

INT-1011

PROYECTO REGIONAL RLA/91/008
PNUD/ILPES-CEPAL
Rev. 2

Octubre de 1991

PERSPECTIVAS DE LA PROGRAMACION DEL DESARROLLO

POLITICAS SOCIALES PARA LOS AÑOS NOVENTA

Percy Rodríguez-Noboa */

*/ Las opiniones que contiene este documento no comprometen necesariamente a los organismos a los cuales pertenece el autor.



El siguiente estudio constituye el componente de programación social del "documento preliminar de posición" sobre la situación de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe y el examen de algunas alternativas sobre el papel de los organismos nacionales de planificación en la gestión estratégica del desarrollo en el futuro.

El contenido de la presente versión ha recibido comentarios y aportes de funcionarios gubernamentales y otros especialistas de la región, cuya participación se agradece.



INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
Parte I	
DEL DETERIORO SOCIAL AL CRECIMIENTO EQUITATIVO.....	3
1. Pobreza, inequidad y conflicto (Caracterización).....	3
2. Políticas sociales y planes de desarrollo (Procesos anteriores a los años ochenta).....	6
3. Impacto social de la crisis (Los años ochenta).....	7
4. La Compensación Social (Emergencia y fondos sociales).....	9
5. Crecimiento y equidad (Perspectivas para los años noventa).....	10
5.1 La equidad.....	11
5.2 La economía de la transición.....	13
Parte II	
PERSPECTIVAS DE LA PROGRAMACION Y DE LAS POLITICAS SOCIALES.....	15
6. Políticas Sociales para los años noventa.....	15
6.1 "Repensar" la planificación; Aspectos Conceptuales.....	15
6.2 Alcances y limitaciones.....	17
7. Ubicación de las Políticas Sociales.....	18
8. Temas prioritarios para los años noventa.....	20
8.1 Concertación.....	21
8.2 Movilización y participación.....	23
8.3 Descentralización.....	24
8.4 Contenidos culturales de las P.S.....	25

Parte III

RENOVADOS CONTENIDOS E INSTRUMENTOS PARA LOS AÑOS 90.....	27
9. Algunas actividades relevantes para los ONP.....	27
9.1 Variables económicas.....	28
- Necesidades básicas	
- Capacidad redistributiva	
9.2 Dimensión Sectorial de la Programacion Social..	30
9.3 Conformación de la Autoridad Social.....	31
9.4 Futuro de la compensación.....	33
9.5 Proyectos Sociales.....	34
9.6 Técnicas e instrumentos cuantitativos.....	35
9.7 Tratamiento de la informalidad y "empresariado popular".....	36

INTRODUCCION

El presente documento pretende realizar una breve presentación, en forma esquemática y con alcances prospectivos de la realidad social de la región, para poder participar, desde esta óptica, en la tarea mayor de analizar sistemáticamente la situación de las políticas sociales dentro de la compleja realidad de América Latina y el Caribe y contribuir técnicamente en la construcción de mayores y mejores perspectivas para la sociedad en los años noventa y siguientes dentro del marco de una renovada programación del crecimiento equitativo.

El documento se ha situado en la perspectiva del serio deterioro social actual, particularmente de grandes sectores de la población regional, que a sus condiciones históricas de pobreza y desarticulación ha debido añadir en los últimos años las consecuencias de la crisis de los años ochenta.

El examen de la realidad actual, ha contado con la limitación de no alcanzar los niveles suficientes de interacción regular con experiencias nacionales en estas materias. Ha contado en cambio con el apoyo de fuentes secundarias y se ha dispuesto del mayor acceso a la producción - conceptual y metodológica-, y a la experiencia acumulada por CEPAL e ILPES en torno a la planificación del desarrollo en la región.

Los contenidos prospectivos del documento, parten de diferentes estudios, mediciones y proyecciones regionales y nacionales realizados en los últimos años y han incorporado los contenidos centrales de la propuesta de la CEPAL para la Transformación Productiva con Equidad, más recientes desarrollos internos, decisiones de gobiernos y estudios de organismos técnicos de la región, sobre el tema.

El documento en su primera parte, tiene carácter analítico y realiza en el capítulo 1 la caracterización actual del deterioro y conflicto social en la región. El segundo capítulo examina el proceso de las Políticas Sociales en las décadas anteriores a los años ochenta. Se detiene luego (Capítulo 3), a apreciar el impacto social de la crisis de los años ochenta. Analiza en el Capítulo 4 las características principales del nuevo "corto plazo" social constituido esencialmente por la Compensación. El capítulo 5

realiza una breve referencia a contenidos de la equidad en relación a las Políticas Sociales y termina trazando algunas líneas prospectivas sobre la transición de la economía.

La segunda parte del documento esta dedicado a proyectar las P.S. a los años noventa y siguientes, dentro de los rangos de certeza que permite el fluido proceso económico y social previsto para el período. El capítulo 6, examina algunos criterios sobre el futuro de la planificación para ubicar con mayor precisión el papel de las políticas sociales en el futuro inmediato. Más adelante, el capítulo 7 realiza algunas previsiones sobre la ubicación de las políticas sociales como instrumentos de programación dentro de Estados en proceso de modernización y en medio de importantes transformaciones económicas. Luego, se plantean algunas tareas prioritarias para los años noventa, deteniéndose a examinar los roles de la concertación, la participación y la descentralización, junto a los contenidos culturales de las políticas sociales.

La tercera parte del documento, con criterio preliminar propone algunas actividades relevantes para el desempeño posterior de los Organismos Nacionales de Planificación (ONP) y otros organismos vinculados con los aspectos sociales del desarrollo, reconociendo la insuperable diversidad de realidades nacionales que debe expresar la problemática social y económica de la región en los próximos años.

Parte I

DEL DETERIORO SOCIAL AL CRECIMIENTO EQUITATIVO

1. Pobreza, inequidad y conflicto (Caracterización)

- La región conoce un largo y complejo proceso histórico de inequidad social, agravado por la crisis de los años ochenta. Las posibilidades de efectiva reversión de esta situación durante los años noventa y siguientes, en cualquier caso, suponen en un primer momento de la consideración más precisa de la difícil situación actual, a través de sus principales manifestaciones.

- Distintas expresiones actuales de la crisis social que experimenta América Latina y el Caribe y que marcará en gran medida el comportamiento de las variables sociales en el futuro próximo, se establecen especialmente a través de algunos índices de mayor significación para las tareas de programación.

