollo y de todos los esfuerzos para acelerarlo, y iii) Superar las condiciones de dependencia económica y política que afectan adversamente el desarrollo nacional.

Estas consideraciones ponen de relieve la inconsistencia y la poca utilidad de políticas y programas sociales cuyos alcances y objetivos no van más allá de enfrentar muy parcialmente el déficit de algunos servicios sociales, como vivienda, asistencia médica, educación, recreación y otros. También dejan al descubierto la inconveniencia de formular la política económica sin otorgarle debida y previa consideración a los problemas sociales y a las implicaciones que en este plano tienen el modelo y la estrategia de desarrollo económico adoptados.

La concepción y el manejo aislados de las políticas "social" y "económica" generalmente conduce a frustraciones de los esfuerzos y al afianzamiento de los desajustes y perturbaciones propios del subdesarrollo. Entre los principales efectos podrían mencionarse los siguientes:

a) Desfasamientos o asincronías entre los cambios y esfuerzos realizados en el plano económico y el resto del contexto social que complican los esfuerzos y debilitan su impacto para el desarrollo, tales como: i) rigideces y limitaciones en los recursos humanos; ii) rigideces en la demanda y el consumo de bienes y servicios producidos con las consecuentes alteraciones y el estancamiento del mercado interno.

b) Deformaciones y perturbaciones en las tendencias del desarrollo, tales como: i) persistencia y agudización de los desequilibrios regionales adversos; ii) concentración regresiva del ingreso; iii) modelo de industrialización excluyente de mano de obra (factor abundante) y consumidor intenso de capital y divisas (factores escasos); iv) modelo de distribución de inversiones, centralizador del desarrollo y estimulador de la urbanización; v) patrones de consumo ajenos a la idiosincracia nacional y en abierta contradicción con las limitaciones y requerimientos auténticos del desarrollo nacional.

/c) Agudización y

c) Agudización y profundización de los conflictos sociales y la subestimación o el aplazamiento sistemático de las soluciones;

d) Exclusión de la participación popular en los procesos de formulación y ejecución de los programas como recurso dinamizador del desarrollo lo cual significa: i) no aprovechamiento de un recurso clave; ii) afrontar las resistencias que tal marginamiento produce a través de la mano de obra y las relaciones obrero-patronales, la falta de apoyo político a los planes y programas, y en muchos casos el drenaje inoportuno de recursos vitales de inversión hacia frentes no productivos impuestos por la vía de la oposición política y la presión popular.

Debido al contenido y los alcances de los aspectos sociales del desarrollo, el diseño y la puesta en marcha de adecuadas políticas sociales enfrentan una serie de limitaciones importantes. Una de ellas es el poco dominio científico que aún se tiene sobre la naturaleza y la dinámica de los procesos sociales inherentes a la aceleración del desarrollo. Otra se relaciona con las posibilidades de introducir cierta dosis de racionalidad en la aceleración de los cambios sociales. Otra limitación se deriva de las complicaciones que representa la necesidad de que la planificación de los sectores sociales constituya parte de una auténtica dinámica social de cambios y de un proceso de participación popular en marcha. Sin este último requisito, tal planificación, apenas puede reflejar una intención paternalista y constituir un mero ejercicio tecnocrático.

Por otra parte, la capacidad real de transformación que debe presentar la sociedad se expresa principalmente en la presencia de una dinámica social en la cual hay disposición y consenso en el país sobre la necesidad y la urgencia de cambios, hay un liderazgo político capacitado para conducir los procesos pertinentes y hay una decisión de ponerlos en marcha. El contenido y, principalmente, los alcances de los planes y estrategias sociales dependerán del mayor o menor grado en que todas estas tres condiciones estén satisfechas. Puede haber actitudes generalizadas de cambio en algunos sectores progresistas sin que las estructuras políticas hayan madurado suficientemente para llevarlo a cabo, ya sea por razones ideológicas u operativas. Y también puede darse el caso, de un pequeño grupo erigido  
/en liderazgo

en liderazgo desee y promueva desde el gobierno el cambio pero, la sociedad nacional en su conjunto no esté consciente de la necesidad de éste. En el primer caso los planes se limitan a simples programas sectoriales aislados en algunos aspectos de interés social inmediato y la estrategia buscará implícitamente consolidar el statu-quo. En el segundo caso, la planificación se orientará básica y prioritariamente hacia la capacitación de la población para el cambio económico y social. En este contexto, lo fundamental es la movilización de la población y su incorporación real a la economía y a los beneficios del progreso, mientras que los programas relativos al bienestar adquieren una connotación de segundo orden.

## II. PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA POLITICA SOCIAL A NIVEL REGIONAL

Partiendo de la hipótesis de que en los países subdesarrollados los objetivos y medios de la política social se identifican con los de la política y la estrategia global del desarrollo, la formulación de la política social no debe constituir en América Latina - como ya fue señalado - una simple operación de contrapartida de la política económica. Se trata más bien de identificar dentro de dicho marco general aquellos aspectos de más acentuado interés social e intentar una formulación de conjunto integrada y coherente.

En la escala más general el objetivo básico de la política de desarrollo - y por lo tanto también de la política social - es la activación y la institucionalización del proceso de cambio social. Tal proceso debe ser promovido, encauzado y convertido en regla fundamental del juego institucional tanto a nivel nacional como regional y local.<sup>4/</sup> En cumplimiento de este objetivo los valores, las actitudes y las motivaciones individuales y colectivas, así como los procesos e instituciones del desarrollo deben ser sometidos a un proceso constante y sistemático de innovación, 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.<sup>5/</sup> Dentro de este marco las funciones básicas de la política social serían, entre otras:

a) Orientar a la población para el proceso de cambios involucrados en el desarrollo tanto a nivel nacional como regional y local, y promover, canalizar e institucionalizar el conjunto de transformaciones estructurales e institucionales requeridas en cada momento; y

---

4/ Véase S.M. Einsestad, Modernization: Protest and Change. Prentice-Hall Inc., Englewood, N.J. 1966.

5/ Para una extensión del tema véase: Rubén D. Utría, Desarrollo Nacional, Participación Popular y Desarrollo de la Comunidad en América Latina. Ediciones CREFAL-UNESCO. Pátzcuaro, México, 1969.

/b) Promover

b) Promover y operar todos los procesos y servicios relativos al bienestar social, la condición social y la salvaguardia de la dignidad humana.

Todos estos cambios apuntan hacia la remoción de los obstáculos estructurales de carácter social y político y la creación de sistemas y condiciones institucionales favorables al desarrollo a todos los niveles. Ello debe ser así porque 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 contexto la estrategia a seguir tiene que apuntar hacia la puesta en marcha de dicho proceso.

Puesto que la política social es parte inseparable de la política nacional de desarrollo, la definición de los objetivos de aquélla sólo puede tener sentido en la medida en que tal política de desarrollo haya sido formulada previa y adecuadamente. Es en base a este marco de referencia como puede intentarse una identificación de tales objetivos. Entre los principales podrían señalarse los siguientes:

A. Motivación y movilización de la población

Motivar, capacitar y organizar individual y colectivamente a la población para que pueda actuar como agente, objeto y beneficiario del desarrollo constituye uno de los puntos de partida de la política de desarrollo regional. Como está siendo cada vez más reconocido teóricamente, y como lo demuestra la experiencia latinoamericana, sin esta motivación y la correspondiente movilización, el desarrollo no adquiere dinámica ni sentido, la planificación no resulta auténtica y carece de apoyo popular, y los programas se enfrentan a /resistencias y

resistencias y frustraciones de toda índole. En desarrollo de este objetivo los potenciales y recursos individuales y colectivos deben ser sistemáticamente liberados, canalizados y proyectados organizada y conscientemente hacia el crecimiento económico, el progreso social y la realización de la persona humana.

Este objetivo está ligado a la generación de nuevos y positivos valores y actitudes que hagan posible cambios sociales sistemáticos en los principales aspectos de la vida nacional:

- a) Innovaciones en las estructuras de la producción, los recursos productivos, la ocupación, el ingreso y su distribución y redistribución, los consumos, etc.;
- b) La alteración de las estructuras sociales, en particular en cuanto a estratificación social, tamaño, composición y distribución demográfica, relaciones sociales, etc.;
- c) 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) Transformaciones 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, las organizaciones del trabajo y el capital, las cooperativas, las asociaciones cívicas, los organismos comunitarios y demás instrumentos de expresión de la participación popular.

Por otra parte, puesto que el factor clave del desarrollo es la presencia activa de una población armada de las motivaciones, los valores y las aptitudes necesarias para movilizar y utilizar en forma razonablemente adecuada los recursos a su disposición, uno de los primeros objetivos de la política y los programas sociales debe ser crear condiciones favorables a la organización y el desarrollo de una nueva sociedad o comunidad nacional. Este concepto de "comunidad" entraña la existencia de una población activa y unida en torno a algunos valores, intereses, actitudes y nexos de proximidad física, económica y social, suficientes para asegurarle un cierto grado de coherencia y de fisonomía colectiva. No se trata, en términos prácticos, de pretender lograr /una "comunidad"

una "comunidad" homogénea que actúe en forma unitaria en función de la política de desarrollo. Esto sería completamente idealista y reñido con la naturaleza social y el tipo de relaciones generalmente conflictivas que caracterizan al conjunto de la población. Se trata más bien de estimular un amplio marco de consenso y de cohesión en torno a ciertas metas y valores nacionales que vincule al conjunto de comunidades locales y grupos en los cuales se divide y dispersa la población.

Para tal efecto la política social debe crear o fortalecer, si ya existen, la atmósfera, las instituciones y los procesos societarios necesarios para que dicha comunidad adquiriera la coherencia, la organización y las motivaciones requeridas. En cumplimiento de esta función debe buscarse tratamiento adecuado a diversos aspectos tales como:

- 1) Características y tendencias de la población, a fin de garantizar la vitalidad, la estabilidad y la composición más adecuada para asegurar el desarrollo;
- 2) Características y tendencias de los asentamientos humanos a fin de contar con una distribución y una estructura que facilite el desarrollo;
- 3) Condiciones de liderazgo y de organización societaria tanto a nivel nacional como regional y local que permitan la movilización consciente y organizada de la población en torno a los procesos y objetivos del desarrollo;
- 4) Creación o fortalecimiento de valores positivos que conduzcan a motivaciones y actitudes favorables al desarrollo;
- 5) Creación y fortalecimiento de valores, símbolos e intereses nacionales y regionales que permitan la definición de cierto grado de conciencia colectiva suficiente para captar y enfrentar los desafíos que entraña el desarrollo;
- 6) Creación o perfeccionamiento de instituciones y mecanismos operativos que hagan posible la descentralización administrativa y la participación local, así como la aplicación de otros aspectos de la política de desarrollo y participación regionales.

/B. La incorporación



B. La incorporación masiva de la población al proceso de producción

Este propósito constituye simultáneamente el punto de partida y uno de los objetivos fundamentales del proceso de desarrollo y de los esfuerzos para acelerarlo. Se trata de la ampliación sistemática de los frentes de empleo para todas las personas en condiciones de trabajar. Sin un empleo productivo que genere el ingreso familiar no hay posibilidades reales de integración a la vida nacional. Por otra parte, 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 lo convierte automáticamente en 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 su condición social no se deterioran o, en el peor de los casos, lo hacen en menor escala que bajo condiciones de marginalidad. La generación sistemática de nuevos frentes de trabajo es también un objetivo y un medio del desarrollo regional en cuanto asegura la estabilidad de la población y desestimula el éxodo de los miembros más dinámicos de la comunidad local.