- Todos ellos requieren otorgar una cuidadosa atención a la particularidad de cada realidad nacional, su proceso de conformación y las diversas perspectivas de orden político y económico que orientan las decisiones de países y subregiones para poder superar las más sensibles consecuencias de aquellos índices sobre la población y brindar posibilidades de construcción de renovadas alternativas de desarrollo humano para América Latina y el Caribe.

- Entre los índices "cualitativos" que tienen destacada vigencia en la situación actual, se pueden señalar:

- a) **Inaccesibilidad** o insatisfacción de necesidades primarias y carencias esenciales por parte de crecientes sectores sociales. Las mediciones cuantitativas vienen alcanzando en los últimos años en la región, creciente certeza,¹ a través de nuevas series de indicadores, proyecciones y tendencias que señalan magnitudes de pobreza, y decrecientes niveles de vida.
- b) **Mayor conflicto social** por agravamiento de las disparidades en la recepción de los beneficios de una economía en crisis, particularmente en referencia a absorción de fuerza de trabajo, distribución del ingreso y caída de los salarios reales.
- c) Drástica reducción de la cobertura y deterioro de la calidad de **servicios sociales** esenciales tradicionalmente provistos por el Estado, en particular saneamiento, educación y salud.
- d) La acelerada dinámica social de los últimos años y la expansión de la **"complejidad"**² social (fraccionamiento y divergencia), tiene marcadas consecuencias para las perspectivas de crecimiento de la economía y estabilidad de la política.

¹ Existe en los últimos años un reconocido avance en la medición y establecimiento de tendencias y proyecciones de índices e indicadores aplicados a la problemática social regional. Entre ellos conviene destacar:

- CEPAL, Panorama Social 1990. Santiago, 1991.
- CEPAL/PNUD, Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta. LC/L.533, Santiago, 1990.
- CEPAL, América Latina en los Ochenta. Principales Tendencias Sociales. LC/R.843, Santiago, 1989.
- PREALC, Evolution of the Labour Market During 1980-1987. Working Paper 1980-1987. Santiago, 1988.
- Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial 1990. La Pobreza. Washington, D.C., 1990.
- PNUD, Informe 1990 sobre Desarrollo Humano, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1990.

² Véase, ILPES, Desarrollo, Inversión Externa y Planificación. LC/IP/G.49. Montevideo, 1989.

Algunas características de esta situación, están constituidas, entre otros temas, por el sostenido crecimiento demográfico (y de la PEA), magnitud y tendencias del mundo informal y su progresiva conversión en distintas formas de "empresariado popular", multiplicación de la violencia y distintas limitaciones a la capacidad de gobernar por parte del Estado.

- e) **Creciente rigidez e impermeabilidad social.** Existe una progresiva disgregación representativa de la sociedad civil junto a una acelerada movilización urbana y lento incremento promedio de la participación social en la base. Presencia "militante" de extensos "sectores sumergidos" y brusca caída de bienestar y estatus de la **clase media** o grupos intermedios, que históricamente han tenido un rol clave en la preservación de múltiples equilibrios internos de las sociedades nacionales.
- f) Las alteraciones sensibles en el tejido institucional de la sociedad civil, junto a la aguda crisis del Estado, ineficiencias del sector público, "**desborde popular**"³ y diversas manifestaciones de ingobernabilidad,⁴ contrastan con la importancia de la expansión y consolidación de democracias representativas y la preservación de su viabilidad.
- g) Desde una óptica global de la región, la crisis social viene contribuyendo a ampliar --en perspectiva--, las brechas existentes entre la posición relativa de los países de la región y sus economías.⁵ Se trata de la profundización de un proceso de "**heterogeneidad estructural**" de los países, reiteradamente señalado pero ampliado

³ Véase, José Matos Mar, Crisis del Estado y Desborde Popular. IEP, Lima, 1984, el estudio es aplicable a la actual problemática de diversos países de América Latina.

⁴ Editora El Nacional, El Día que Bajaron los Cerros. Caracas, 1989. La publicación de orden informativo examina desde varias perspectivas los sucesos de Caracas en febrero de 1989.

⁵ Véase A. Gurrieri y E. Torres Rivas, coordinadores. Los años noventa: Desarrollo con equidad? CEPAL y FLACSO. San José. 1990.

ahora, por la dramática desaceleración de las economías. Asistimos hoy, en consecuencia, a la búsqueda de alternativas diferenciadas de crecimiento y bienestar para países de "difícil viabilidad".⁶

2. Políticas sociales y planes de desarrollo⁷; (Procesos anteriores a los años ochenta)

- Las políticas sociales (PS) se establecieron conceptualmente y avanzaron técnica e instrumentalmente dentro del proceso de formación y expansión de la programación o planificación de políticas públicas que se inició en la región con la década de los años sesenta.

- La "programación social", ocupó en la práctica un **papel residual** en relación a las políticas globales y económicas a pesar de una reiterada argumentación formal y valorativa realizada al inicio de la década de los setenta.

- Luego, se tendió a considerar a las PS por una parte, como consecuencia mecánica del desborde del crecimiento económico;⁸ y por la otra, como resultado de una "racionalidad iluminista" que pretendió convertirlas en fieles traductoras de preceptos y formulaciones ideológicas.

⁶ Arturo Núñez del Prado, Las Economías de Viabilidad Difícil. Revista de la CEPAL N° 42. Santiago, diciembre de 1990. El estudio examina aspectos esenciales de las perspectivas de crecimiento aplicables a un apreciable número de países en la región.

⁷ Un análisis mayor de los contenidos sociales de la planificación y del proceso seguido por las Políticas Sociales de 1960 a 1980, se encuentra en el documento Hacia la Reorientación de las Políticas Sociales, publicado por el Proyecto PNUD/ILPES, RLA/86/029. Santiago, mayo de 1989.

⁸ - World Bank, E.A. Brett, Reaching the Poorest. Does the World Bank Still Believe in "Redistribution with Growth"?, en Recovering in the Developing World. The London Symposium on the World Bank Role. The World Bank, Washington D.C., 1986.

- La búsqueda posterior, a través de las PS, de respuestas "válidas" y técnicamente factibles a la problemática existente y de orientaciones estratégicas para cambios sociales o transformaciones estructurales, contribuyeron relativamente al desarrollo operativo de los programas sociales.