Por éstos y otros razonamientos puede decirse que tal objetivo actúa simultáneamente sobre los planos económico y social, tanto individual como colectivamente, acentuándose así la naturaleza socioeconómica del desarrollo. De ahí su valor altamente estratégico en la aceleración del proceso. Dentro de esta concepción resultan contraproducentes para el desarrollo nacional 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 aquéllas 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 atraso de la mayor parte del territorio nacional.

/La sola

La sola presencia de una comunidad armada de motivaciones y aptitudes positivas no es suficiente para garantizar el desarrollo. Es indispensable que dicha comunidad logre en su conjunto un amplio y directo beneficio de la gestión económica. Este objetivo, típico de la política social no debe ser confundido con aquél relativo al incremento sostenido del "producto y el ingreso nacionales", aun cuando guardan una íntima relación. En este sentido no se trata sólo de intensificación del proceso de creación de riqueza, sino también - y muy especialmente - de las opciones tecnológicas que determinan la absorción de empleo y de las formas de distribución y redistribución del ingreso. Este requisito es indispensable para asegurar la estabilidad económica y social de la población y mercado suficiente para la economía regional.

En la búsqueda de este doble objeto de pleno empleo y beneficio directo de la gestión económica por parte de la "comunidad" debe distinguirse claramente entre: a) la gestión económica de alcances nacionales, que persigue básicamente el incremento de la producción y la productividad y que, debido a objetivos de política comercial internacional, de manejo del sector externo, eficiencia de las inversiones, o tipos de tecnología impuestos por la propia naturaleza del respectivo sector, puede estar basada eventualmente en tecnologías de capital intensivo; y b) la gestión económica de alcances regionales y locales, cuya responsabilidad principal es incorporar a la población a los procesos de producción y distribución del ingreso. Obviamente las dos deben operar en forma coordinada. Esto lleva aparejado reconocer en ciertos casos la necesidad de dos "economías paralelas" o complementarias a nivel regional, a fin de compatibilizar

/el interés

el interés de la economía nacional en su conjunto con las funciones y objetivos sociales de la política de desarrollo a nivel regional.<sup>6/</sup>

Constituye un requisito, también, que la actividad económica y los servicios estén adecuadamente distribuidos en el contexto geográfico regional a fin de evitar la nueva polarización del desarrollo que pretende superarse a través de las políticas de desarrollo regional. No se trata de una distribución indiscriminada sino más bien de una distribución orgánica a través de una red integrada y jerarquizada de núcleos de actividad en torno al respectivo polo regional.

En cumplimiento de estos objetivos y funciones, diversos aspectos deben ser atendidos, tales como:

- 1) Las adaptaciones necesarias del modelo y los mecanismos de producción para asegurar a nivel regional los siguientes objetivos:
  - i) suficiente nivel de ocupación;
  - ii) un desarrollo económico regional autosostenido;
  - iii) un adecuado nivel de oferta de bienes y servicios.

---

<sup>6/</sup> La falta de adecuada clarificación sobre este aspecto ha inducido a muchos países latinoamericanos a orientar su política de desarrollo regional hacia la instalación de "enclaves industriales". Tales enclaves son, evidentemente útiles para la economía nacional en su conjunto pero tienen poca capacidad para generar un auténtico desarrollo regional y local. En efecto, los altos niveles tecnológicos con que operan y el destino extrarregional de su producción los vincula más directamente con el exterior de la región y del país que con ésta, puesto que se importan los equipos, los técnicos y a veces hasta la materia prima y debido a la mecanización y la complejidad de los procesos de producción dan poca oportunidad a la población local. En la práctica los únicos beneficiarios son los técnicos, administradores y comerciantes e intermediarios, los cuales generalmente trasladan al exterior los excedentes y, por lo general, no se arraigan en los lugares de trabajo. Tal es el caso, por ejemplo, de las grandes explotaciones mineras y de hidrocarburos y las armaduras de automóviles, equipos electrónicos y otros.

2) Los ajustes necesarios en el modelo económico y las políticas nacionales de desarrollo para que no afecten adversamente el desarrollo de las diversas regiones, particularmente para asegurar:

- i) el nivel razonable de descentralización de las inversiones;
- ii) la desconcentración administrativa y operativa de las empresas que operan fuera de la región principal;
- iii) la superación del "colonialismo" económico interno mediante el cual algunas regiones periféricas son básicamente dominadas por la región principal;<sup>7/</sup> y
- iv) adecuada distribución del ingreso tanto en el contexto nacional como en el regional y local.

3) Una planificación y un adecuado equipamiento del espacio económico nacional a fin de asegurar un desarrollo articulado y orgánico de las diferentes regiones y su correspondiente interconexión.

4) Las medidas de política económica que resulten necesarias para estimular específicamente la economía regional y para defenderla estratégicamente de la competencia de carácter negativo que puedan ejercer otras regiones más desarrolladas, como el drenaje de los mercados y de los recursos humanos.

5) Protección contra los efectos de los procesos inflacionarios que, como es bien sabido, afectan principalmente los sectores de ingresos medios y bajos en el conjunto nacional. Este perjuicio es más acentuado aún en las regiones periféricas.

---

<sup>7/</sup> Véase: Carlos Matus, Informe de avance de los trabajos sobre la estrategia del desarrollo de América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, 1968, Preliminar y Stevam Strauss, Reestructuración del espacio económico, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago, mayo de 1969, preliminar.

### C. El perfeccionamiento de las instituciones socio-políticas

Resulta obvio que ninguna política social - por bien inspirada y formulada que sea - puede tener éxito en estas condiciones sin que se opere previa o simultáneamente un proceso de innovación y perfeccionamiento de las instituciones socio-políticas. Por ello sería preciso otorgar adecuada atención, entre otros, a los siguientes aspectos:

1) Adecuación de las estructuras de uso y tenencia de los recursos productivos para facilitar la dinamización de la economía regional. Ello es particularmente válido en el caso de la tierra agrícola, las fuentes de riego, los bosques, los yacimientos minerales, el crédito, los transportes y otros recursos.

2) Introducción de los ajustes necesarios a nivel regional de los sistemas y mecanismos de redistribución del ingreso a fin de que en el beneficio directo favorezcan a los sectores populares y en el indirecto se traduzcan en obras de infraestructura y servicios de auténtico interés social. Como es bien sabido, es frecuente que en las obras públicas y otros servicios financiados por el fisco generalmente benefician a los propietarios del capital, ya sea por la valorización producida por éstas en sus tierras o por el control directo o indirecto que ejercen en la programación y la explotación de tales obras.

3) Instauración de mecanismos razonablemente eficaces para estimular, canalizar y ejercitar la participación popular, tanto en los procesos productivos como en los de toma de decisiones.

4) Modernización de las relaciones entre las clases y grupos de poder y creación y fortalecimiento de mecanismos de negociación.

5) Estímulos sistemáticos a la movilidad social.

6) Promoción organizada de los sectores marginales.

7) Estímulos a todos los demás cambios que a través de la educación, la cultura, la participación popular y otros procesos sociales y políticos que faciliten la remoción de los obstáculos al cambio social.

/D. La aceleración

D. La aceleración sistemática de la movilidad social

Este objetivo está destinado a corregir las limitaciones y rigideces que presenta la estratificación social. Esta, como es bien sabido, se caracteriza en los países subdesarrollados por su estructura piramidal formada por una amplia base proletaria y marginal, un pequeño estrato intermedio integrado por profesionales y pequeños industriales, comerciantes y propietarios, y coronada por un reducido grupo de grandes propietarios rentistas.<sup>8/</sup> Como efecto y también como causa del desarrollo, esta estructura experimenta cambios importantes según los cuales la base marginal y de ingresos bajos, así como la cúspide de altos ingresos disminuyen sistemáticamente en favor de una progresiva ampliación de los estratos de ingresos medios.<sup>9/</sup> La intensidad y consolidación de estos cambios depende de la efectividad y la celeridad con los cuales se operen transformaciones similares y simultáneas en las estructuras económicas, culturales, políticas y regionales. La política y los programas sociales juegan en este plano un papel instrumental decisivo en diversos frentes, particularmente en las estructuras de la distribución del ingreso, la tenencia de los recursos positivos, el acceso a las oportunidades de ascenso individual, y la estructura del poder. En este sentido algunos objetivos concretos podrían ser señalados:

i) La intensificación del proceso de distribución del ingreso. Este objetivo - que constituye un factor clave en todo esfuerzo de aceleración del desarrollo - consiste en una adecuada y justa distribución de los frutos del esfuerzo de toda la comunidad en los procesos de creación de riqueza. Tal distribución no sólo responde a criterios elementales de equidad y de justicia social. También constituyen un factor decisivo para la expansión

---

8/ Véase CEPAL, El desarrollo social de América Latina en la postguerra. Editorial Solar-Hachette. Buenos Aires 1965; y CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina. Publicación de las Naciones Unidas, N° de Venta: S.70-II-G-3. Nueva York, 1969.

9/ Véase Aldo Solari, La movilidad social en América Latina. División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago, 1969.

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.

En torno a este propósito algunos instrumentos específicos podrían ser mencionados. Uno de ellos es un régimen justo de salariado que responda al doble criterio de suministrar una base mínima o "vital" de ingreso familiar, y de participación en la renta producida, no sólo como pago al trabajo sino también como estímulo a la productividad individual. Los niveles y demás características del salario, obviamente, deben ajustarse a las condiciones y requerimientos de la economía nacional en su conjunto. Otro es la participación de utilidades por parte de los trabajadores. Este instrumento cumple un papel importante en la distribución del ingreso, estimula la productividad del trabajo, genera motivaciones y actitudes favorables para el buen funcionamiento del aparato productivo. Para que esta participación no afecte la capitalización convencional de las empresas las utilidades percibidas por los trabajadores podrían ser invertidas en acciones de las mismas o en otros frentes de capitalización. Otro es un sistema de beneficio directo de los pequeños y medianos productores, que impida que los frutos del esfuerzo de éstos sean canalizados por intermediarios y especuladores. Un sistema estatal, o cooperativo, o mixto, de comercialización de los productos agrícolas y artesanales asegurarían un mayor y más justo ingreso a los productores y precios más convenientes a los consumidores. También dificultaría las maniobras de especulación y escasez artificial que caracterizan a los mercados urbanos. Otro lo constituye el perfeccionamiento del sistema tributario tendiente a facilitar e intensificar el proceso de redistribución del ingreso nacional. Obviamente, para que tal redistribución produzca efectos positivos es necesario asegurar previamente que los nuevos tributos al ingreso personal e institucional beneficien en una proporción adecuada a las diferentes regiones del país, y que no sean trasladadas a los consumidores a través del recurso de la elevación de precios. En caso contrario las reformas tributarias pueden

/contribuir a

contribuir a concentrar aún más el desarrollo en la región capital y a empobrecer a la población a través de los traumas que se producen en los procesos inflacionarios. Otro aspecto importante es que tales reformas también operen tanto a nivel nacional como regional como mecanismos de redistribución y no sólo como recurso de ampliación de los arbitrios fiscales. En este caso es frecuente que afecte más directa y más adversamente a las regiones periféricas y los sectores de ingresos bajos y medios que a los de altos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones puede decirse, también que toda la política de industrialización y de ampliación de los servicios que no esté acompañada de los correspondientes esfuerzos en materia de distribución del ingreso puede verse enfrentada a la limitación y la retracción de los mercados internos. En este caso también - como en el de la generación de empleo - puede observarse el carácter socioeconómico que tiene este objetivo y la función eminentemente dinamizadora que cumple.

ii) La dinamización de las estructuras de tenencia y uso de los recursos productivos. Dadas las limitaciones que los países subdesarrollados tienen en materia de recursos productivos, es preciso que los disponibles operen al máximo rendimiento posible 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 a nivel de las regiones periféricas en donde tal concentración coincide a veces con otras formas regresivas, tales como la concentración del ingreso, el poder político y la cultura, y las 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". En este sentido, la reforma agraria actualmente en marcha en varios países destinada a liquidar el latifundio y la improductividad de la tierra constituyen un instrumento decisivo en un doble sentido: por una parte, contribuye a acelerar el desarrollo rural y facilitar la industrialización; por otra, producen

/alteraciones locales



alteraciones locales en la estratificación social en las relaciones de poder.<sup>10/</sup> Ambos fenómenos contribuyen en la práctica a la movilidad social. Otro tanto puede decirse de otras reformas tales como la de tierra urbana, la de crédito y, en cierto modo, la tributaria en cuanto ésta afecte al capital como patrimonio.

iii) La institucionalización de un sistema de promoción popular.