- Las PS compartieron la **rigidez normativa** que adaptó en general la planificación, sometida a una evidente sujeción formal al cumplimiento de responsabilidades periódicas dentro del aparato público y un declinante peso real en decisiones estratégicas de política económica, salvo destacables excepciones.⁹

- Las políticas sociales sectoriales, por otro lado, han realizado marcados avances metodológicos y operativos especializados a pesar de crecientes restricciones del gasto social para servicios esenciales (particularmente, saneamiento, salud y educación).¹⁰

- La abrumadora vigencia de la incertidumbre institucional frente al futuro y a nuevos retos y situaciones no previstas, y la posterior crisis del Estado planificador contribuyeron a restringir la acción propia de las PS, al mismo tiempo que se expandía la presencia de los **sectores no públicos** y nuevos actores sociales actuaban como agentes en la elaboración, ejecución y evaluación de programas de orden social en la región.

3. Impacto social de la crisis; (Los años ochenta)

- El endeudamiento externo y las consecuentes restricciones al crecimiento sostenido, la magnitud de las transferencias de recursos al exterior y la dificultad de cerrar las brechas fiscales, más restricciones en la disposición de capitales e inversiones externas, marcaron la magnitud y profundidad de la crisis de los años ochenta y la consecuente necesidad de examinar

⁹ Entre reciente la producción de Carlos A. de Mattos en torno a la Planificación en la región, conviene la consulta de Desarrollos Recientes sobre el Concepto y la Práctica de la Planificación en América Latina. ILPES. San Juan, Puerto Rico, 1988.

¹⁰ Véase los materiales del Seminario OPS, ILPES, UNESCO. Seminario interagencial acerca de la descentralización y desconcentración de los sectores y servicios sociales. Brasilia, 1989.

las dimensiones sociales de los ajustes desde distintas realidades y perspectivas.¹¹.

- La aplicación desigual y socialmente "excluyente" de programas de estabilización y ajuste estructural en el ámbito interno, han tenido marcadas consecuencias sobre los precarios equilibrios sociales y han acelerado el continuo deterioro de los sectores más deprimidos de la población, tanto trabajadores asalariados como grupos marginados. El mundo rural, ha soportado al mismo tiempo, una sostenida postergación con efectos multiplicadores negativos para el conjunto de la sociedad.

- El mercado de trabajo como instrumento regulador, de la actividad económico-social muestra agudas caídas del empleo en volumen y en términos cualitativos, junto a menores niveles de ingreso relativo y reducción operativa y financiera de formas "no monetarias" del ingreso (servicios públicos esenciales).

- Por el lado de la demanda, las insatisfacciones materiales de grandes sectores de población, señalan adicionalmente reducida importancia a la atención al mercado interno (particularmente necesidades básicas) y los correspondientes niveles de consumo en distintos sectores de las sociedades nacionales.¹²

- Crece la necesidad de modificar la base productiva regional, junto a la importancia de fortalecer la estabilidad del orden político-institucional como componentes necesarios del esfuerzo integrado para el crecimiento sostenido.

- En suma, la crisis de los ochenta, expresó: i) la gravedad de la situación de insuficiencia de la base productiva y la urgencia de construir nuevas posibilidades para ventajas comparativas dinámicas (VCD) de la región, ii) necesidad de dinamizar el sector externo (apertura, inversión, tecnología, competitividad)¹³, iii) reducida articulación productiva en sectores tradicionales, iv) expansión de la pobreza y el deterioro

¹¹ UNDP, Central Evaluation Office, The Social Dimensions of Adjustment (SDA) Project. An interim evaluation, Main Report, New York, 1990.

¹² Véase ILPES. ISS. ILDIS. Necesidades Básicas y Desarrollo. Editora Hisbol. La Paz, Bolivia. 1990.

¹³ El documento de PREALC, Cambio Tecnológico Empleo y Trabajo, examina distintas formas y consecuencias de las relaciones de tecnología con el mercado laboral N° 333. Santiago, 1989.

social urbanos¹⁴ y crecimiento de las brechas sociales y v) insuficiente ponderación en la demanda de sensibles consumos sociales masivos.

4. La Compensación Social; (Emergencia y fondos sociales)

- La gravedad de los niveles de pobreza y de desarticulación social, soportados históricamente en la región, más las consecuencias de la crisis de los ochenta, tuvieron generalmente consecuencias recesivas en la década anterior y han determinado la creación y rápida expansión de programas destinados a compensar a los grupos con mayores necesidades (especialmente accesibilidad a bienes y servicios esenciales), a través de políticas "de corto plazo" aplicadas en el ámbito social.¹⁵

- En la actualidad se aplican programas compensatorios (de emergencia o de "inversión social") en la mayor parte de países de la región a través de **Fondos Sociales**, descentralizados, generalmente de carácter temporal (3 a 4 años), promovidos por el sector público, con especial autonomía de gestión y en muchos casos con regímenes administrativo de excepción.¹⁶

- Los fondos sociales, utilizan generalmente la selectividad o **focalización** en los grupos con mayores requerimientos, como factor de priorización de sus proyectos y actividades. La aplicación de la focalización ha ocasionado en la práctica algunas distorsiones y ha demostrado limitaciones operativas que no invalidan necesariamente los propósitos generales de este criterio de asignación global de recursos.¹⁷

¹⁴ PNUD, Desarrollo sin Pobreza, II Conferencia Regional sobre Pobreza, en América Latina y el Caribe, Quito, 1990.

¹⁵ Véase, Percy Rodríguez-Noboa, La Compensación Social: Alcances y Posibilidades. Proyecto Regional PNUD/ILPES, RLA/86/029. Santiago, 1990.

¹⁶ Véase, los materiales del Seminario Internacional UNICEF, ILPES, OEA, PNUD, PREALC: Fondos de Desarrollo Social, que contiene aspectos conceptuales, resúmenes de casos nacionales y legislación actualizada de los "Fondos Sociales".

¹⁷ En materia de focalización como criterio de programación social, véase, CEPAL, Opciones y Falsos Dilemas de los Años Noventa: Lo nuevo y lo viejo en Política Social en América Latina. LC/R.852, Santiago, 1989.

- Los fondos, sirven al mismo, tiempo de valioso elemento de captación y administración de **recursos externos** de cooperación, absorbiendo aquellos aportes a través de sistemas integrados de proyectos sociales que los fondos promueven y evalúan, asignando luego a otros entes públicos, y no públicos, su ejecución directa, dinamizando de esta manera la participación comunal.¹⁸

- La compensación ha venido a cumplir un papel efectivo de asistencia preferencial a grupos objetivo, --existen diversos ejemplos de éxitos compensatorios--, sin olvidar limitaciones que le imponen su propia naturaleza de corto plazo y sus características transitorias.