En busca de una mayor movilidad social parte de la política y los programas sociales deben funcionar como mecanismos de promoción y ascenso social de los estratos más marginados. Como resultado de las desigualdades sociales en el proceso de incorporación a los sistemas de producción y distribución de la riqueza un sector apreciable de la población ha permanecido y permanece prácticamente al margen del desarrollo nacional. Se trata de los grupos llamados genéricamente "marginales". Paralelamente con las políticas de pleno empleo y de adecuada distribución del ingreso que han de beneficiarlos directamente será necesario estimular y reforzar la posición social y política de tales sectores para permitirles recobrar parte de la distancia perdida hasta ahora y acelerar su propio proceso de movilidad social. Este es el objetivo y la justificación central de un programa de promoción popular. Además de los servicios educativos - que constituyen un medio instrumental de movilidad social para los sectores de bajos ingresos - deben instaurarse sistemas y mecanismos que permitan a nivel regional promover y realizar los valores y potenciales humanos de los sectores populares. En este plano de otorgamiento masivo de becas, el estímulo a la capacidad creadora de obreros y campesinos, la capacitación de líderes populares, los ascensos personales basados en el reconocimiento de los méritos individuales y la defensa efectiva contra toda clase de actividades que defrauden o perjudiquen a estos sectores constituyen instrumentos importantes particularmente en la medida en que ellos operen eficazmente a nivel tanto nacional como regional.

---

<sup>10/</sup> Véase Antonio García, Reforma agraria y economía empresarial en América Latina. Editorial Universitaria, Santiago, Chile, 1967.

### E. La integración nacional

La política social está comprometida también en la búsqueda de la disminución de los desequilibrios regionales adversos. Como es bien sabido tales desequilibrios afectan directa e indirectamente a la población. La promoción del desarrollo a nivel regional persigue y simultáneamente requiere una integración dinámica de las regiones a la vida nacional. Este concepto de integración constituye una superación de los nexos de dependencia que generalmente afectan a las regiones periféricas y deprimidas, o a los de dominio económico que ejercen las regiones capitales sobre las regiones deprimidas. Se trata de una integración basada simultáneamente en el desarrollo económico y social de la región, una contribución efectiva de ésta al desarrollo general del país y una adecuada vinculación política, cultural, psicológica y física a la vida nacional. En este contexto diversos objetivos deben ser perseguidos.

Uno de ellos es la estabilidad de la población rural y de las ciudades pequeñas y medianas mediante una política de desarrollo regional que dé adecuado tratamiento al problema de los desequilibrios regionales y que estimule el establecimiento y el desarrollo de comunidades regionales y locales.<sup>11/</sup> En este sentido los esfuerzos deben orientarse, entre otros, hacia cuatro objetivos principales: uno de ellos es la generación de una conciencia y motivación en torno a los intereses regionales y locales y a la necesidad de acelerar el desarrollo tanto económico como social. Como ya fue señalado, es en base a valores y motivaciones de esta naturaleza como puede asegurarse en buena parte una auténtica movilización de la comunidad regional y un desarrollo autosostenido. En caso contrario será muy difícil remover la inercia tradicional generada por el marginamiento, la depresión o la dependencia del poder central. Al mismo tiempo que se forma y desarrolla la comunidad regional es preciso integrarla emocional,

---

11/ Véase, por ejemplo, John Friedman, The Future of Urbanization in Latin America: Some Observations on the Role of the Periphery. The Ford Foundation. Véase también ODEPLAN, Política de desarrollo nacional, directivas nacionales y regionales. Presidencia de la República. Oficina de Planificación Nacional, Santiago, Chile, 1968.

económica, física y culturalmente al resto del país. Por ello la política y los programas sociales deben perseguir sistemáticamente el establecimiento y el fortalecimiento de toda suerte de lazos de vinculación. Naturalmente para que este proceso de integración sea válido y positivo debe estar basado en una activa y creciente capacidad de iniciativa y de participación regional.

Los esfuerzos destinados a desarrollar una región deben orientarse básicamente a establecer y desarrollar una comunidad regional y ayudarla a desencadenar su propia dinámica para que ella sea capaz de incorporar los recursos disponibles e integrarse plenamente al conjunto de la vida nacional. Por esta razón la política y los programas sociales deben apuntar decididamente hacia aquellos factores relacionados con la generación de una nueva dinámica social y la creación de condiciones políticas, económicas y sociales que aseguren el desarrollo y la consolidación de la comunidad regional.

Obviamente el desarrollo regional y la adecuada orientación que ha de darse a las tendencias de la población deberá ser concebida y definida en el marco de la política y la estrategia globales del desarrollo nacional.

Por otra parte, la urbanización constituye básicamente parte del proceso de modernización de la sociedad y en tal virtud se podría considerar un fenómeno positivo.<sup>12/</sup> Sin embargo, ella se produce a un ritmo muy superior al de la industrialización y de otras transformaciones propias del desarrollo y, al mismo tiempo se concentra en torno a unos cuantos centros urbanos. Estos hechos hacen que la urbanización tenga efectos perjudiciales, entre otros aspectos, sobre los niveles de vida y la condición social. En este plano la política social debe orientarse hacia objetivos tales como facilitar la transición cultural y emocional y atenuar los traumas que ella

---

<sup>12/</sup> Véase Aníbal Quijano, La urbanización de la sociedad en América Latina, op. cit.

implica, y suministrar a los migrantes los servicios mínimos que la vida urbana requiere.<sup>13/</sup>

En el primer caso, la política y los programas sociales deben prever y encauzar en lo posible el proceso de adaptación. Frentes de trabajo artesanal y a base de tecnologías preindustriales propios para agricultores en transición, organización comunitaria, motivación y capacitación para la vida urbana; y también servicios de nivel preurbano o transicionales deben ser dispuestos para que los nuevos contingentes no tengan que enfrentar un largo y penoso proceso de marginalidad e inadaptación.

La consecución de estos objetivos viene como resultado de un proceso de esfuerzos tanto internos como extrarregionales, y particularmente de la práctica de la descentralización administrativa y de la propia capacidad de la región para ejercer su iniciativa y ejecutar con éxito las políticas de desarrollo. Para tal efecto las políticas y programas sociales deben dar adecuado tratamiento entre otros, a los siguientes aspectos:

- i) La generación de una conciencia nacional favorable al desarrollo regional;
- ii) La creación y el desarrollo de la infraestructura institucional necesaria tanto a nivel nacional, como regional y local, para la adecuada integración política, la descentralización administrativa y la canalización y ejecución de la participación regional;<sup>14/</sup>
- iii) La creación de condiciones para la integración económica de las regiones;

---

<sup>13/</sup> Véase CEPAL, El carácter estructural del problema de los asentamientos marginales urbanos y sus perspectivas en América Latina. Documento presentado al Seminario Interregional sobre Mejoramiento de Tugurios y Asentamientos Incontrolados, Medellín, febrero 1970, y también Rubén Utría, El problema de la vivienda y el desarrollo de América, Fondo Editorial Común, Caracas, Venezuela, 1969.

<sup>14/</sup> La descentralización del sistema de planificación a través de Oficinas Regionales de Planificación, iniciada recientemente en Chile, constituye un buen ejemplo. Véase ODEPLAN, Políticas de Desarrollo Nacional. Directivas nacionales y regionales, op. cit.

<sup>iv)</sup> La creación

- iv) La creación de los sistemas y medios de comunicación que aseguren la integración física;
- v) La generación de las lealtades regionales hacia el interés nacional.

F. La incorporación de la participación popular

Partiendo del margo general de referencia en el cual la población es sujeto, objeto y beneficiario del proceso de desarrollo, la participación popular en los esfuerzos concretos destinados a acelerar dicho proceso tiene - tanto a nivel nacional, como regional y local - tres funciones principales: a) incorporar la capacidad creadora y las actitudes positivas de los sectores populares, que constituyen un recurso invaluable e insustituible como factor dinámico del desarrollo; b) 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, y c) a través de un tratamiento adecuado, reducir las resistencias habituales que en ciertas fases de subdesarrollo los individuos y la comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio social, particularmente en la medida en que las regiones juegan un rol periférico.

Estos tres objetivos no pueden ser alcanzados como fruto de la iniciativa espontánea de la población, y por tanto deben ser logrados a través de procesos y medidas instrumentales. Es necesario también crear previamente la atmósfera de confianza suficiente y establecer nuevos factores de interés para que la población se incorpore a través de la participación popular organizada. En general puede decirse que este tipo de participación debe ser el fruto de una buena dinámica social en torno a la aceleración del desarrollo y de una concepción nueva 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

---

15/ Para una extensión del tema, véase Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina, op. cit., particularmente Cap.IX; y Lawrence B. Moore, Los programas de desarrollo de la comunidad y la participación social, CEPAL, Div. de Asuntos Sociales, Santiago, 1969.

condiciones de subdesarrollo, e inspirarse en el interés directo de amplios sectores de la población. Ella debe operar simultáneamente en los campos de decisiones o formulación de los planes y programas, 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.<sup>15/</sup>

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. Pero es a estos dos últimos niveles que ella adquiere realidad y vigencia. Esta participación no debiera limitarse 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. En el frente de la producción, la participación popular debe estar orientada a asegurar el desempeño de la comunidad en su doble papel de productora y consumidora. En el primer caso podría operar en la elaboración de los planes y programas de producción y en la administración de las relaciones laborales. También podría incluir una alta dosis de responsabilidad en el cumplimiento de las metas de capitalización. En segundo caso - como consumidora - la población podría tener un papel muy importante en la ejecución de las estrategias de consumo. Finalmente, en el frente del nivel de la vida, la participación popular podría cumplir una doble función: asegurar el

---

<sup>15/</sup> Para una extensión del tema, véase Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina, op. cit. Véase también, CEPAL: Los cambios sociales en América Latina, op. cit., particularmente Cap. IX; y Lawrence B. Moore, Los programas de desarrollo de la comunidad y la participación social, CEPAL, Div. de Asuntos Sociales, Santiago, 1969.

desempeño de la comunidad como beneficiaria y como co-organizadora de los procesos y servicios suministrados. Esta función resulta de vital importancia porque la prestación de servicios de salud, nutrición, vivienda, educación y otros requieren como condición indispensable que la comunidad esté preparada y organizada para hacer el mejor uso de estos servicios. Además, debido a la necesidad de concentrar buena proporción de los esfuerzos en el desarrollo económico básico, cierta parte de los servicios sociales deben ser financiados con recursos marginales, particularmente con la autogestión y la autoconstrucción. Ello significa que una parte apreciable de los procesos operativos pueden y deben estar a cargo de la comunidad beneficiaria, liberándose así el estado de la carga burocrática que éstos implican.