5. Crecimiento y equidad; (Perspectivas para los años noventa)

- Los años noventa deben significar para la región, la realización de marcados esfuerzos y transformaciones para consolidar procesos de estabilización y apertura y alcanzar tasas positivas de crecimiento sostenido basadas en nuevas capacidades productivas, incremento de la competitividad de las exportaciones y expansión del financiamiento externo.¹⁹

- En cumplimiento de esos propósitos existe en la región una progresiva recuperación de tasas de crecimiento. Varios países vienen avanzando en la transformación de su base productiva y proponiéndose niveles deseados de modernidad a través de cambios tecnológicos y creciente competitividad internacional. Debe señalarse, para el corto plazo, la estratégica necesidad de articulación estructural y acumulativa de crecimiento con equidad.²⁰

¹⁸ Véanse los materiales del Taller Internacional PRONASOL/SPP/OEA. Combate a la Pobreza. México-Tlaxcala. 1991.

¹⁹ El documento en versión preliminar, de Osvaldo Rosales, Notas sobre Equidad y Transformación Productiva, contiene valioso material sobre vinculación entre equidad y renovadas estrategias económicas para los próximos años.

²⁰ Tiene particular interés en esta materia la propuesta de la CEPAL, Transformación Productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. Naciones Unidas LC/G.1601-P, Santiago, 1990.

Por otro lado, el tratamiento de las PS requieren para su renovada consideración, de la actualización del marco conceptual y metodológico y de la revisión de sus instrumentos y técnicas operativas a la luz de las nuevas o renovadas características que la realidad impone a la programación social en la región.

5.1 La equidad

- La conceptualización y aplicación de la equidad no es tarea simple, especialmente cuando este ejercicio se realiza en las actuales condiciones económicas y sociales de la región y perduran las pesimistas perspectivas y tendencias para la próxima década; y en segundo lugar, cuando al mismo tiempo se elaboran las líneas conductoras del proceso de transición hacia patrones alternativos de desarrollo.

- En términos generales y afirmando al inicio "por negación", la equidad se aleja, para fines concretos del desarrollo, tanto de sus raíces morales o éticas, como de connotaciones instrumentales extremas que la convierten en "índice" o "indicador" global de progreso social. Sus contenidos básicos pueden incluir los siguientes aspectos:

- a) Igualdad social de oportunidades y posibilidades de acceso a activos, gestión y beneficios de la economía o al ejercicio autónomo de derechos y responsabilidades de orden sociopolítico; minimizando las razones prevalecientes de privilegios y desigualdades.
- b) Existencia y práctica de mecanismos suficientes de redistribución social de beneficios en relación a las necesidades básicas de la población (bienes y servicios esenciales). La óptima redistribución de factores debe constituir respuesta afirmativa y viable para la autorealización colectiva de la sociedad en un medio material suficiente.
- c) Libre acceso a formas autónomas y plurales de participación en la actividad económica (particularmente en el proceso productivo), ejercicio pleno de la identidad cultural (afirmación propia para asumir libre y concertadamente la modernidad) y adopción de decisiones autónomas dentro de la dinámica de la sociedad y la política (formas correspondientes de ejercicio del poder).

- En consecuencia, el crecimiento sostenido de la economía puede generar o impulsar dinamismos de equidad, y estos acumulativamente, la propia expansión de la economía. El crecimiento equitativo requiere, por consiguiente alcanzar niveles sostenidos de acumulación económica y de distribución de los beneficios de la actividad productiva²¹ capaces de cumplir con las finalidades propuestas, ponderando entre otras las siguientes:

- En el tratamiento de las variables fundamentales del **mercado laboral** juegan papel significativo la generación de empleo productivo y estable, distribución del ingreso, determinación de salarios reales y prestación de servicios sociales básicos. La transformación del mercado de trabajo se asocia con la redistribución de **activos productivos** (en especial propiedad) que tiene en la región larga y persistente trascendencia, tanto como factor de optimización de las capacidades productivas, como impulso dinamizador de mayor coherencia y movilidad sociales.

- La declinante disposición de recursos y sus efectos sobre el gasto social ha traído nuevamente al tapete de las decisiones, la **reforma tributaria**. En adición a la naturaleza redistributiva de la política impositiva, la política económica requiere de una presión y estructura tributarias que tiendan a corregir disparidades extremas del ingreso, junto a real capacidad de servir a la reducción de las brechas fiscales. En todo caso, es importante velar por el preciso equilibrio recaudador y promotor, referidos tanto al comercio exterior como a la actividad interna.

- Por otro lado, se requieren acciones de **apoyo a la producción** en el campo de las PS, incluyendo en ellas, apoyo selectivo a: i) la pequeña y mediana empresa, políticas de empleo e ingreso para unidades de baja productividad y promoción de la **economía campesina**; ii) dinamización de la modernidad a través de cambios tecnológicos y sus ámbitos educacionales y formativos y iii) apoyo a la optimización de la gestión de unidades productivas dinámicas, durante el período de transición hacia las transformaciones económicas, (tanto en la gestión empresarial privada como en la pública).

²¹ Véase Fernando Fajnzylber, Industrialización en América Latina: De la Caja Negra al Casillero Vacío, Cuadernos de la CEPAL N° 60, Santiago, 1989.

- Las insatisfacciones masivas de **necesidades básicas**²² requieren de "estrategias de supervivencia" y de medidas orientadoras para la acción de la actividad pública y la sociedad civil, por medio de medidas compensatorias o asistenciales para los primeros años y tratamientos diferenciados aplicados a políticas y transformaciones económicas estructurales, para poder luego, alcanzar ritmos de equidad significativos, particularmente en los campos de saneamiento, salud y educación en el mediano (y largo) plazo.

5.2 La economía de la transición

- Las políticas sociales, como se ha examinado forman parte por naturaleza de un "**patrón de crecimiento**" o de una **estrategia prospectiva global**.²³ La trayectoria de las transformaciones de la economía, proyecta imágenes alternativas o tendencias predominantes que observadas en el largo plazo señalan prospectivamente la persistencia de altos costos sociales, dentro de las naturales diversidades de países, casos y tiempos.

- En este sentido es fundamental ponderar la importancia política, las capacidades instrumentales y los alcances de la equidad como necesario componente social del crecimiento, para a partir de este criterio, proyectar escenarios alternativos para las principales variables sociales en el tiempo y responder igualmente a la "demanda social de la previsión".²⁴

- En consecuencia, las PS están llamadas a responder en una primera etapa a las incertidumbres colectivas, al deterioro y el conflicto producidos por la crisis de los últimos años; y orientar luego, procesos sostenidos de reversión de las tendencias negativas, desde la base de transformaciones económicas suficientes. Deben igualmente, extender su cobertura desde la presente etapa de minimización de los costos sociales del ajuste y la transición, hasta la consolidación, más adelante, de

²² Véase, Iván Finot, Redistribución del Ingreso y Necesidades Básicas; simulación y proyecciones para Bolivia, Proyecto Regional RLA/86/029, PNUD/ILPES, Santiago, 1989.

²³ Véase, Oscar Altimir, Desarrollo, Crisis y Equidad en América Latina. Revista de la CEPAL N° 40. Santiago, 1990.

²⁴ Véase, André Clément Decouflé, Sociologie de la Prevision, Sociologie d'Aujourd'hui. L'exemple de la prospective sociale en France, PUF, Paris 1976.

alternativas redistributivas, compensatorias y articuladoras de la compleja estructura social.²⁵

Las PS requieren, entonces, con precisión y oportunidad de una suficiente fijación política de la **prioridad de la equidad** como uno de los componentes esenciales de una estrategia común para un renovado estilo de crecimiento. A partir de entonces, los sucesivos escenarios alternativos de recuperación de la región, podrán orientar técnica y políticamente la progresiva consecución de nuevas opciones económicas y sociales.

El proceso económico regional de apertura modernidad y transformación productiva requiere en consecuencia de un **patrón equitativo de desarrollo**, estructuralmente integrado, que necesariamente transite por la vía del crecimiento y el progreso social; que reconozca, al mismo tiempo, el valor y la presencia de la sociedad como sujeto y objeto de la actividad productiva.

Junto a la aritmética de flujos macroeconómicos se trata de reconocer la existencia de "stocks" y prioridades permanentes como la población y sus comportamientos; que llevan a las PS a plantear algunas situaciones límite, como la consideración prioritaria de los **jóvenes y niños** en las estrategias económicas y el esfuerzo por la modernidad, en vista de los deterioros físicos e intelectuales que se vienen transmitiendo generacionalmente y que a través de una "acumulación perversa" se trasladarán luego, a extensos sectores de población por largos períodos de tiempo.²⁶

²⁵ Véase PREALC, Empleo y Equidad, desafío de los 90, Documento N° 354, Santiago, 1990.

²⁶ Véase, Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, Ajuste con Rostro Humano. Parte A, Sección II, UNICEF. Siglo XX Editores. Madrid, 1987.

Parte II

PERSPECTIVAS DE LA PROGRAMACION Y DE LAS
POLITICAS SOCIALES6. Políticas Sociales para los Años '90

- Las P.S. como categorías instrumentales y finalistas, responden a: i) al patrón y estrategia de crecimiento de la economía y a la producción y distribución de sus beneficios; y ii) a la red institucional de la sociedad civil, los grados de representatividad del conjunto y de los principales actores sociales, tanto en el campo estrictamente político como en el económico.²⁷

- Por otro lado, las P.S. se inscriben en un marco mayor, prospectivo y finalista, constituido por el proceso global de programación o planificación del desarrollo que debería integrar a la multiplicidad de factores que interactúan en una "totalidad", estructural, racional y operativa de orden económico y social.

6.1 "Repensar" la Planificación; Aspectos Conceptuales.

- La significación y alcances de la planificación del desarrollo y las P.S. como expresión de una racionalidad pública, se ha fundamentado en la existencia de un "plan" voluntarista, detallado, de alcance "obligatorio" para el sector público e

²⁷ Véase, Alan Touraine, Actores Sociales y Sistemas Políticos en América Latina, PREALC, Santiago, 1988.

indicativo para el sector no público;²⁸ bajo la dirección técnica de un organismo central encargado de impulsar generalmente una forma de planificación "**racional-desarrollista**", muchas veces alejada de los actores políticos de la sociedad y del contexto histórico-estructural existente.²⁹ Sin embargo, la planificación actualmente aparece, como mecanismo público que busca reducir grados de incertidumbre frente al futuro y a impulsar mayor coherencia al conjunto de decisiones gubernamentales.

- Los presentes requerimientos a la planificación frente a la crisis de racionalidades del Estado contemporáneo, señalan mayor ponderación a una forma de **racionalidad instrumental**³⁰ de carácter maximalista, eficaz y transformadora en búsqueda constante de estilos alternativos. Capaz de evitar las tentaciones economicistas y la manipulación interesada de los dinamismos sociales producida por la reducida participación social. Requiere en su ejecución de las mayores garantías de **certeza técnica y gestión selectiva**.³¹

- Las dificultades del largo plazo aconsejan por el momento, la consideración, de formas de **racionalidad utópica** cuando éstas contribuyen realmente a impulsar la "imaginación estratégica" en la programación. Se trata en todo caso de evitar la demanda de "predicciones" y de ponderar por el contrario una trayectoria prospectiva basada en **previsiones técnicas** con suficiente garantía de validez.

- Todo ello implica un ejercicio colectivo de orden conceptual y sobre todo metodológico e instrumental, dirigido a "**repensar la planificación**", tanto en sus modelos analíticos y de previsión, como en sus técnicas de anticipación de escenarios, incorporando variables sociales, culturales y políticas en la exploración de futuros posibles (prospectiva) condicionamiento de los futuros probables (interdependencia) y avance hacia "futuros

²⁸ El estudio de Dolores María Rufián Lizana, El Régimen Jurídico de la Planificación en América Latina, ILPES, Santiago, 1988, contiene un estudio jurídico-institucional comparado de los sistemas nacionales de planificación.

²⁹ Véase Carlos Matus, Planificación de Situaciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

³⁰ Martín Hopenhayn, Crisis de Legitimidad en el Estado Planificador. Versión Preliminar, ILPES, 1988.

- Crisis de Racionalidades en el Estado Planificador y en el concepto de planificación. SOCHIPLAN, Santiago, 1989.

³¹ Véase Francisco Sagasti, National Development Planning in Turbulent Times, New Approaches and criteria for institutional Design. World Development, Vol. 14, N° 4. Washington, D.C. 1988.

preferentes", adoptando las denominaciones de las categorías usadas por Toffler en esta materia.³²

6.2 Alcances y limitaciones

- En la actual realidad regional es posible apreciar la reducción del espacio real de la planificación y las P.S. para el ejercicio sistemático de la prospectiva global y la formulación de previsiones "normativas". Se amplían las marcadas distancias existentes entre programas de gobierno o planes electorales y el ejercicio de la planificación del desarrollo. En la práctica, el "plan-libro" ha ido reduciendo sus alcances mientras que el ejercicio de la función programadora propiamente dicha se ha extendido en los últimos años hacia unidades productivas, espacios diferenciados y nuevos medios tecnocráticos no gubernamentales.