En la búsqueda de estos objetivos la política y los programas sociales deben contar con instrumentos concretos destinados a institucionalizar y a aprovechar los beneficios de la participación popular. Algunos de ellos podrían ser:

i) Un mecanismo de consulta y participación en las decisiones de la planificación y la estrategia del desarrollo en el cual tomen parte activa los empleadores y los trabajadores tanto a nivel nacional como regional y local. Este mismo instrumento podría operar a nivel de las unidades productivas en aquellos casos en que ello fuera posible.

ii) Un mecanismo de consulta y participación en la operación de los programas sociales, a todos los niveles, en busca de la colaboración de la comunidad tanto en la organización de los servicios como en la motivación y la organización para hacer uso de ellos. Así, el funcionamiento de los servicios de salud, vivienda, educación, recreación o seguridad social, por ejemplo, constituiría una responsabilidad conjunta del gobierno o de los empleadores por una parte y de la comunidad por otra. Ello contribuiría a disminuir el carácter burocrático o paternalista con que operan generalmente los servicios y contribuiría en cierto modo a modificar las actitudes de dependencia o de agresividad que la población tiene frente a aquéllos.

/G. Elevación

G. Elevación progresiva de los niveles de vida

Esta función de la política social - que es la más definida, hasta el punto de identificársela con la política social en su conjunto - está básicamente orientada a promover y a operar tres tipos de servicios: i) los relativos al bienestar social, como los de salud y servicios sanitarios, vivienda y servicios conexos, educación en general, recreación, alimentación y nutrición, el servicio social y otros; ii) el sistema y los servicios de seguridad social, y iii) la defensa social.

Por su naturaleza y sus fines estos servicios constituyen generalmente una responsabilidad del Estado y se financian como parte del sistema de redistribución de la renta nacional. En razón de sus objetivos y también por el carácter de redistribución del ingreso que tiene su financiamiento, los dos primeros deben estar dirigidos a beneficiar principalmente a los sectores populares y en particular a los de menores ingresos. Esta condición debe reflejarse claramente en el tipo y la calidad de los servicios ofrecidos así como en el carácter preferencial que debe darse a las demandas de estos sectores. Este requisito es importante puesto que en caso contrario, buena parte de los servicios ofrecidos quedan en la práctica fuera del alcance de los sectores de ingresos bajos.<sup>16/</sup> Ello significa, por ejemplo, que el énfasis de los servicios de salud debe estar en aquellos aspectos que afectan más directamente a dichos sectores sociales; el tipo de servicios educativos debe responder también a los auténticos requerimientos de los sectores populares y no sólo a los de los estratos medios y altos; el costo y las características de las viviendas deben ser de tal manera que las soluciones estén realmente al alcance de las familias de ingresos bajos. El mismo razonamiento es válido para los demás servicios. El tercero - la defensa social - presenta dos frentes especializados que requieren tratamiento y orientación diferente. El uno, la

---

<sup>16/</sup> Véase Marshall Wolfe, La seguridad social en América Latina.  
División de Asuntos Sociales, CEPAL, Santiago 1968.



prevención del crimen y el tratamiento de la delincuencia, es de interés general y sólo requiere eficacia en su funcionamiento. El otro, la protección de los sectores populares, consiste en el conjunto de medidas destinadas a impedir la especulación, el enriquecimiento ilícito y el lucro a base de las necesidades o las aspiraciones vitales de los sectores populares.

Otro requisito indispensable es la búsqueda constante del mayor rendimiento y la eficacia de tales servicios, a impedir su burocratización y su excesivo centralismo. En este último aspecto los servicios sociales deben operar también como un mecanismo de descentralización territorial en los beneficios de la redistribución del ingreso. Ello significa que debe superarse su concentración tradicional en los grandes centros urbanos.

Parte fundamental del beneficio directo del desarrollo se expresa en los niveles de vida <sup>17/</sup> de la población y su constante mejoramiento. Por diversas razones tales niveles son bajos, y a veces infrahumanos, en las regiones menos desarrolladas. Y lo son no sólo en términos absolutos sino también en relación con los niveles medios predominantes en las regiones principales. La transformación sustancial de éstos sólo puede operarse como resultado de un intenso desarrollo económico combinado con políticas sociales efectivas. Sin embargo, estos niveles pueden ser objeto de incrementos progresivos y sostenidos en la medida en que producen incrementos en el desarrollo económico. Para ello resulta indispensable contar con políticas y programas sociales realistas y eficaces cuyas funciones

---

17/ El nivel de vida de un individuo o de un grupo podría identificarse como el conjunto de respuestas que cada uno de éstos dan a sus principales necesidades de orden fisiológico y social. En términos de la política social los componentes del nivel de vida relativos a las necesidades de naturaleza fisiológica son, entre otras, alimentación y nutrición, salud y vivienda y su equipamiento y servicios conexos. Entre los relativos a las necesidades sociales: educación, vestido, recreación, transporte o movilización y otros. Sobre el particular se han realizado numerosos trabajos destinados a identificar "componentes" y a agruparlos en diferentes formas. Uno de los más conocidos es International Definition and Measurement of Level of Living: An Interim Guide. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 61.IV.7. Nueva York.

/principales podrían

principales podrían ser, entre otras, i) asegurar por medios directos e indirectos el financiamiento de un presupuesto mínimo familiar suficiente para las necesidades básicas;<sup>18/</sup> ii) organizar el funcionamiento de los servicios públicos y privados involucrados en el nivel de vida; iii) orientar positivamente a la población, sobre todo la de ingresos bajos y mínimos, en materia de patrones de consumo, a fin de defender mejor el presupuesto familiar;<sup>19/</sup> iv) defender a los sectores populares contra intereses y actividades que atenten contra el nivel de vida, y v) organizar el servicio de seguridad social para garantizar niveles de vida adecuados a las personas que por diversas razones han perdido la capacidad de lograrlos con su propio esfuerzo.