- Las políticas económicas reflejan en la actualidad la creciente preminencia del mercado en la orientación de las decisiones, superando progresivamente mecanismos marcadamente "orientadores" e "inductivos". Las observaciones anteriores, no niegan, sin embargo, la persistencia de ciertos marcos preestablecidos para el ejercicio de la planificación del desarrollo, constituidos por la reiterada presencia de restricciones histórico-culturales propias de cada estilo de crecimiento vigente, a pesar de las modificaciones introducidas por la crisis de los últimos años. La fuerza de estas restricciones son más notorias en las variables socio-políticas y han llevado a la planificación, muchas veces, a procurar la simple reproducción presuntamente modernizada del propio patrón de desarrollo prevaleciente.³³

³² Citadas en el documento de Alfredo Costa-Filho: Prospectiva e Interdependencia Mundial: nuevos desafíos para la planificación. ILPES, NTI-DPC/10, Santiago, 1991.

³³ Véase Carlos A. de Mattos, Planificación en América Latina? El difícil camino de lo utópico a lo posible, ILPES, Santiago, 1989.

7. Ubicación de las políticas sociales

- Las políticas sociales como instrumentos operacionables de programación prospectiva, con capacidad de introducir alteraciones significativas en la "organización prevaleciente de cada medio social; ³⁴ responden a requerimientos concretos, que pueden incluir con fines instrumentales, tanto aspectos demográficos como políticos, culturales o aquellos de orden propiamente sociológico.³⁵

- La función programadora de cambios y comportamientos sociales tiene por definición naturaleza integral; interrelacionado principalmente con variables de poder (esencialmente composición y funcionamiento del Estado y su articulación con la sociedad civil); y naturalmente de la economía, particularmente a través de sus mecanismos de acumulación y distribución.³⁶

- Para que la P.S. pueda cumplir sus propósitos requieren necesariamente reflejar la **integralidad** de sus componentes o variables que son procesados normalmente por la planificación global del desarrollo; y de **estabilidad** y permanencia para la implementación de sus previsiones.³⁷ Estos contenidos expresan en términos prácticos la voluntad y orientación que la propia sociedad organizada señala. Dentro de **sistemas democráticos y participativos**, el Estado asume funciones de regulación concertada de la actividad económica y del propio sistema político de decisiones, que sean capaces de garantizar el progreso material y la equidad distributiva.

³⁴ Véase Joseph Nodara, Los estudios del futuro, problemas y métodos, México, 1984.

³⁵ En relación a la planificación y sus contenidos sociales de carácter técnico-instrumental es conveniente la revisión del libro Planificación social en América Latina y el Caribe, Coordinador Rolando Franco, ILPES-UNICEF, Editado en Santiago en 1981.

³⁶ Véase Percy Rodríguez Noboa, Sociedad, Crisis y Planificación, Caracter actual de la Planificación Social en América Latina. Comercio Exterior, México 1978.

³⁷ Véase Rolando Franco, Políticas Sociales en América Latina, LC/IP/R85, Quito, 1991.

- Al mismo tiempo es posible observar que el Estado en la región, enfrenta una severa crisis y viene experimentando en la práctica serias modificaciones en relación a su papel en la orientación del proceso económico y social. En todo caso, tiene especial importancia la determinación precisa de las características, limitaciones y alcances de la acción del Estado y de las políticas públicas en las actuales circunstancias históricas de la región y del sistema mundial de relaciones.³⁸

- Este orden de consideraciones conceptuales y metodológicas, más razones prácticas de organización e instrumentación de las P.S., llevan a considerar prospectivamente su ubicación en el ámbito público dentro de un proceso sostenido de crecimiento y de transformación de la capacidad programadora del Estado.³⁹

- En términos institucionales la pertenencia de las P.S., a la planificación del desarrollo, a su vez, ha experimentado recientemente marcadas modificaciones con relación al esquema organizativo aplicado en la mayor parte de Organismos Nacionales de Planificación (ONP). En ellos, las "direcciones de asuntos sociales" o similares, si bien han disminuido en cobertura y capacidad de decisión, con relación a los años setenta, han orientado preferentemente sus actividades hacia i) programas dirigidos a grupos-objetivo con mayores necesidades (particularmente en la segunda parte de la década anterior), ii) importantes avances en el campo de la cuantificación y proyecciones de nuevos índices sociales y iii) la formulación y evaluación de proyectos sociales y iv) desarrollo de experiencias aplicadas de procesos de concertación y/o participación.⁴⁰

- Por otra parte es destacable la creación y rápida consolidación de organismos públicos dedicados a la conducción y apoyo de programas de compensación social generalmente de emergencia o "inversión social". En algunos casos, estos organismos descentralizados tienen regímenes jurídicos distintos a los de la administración pública y están vinculados a organismos nacionales de planificación como en México (PRONASOL) y Chile

³⁸ En relación al papel del Estado frente a la situación regional, véase el trabajo de Adolfo Gurrieri, Vigencia del Estado Planificador en la crisis actual, Revista de la CEPAL N° 31, Santiago, 1987.

³⁹ Estas materias son tratadas en el documento de Alfredo Costa-Filho, La democracia y los desafíos para la nueva planificación, ILPES, Buenos Aires, 1987.

⁴⁰ Véase Inés Romero B., Concertación para el Desarrollo, instrumentación de mecanismos y procedimientos, INP y Fundación F. Ebert, Lima, 1991.

(FOSIS) o a otros ministerios, como el FONVIS en Venezuela vinculado al Ministerio de la Familia y Desarrollo Social. Puede tratarse también de instituciones autónomas pero vinculadas al sector público como Bolivia (FIS), Honduras (FHIS), El Salvador (FIS), Perú (FONCODES) o Uruguay (FISE). En otros casos la actividad privada asume roles sustantivos en la compensación, a través del apoyo a sistemas de proyectos sociales, como en el caso de Colombia.⁴¹

8. Temas prioritarios para los años noventa

- Para las políticas sociales la fijación de temas prioritarios, provienen, como se ha señalado, de orientaciones económicas y políticas propias de cada patrón de desarrollo, junto a prioritarias demandas sociales insatisfechas; y de la aplicación de instrumentos técnicos de previsión, viabilidad y eficacia.

- De acuerdo a la magnitud y características de la problemática social de América Latina y el Caribe durante los años noventa, existe la necesidad de reforzar la acción del sector público y de la sociedad civil, orientadas preferentemente en la actualidad, a la elaboración de programas de corto plazo y vincular luego, la emergencia, a la formulación de políticas de mediano plazo, que previsiblemente continuarán teniendo una alta importancia en la orientación global de la trayectoria del desarrollo.

- En relación a temas prioritarios para las PS en los próximos años, es conveniente destacar algunos criterios generales para asegurar la existencia y vigencia de voluntad política suficiente y elementos técnicos e instrumentales, capaces de contribuir desde una perspectiva fundamentalmente social, a la progresiva promoción y transferencia de factores y dinanismos sociales sustantivos que históricamente han estado concentrados en el poder económico y político; hacia sectores mayoritarios de la población con mayores índices de necesidad y marginación.

- Los temas prioritarios de tratamiento global señalados, aluden a: i) movilización y participación capaces de conducir a mayores niveles de integración social; ii) concertación, entendida como medio de articulación de intereses coincidentes para la construcción de nuevas alternativas o patrones de crecimiento, y

⁴¹ Véanse los materiales del Seminario Internacional sobre Fondos de desarrollo Social, UNICEF, ILPES, OEA, PNUD, PREALC, Santiago, 1990.

iii) descentralización y desconcentración, como expresión territorial y funcional de los propósitos anteriores.

- Junto a ellos, se señala como categoría concurrente, el tratamiento de las variables culturales de particular importancia para grandes sectores de la región, a fin de contribuir a la "integralidad" de la cobertura de políticas y programas sociales aplicados.

8.1 La concertación

- i) La creciente necesidad de consensos y acuerdos en relación a la modernización y reforma del Estado, ii) los esfuerzos por alcanzar un crecimiento sostenido que pueda incorporar a la sociedad civil, y iii) y el creciente resquebrajamiento del tejido institucional, señalan la especial importancia de la concertación como instrumento dinámico y actual de ejercicio democrático y forma efectiva de reforzar la "capacidad de gobernar".

- La planificación como instrumento de orientación del propio sector público y de gestión de las capacidades de interrelación externa del Gobierno, puede asumir un papel fundamental en la acción concertadora del Estado, de la sociedad civil y del "tejido" institucional de un país. La importancia que tiene la concertación para el Estado contemporáneo en la región, lleva a visualizar las perspectivas de una "planificación concertadora" como prioritaria para el sector público en los próximos años.

- Se trata en realidad, de una doble dimensión de la concertación, en la cual la planificación asume institucionalmente, tanto responsabilidades para la programación concertada del crecimiento y la equidad; como el cumplimiento de una tarea mayor que la convierte en medio instrumental suficiente para viabilizar la "función" concertadora del Estado en su conjunto.

- La gestión concertadora de la planificación, institucionalizada a partir del sector público, supone la creación de bases técnicas de programación, formulación de hipótesis, escenarios alternativos y utilización de efectivos canales de **información abierta, actualizada y completa** en materias relativas al desarrollo, que pueden lograr suficiente capacidad de convocatoria de los principales actores sociales y luego el apoyo de voluntades coincidentes en campos como:

- a) Expansión y fortalecimiento de la actividad económica tanto pública como privada; de manera que puedan interactuar dentro de procesos concretos de modernización y transformación productiva;
- b) Efectiva interrelación de distintos agentes del proceso productivo, como actores empresariales, sindicales, profesionales y de la administración pública;
- c) Consensos para asegurar mayor coherencia de los propios entes públicos y descentralizados con el propósito de articular responsabilidades conjuntas o complementarias. La urgente necesidad de articulación concertada de los propios sectores sociales y organismos de base son un ejemplo destacable en el campo de las P.S.;
- d) Los procesos de regionalización y creación de distintas formas de autoridad regional y/o local, requieren generalmente de intensos procesos de diálogo y acuerdos entre Gobierno central, entes descentralizados y organizaciones de base.
- e) Acuerdos que viabilicen las P.S. en campos como proporciones del gasto social, programas de producción y empleo, programas de abastecimiento y consumo; fijación de salarios y salarios mínimos y proyectos de alto impacto social, entre otros temas destacados.

La capacidad concertadora de la planificación junto a la dinámización de la programación, pueden servir de importante apoyo instrumental a la prioridad política de la equidad como finalidad y como práctica orientadora de estrategias y programas de crecimiento.

8.2 Mobilización y participación

- La naturaleza y alcances de las P.S. tienen directa relación con la presencia de la población en las propias decisiones que la afectan. La participación, por naturaleza, se vincula al ámbito sociopolítico de la programación. Proporciona la importante perspectiva de la relación de la sociedad con la estructura de poder y contribuye a definir la naturaleza, composición y comportamiento del Estado y de la acción del Gobierno por un lado y de la sociedad civil por el otro.

- Normalmente las P.S. tienen **carácter de apoyo** a los respectivos procesos de **movilización autónoma** y se refieren a universos sociales limitados o a poblaciones-objetivo seleccionadas. Ello no limita sin embargo, sus alcances como instrumento de programación y como insumo de un proceso mayor que incluye etapas de organización, movilización y participación representativa de la sociedad en su conjunto.

- Desde otro punto de vista, la participación, toca aspectos centrales de la estructura jurídico-política del Estado y de la organización de la sociedad civil. Uno de sus contenidos fundamentalmente vinculados a la planificación global del desarrollo está vinculado con la **actividad económica**, tanto en sus aspectos productivos, como los relacionados al proceso de modernización y roles estratégicos de actores sociales para la modificación de la base productiva.

- En niveles de mayor desagregación funcional o espacial, impulsa dinamismo aplicados a formas asociativas de producción y diversas manifestaciones de la informalidad y el "empresariado popular". Se vincula igualmente a componentes programables de la demanda social como cobertura de necesidades esenciales y consumos masivos de la población.

- La participación como proceso social, no se adquiere simplemente por transferencia de "poder acumulado", sino que supone la **construcción progresiva de alternativas participativas** a través de medios educacionales, económicos, organizativos, y formas culturales aplicadas. Junto a estos contenidos de carácter receptivo, la participación supone también la aceptación colectiva y autónoma del conjunto de responsabilidades que deben ser asumidas por los grupos sociales beneficiarios.⁴²

⁴² Véase, Carlos Franco, Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación que contiene el análisis de deterioros sociales recientes y la proyección de algunas alternativas para los años noventa, CEDEP, Lima, 1988 y del mismo autor:

Para el ejercicio de la planificación, los grados de intervención de la población organizada en decisiones técnico-políticas propias, ha llevado en distintas oportunidades y experiencias nacionales, a examinar la posibilidad de formas de "planificación participativa" como expresión "óptima" de la necesaria interrelación social-institucional que requiere una forma de planificación efectivamente representativa de intereses plurales, legítimos y autónomos provenientes desde la base de la sociedad.