En desarrollo de estas funciones las políticas y programas sociales relativos al nivel de vida deben otorgar adecuado tratamiento, entre otros, a los siguientes aspectos:

---

18/ Al analizar este tema un Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas ha hablado de un presupuesto o medio de subsistencia a disposición de los individuos o grupos de individuos y ha propuesto incluir el siguiente conjunto de componentes del nivel de vida en dicho presupuesto, particularmente referido a los sectores de ingresos mínimos: 1) Alimentación (y bebidas); 2) Vivienda (incluyendo combustibles, luz, muebles, artefactos de uso doméstico y otros); 3) Vestido; 4) Asistencia médica; 5) Educación; 6) Transporte y recreación; 7) Impuestos personales, tasas de servicios, deudas, etc.; 8) Otros bienes y servicios (material de lectura, juguetes, etc.). Véase Social Policy and the Distribution of Income in the Nation. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.69.IV.7.

19/ Como es bien sabido, una parte del presupuesto familiar de los sectores de ingresos mínimos y bajos es drenado hacia la adquisición de bienes y servicios suntuarios, o al menos de menor prioridad. Tal es el caso de la gran cantidad de televisores, radios, tocadiscos y otros artefactos eléctricos y mecánicos que compran muchas familias de las barriadas marginales en casi todos los países de la región. Esta tendencia - al menos en cuanto a radio-receptores se refiere - está extendiéndose a las áreas rurales. Es fácil encontrar numerosos artefactos de esta clase en el altiplano peruano y boliviano, en el chaco boliviano y paraguayo, en las sierras colombiana y ecuatoriana, así como en muchas zonas de México y Brasil.

/i) Organización

- i) Organización de los servicios de salud, dando prioridad a los aspectos sanitarios que son los que por lo general afectan más los niveles de salud en las regiones periféricas, y los que tienen mayor efecto sobre los sectores de ingresos mínimos y bajos. La persistencia de endemias y otras enfermedades infecto-contagiosas, por ejemplo, constituyen un flagelo muy duro para amplios sectores populares;
- ii) Organización de los servicios de suministro de artículos alimenticios en términos de abastecimiento suficiente y oportuno, condiciones de higiene y precios al alcance de los diferentes sectores de la población;
- iii) Organización de los servicios de vivienda en términos de oferta y atención a los distintos tipos de mercado o demanda que se derivan de los diferentes niveles de ingreso de la población: lotes con servicios para nuevos migrantes y población marginal; pequeños préstamos a propietarios de lotes para instalar servicios y para construir; préstamos para ampliación y refacción de viviendas existentes; viviendas terminadas de diversos tipos y precios para familias que tienen capacidad de pago asegurada; construcción de parques, áreas verdes y servicios comunales (centros de abastecimiento, teatros, centros comunales, vías de acceso, etc.);<sup>20/</sup>
- iv) Organización y funcionamiento de los servicios de educación, dando adecuada importancia a aquellos aspectos en los cuales las regiones periféricas presentan una situación más deficitaria, como la educación extra-escolar, a la capacitación profesional y a la educación media y técnica.
- v) Organización y funcionamiento de los servicios de recreación y descanso;
- vi) Organización y funcionamiento de los servicios de transporte colectivo, tanto municipal como intermunicipal o regional;

---

<sup>20/</sup> Véase CEPAL, Los cambios sociales en América Latina, op. cit.; y Rubén D. Utría, El problema de la vivienda y el desarrollo de América Latina, Fondo Editorial Común, Caracas, 1969.

- vii) Organización y funcionamiento de los servicios de seguridad social y de protección de ancianos y niños y jóvenes en situación irregular;
- viii) Organización y funcionamiento de los servicios de defensa social (cárceles y demás servicios de reclusión);
- ix) Organización y funcionamiento del servicio social, particularmente en relación con la comunidad. Estos servicios deben estar especialmente comprometidos en las tareas de organización y desarrollo comunal, y
- x) Instauración de medidas y servicios destinados a defender el presupuesto de los sectores populares, particularmente para evitar o reducir la acción nociva de los intermediarios y especuladores, y de los delincuentes de diversos tipo que explotan en formas diversas a los nuevos migrantes. Una acción similar es requerida para orientar y capacitar a los sectores populares en materia de patrones de consumo frente a la acción propagandística organizada del comercio convencional.

H. La realización de los potenciales y la salvaguardia de la dignidad humana

En su más amplia concepción la razón del desarrollo es la plena realización de las potencialidades humanas tanto en el plano individual como en el colectivo. Lo es también, por tanto, la salvaguardia de la dignidad humana. En el primer aspecto la política y los programas sociales deben estar orientados a crear y consolidar una atmósfera social e institucional en la cual todos los individuos tengan acceso a las oportunidades para desarrollar o realizar sus capacidades profesionales, intelectuales o artísticas. La ampliación sistemática de estas oportunidades y el justo reconocimiento de los méritos individuales como regla fundamental en el trabajo, en la cultura y en la sociedad en general, constituyen objetivos concretos que deben ser perseguidos. Ello es importante no sólo porque hace posible la realización de la persona humana, sino también porque permite a la sociedad nacional desplegar y aprovechar a fondo sus recursos humanos, tan decisivos para la aceleración del desarrollo. Esto significa que la política debe estimular /el desarrollo

el desarrollo de la capacidad creadora de la comunidad, auscultar y exaltar sus auténticos y más destacados valores y aprovecharlos al máximo en las tareas de transformación y construcción que involucra el desarrollo. A todo esto debe ir unido, como condición indispensable, el respeto y el culto a los derechos humanos, tanto en el plano individual como en el colectivo.

#### I. Definición de una imagen nacional

La política social está también comprometida en la generación de una imagen nacional y una conciencia colectiva en torno a la integración y unidad nacionales, y realización de éstas 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. Esta misma imagen ha de inspirar también los esfuerzos destinados a superar las condiciones de dependencia económica, política y cultural, y a defender el patrimonio nacional y social de cada país. Está también ligada al reconocimiento y al cultivo de los valores autóctonos y demás aspectos de la cultura popular. El nivel regional y local constituyen campos claves para la puesta en marcha y la consolidación de esfuerzos en este sentido.