8.3 Descentralización y desconcentración

- La descentralización y desconcentración como dimensiones distintas de un propósito común, están ligadas estrechamente al ejercicio de la acción participativa de la población, particularmente en sus aspectos político-institucionales y espaciales. La primera implica la redistribución del poder del Estado y la segunda la transferencia de competencias a órganos dependientes de la administración.⁴³

- En la práctica, ambos criterios son instrumentos válidos y crecientemente utilizados para llevar adelante procesos programados de desarrollo regional, local y comunal orientados desde instancias nacionales y administrativas de **carácter democrático representativo**. Al mismo tiempo, estos criterios constituyen el marco para diversas tareas en el campo de la "territorialidad de las P.S."⁴⁴ y de un "acondicionamiento social del territorio" capaz de sustentar económicamente procesos de regionalización para el crecimiento equitativo de áreas diferenciadas.

- Políticas Sociales en tiempos de crisis, Volumen III, Perú: Pobreza y desigualdad distributiva, patrón étnico cultural y bloqueo de la reproducción del orden y la política social, CEPAL, LC/R.963/Add.2, 1990.

⁴³ El estudio de Eduardo Palma y Dolores Rufián, Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: Enfoque institucional, contiene un detallado análisis del tema, ILPES, Santiago, 1989.

⁴⁴ Véase el estudio de Sergio Boisier y Verónica Silva, Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial; puntos de intersección para investigación y acción, ILPES/APPR, Santiago, 1989.

- Recientemente han alcanzado especial dinamismo en América Latina los procesos de descentralización y desconcentración frente al deterioro de los niveles de vida de la población, en especial de sectores sociales de menores ingresos o mayor depresión, ubicados generalmente en áreas o comunidades urbano marginales y rurales. Concurrentemente existe un serio esfuerzo por sistematizar metodologías y técnicas de programación del desarrollo para regiones, comunas y comunidades prioritarias para el desarrollo global⁴⁵ y de la estructuración y gestión de **formas territorialmente desagregadas** de autogobierno y administración.⁴⁶

- Las tres tareas más relevantes de los P.S., señaladas anteriormente alcanzan una estrecha interrelación no lineal. Diversas metodologías y técnicas de programación social experimentadas en la región, buscan desde diferentes perspectiva la **interrelación acumulativa** de estos tres elementos de programación, a fin de contribuir a elevar la eficacia y oportunidad de los P.S. en la actual realidad regional.

8.4 Contenidos culturales de las P.S.

- Ponderando el alcance global de las PS es necesario incluir variables de carácter cultural relacionadas directamente a estrategias y acciones de desarrollo. La consideración cultural, en el desarrollo no significa necesariamente la formulación de "políticas culturales" que podrían alterar las condiciones irrenunciables de libertad de creación y expresión y otras garantías que son válidas tanto para la manifestación de personas, como de agregados sociales. Los contenidos culturales de las P.S. en consecuencia, requieren de un tratamiento diferenciado dentro de la programación.

Los procesos transformadores previstos para la transición económica, suponen un esfuerzo importante de América Latina y el Caribe por alcanzar niveles suficientes de **modernidad**, precisamente en una región donde co-existen múltiples **identidades culturales**, en gran proporción originarias o autóctonas y que representan grados múltiples de "integración cultural". Se trata de culturas vigentes y en algunos casos de la presencia de universos culturales "plenos"

⁴⁵ Véase Jaime Ahumada, La planificación descentralizada como instrumento de Gobierno Municipal, Proyecto Regional RLA/86/029 (PNUD/ILPES) Santiago, 1990.

⁴⁶ Véase Jaime Johnson Rebaza del Pino, Alberto García de Remaña y Fredy Monge Pimentel, Estructura y gestión del Estado descentralizado, CER, Lima, 1988.

en el sentido de abarcar "totalidades" de valores, costumbres, comportamientos y otras manifestaciones.⁴⁷

- En el largo plazo continuarán previsiblemente, desarrollándose procesos económicos y sociales con raíces y características culturales diversas que reflejen comportamientos plurales que se expresarán a través de manifestaciones significativas para la programación, como pautas de consumo colectivo, intensidades o grados de movilización y participación, gestión diferenciada de procesos económicos similares, capacidades especiales para la innovación o extensión de tecnologías aplicadas y condiciones diversas para los procesos educativos correspondientes. En resumen, es posible observar en la región la vigencia plural de valores culturales propios con distintos **contenidos productivos** y movilizadores de apreciable importancia para el diseño, formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales.

⁴⁷ Véase Jorge Cornejo Polar, editor. Materiales del Primer Seminario Latinoamericano sobre Políticas Culturales, Ediciones APPAC, Lima, 1989.

Parte III

RENOVADOS CONTENIDOS E INSTRUMENTOS PARA
LOS AÑOS 909. Algunas actividades relevantes para los ONP

- Las P.S. requieren para el mediano y largo plazo el establecimiento de "escenarios deseables" y de estrategias globales viables a través de: i) La **política económica** que debe sustentar tasas de crecimiento capaces de absorber el incremento de la fuerza de trabajo y alcanzar excedentes capaces de sustentar equitativamente el progreso social y ii) **el Estado**, que previsiblemente debe regular comportamientos globales eficaces de la actividad económica y social y promover su proceso de modernización, y iii) **dinamismos concurrentes y actuantes de la sociedad civil** particularmente de la expansión de su capacidad productiva. Se trata de impulsar los medios y los marcos institucionales que permitan a la población alcanzar mayores y mejores niveles de vida y ordenamientos más equitativos de las relaciones sociales.

- Como propuestas de orden general, se señalan algunas actividades que aparecen como prioritarias para el cumplimiento institucional de los organismos formuladores de políticas sociales durante los años noventa, tanto en sus ámbitos metodológicos, como en sus aspectos instrumentales; junto a temas institucionales que deben definirse en el futuro próximo y la consideración de algunos de los fenómenos sociales que previsiblemente afectarán más directamente el comportamiento de las variables sociales y las reales posibilidades de su mayor consideración prospectiva en los próximos años.

- A continuación se identifican algunas actividades concretas, que sin embargo deben tener en cuenta, en cada caso, las particulares características de los procesos económicos y sociales de países o subregiones y las proyecciones más ciertas de sus

propios desarrollos en lapsos prudentes, generalmente considerados en el mediano plazo.

9.1 VARIABLES ECONÓMICAS

- Por naturaleza, la formulación y viabilidad de las PS está esencialmente interrelacionada a la política económica, tanto por el reiterado principio de integralidad de dos dimensiones de una sola realidad, el desarrollo; como por las evidencias de experiencias empíricas que repetidamente han permitido observar en la región:

- a) El comportamiento dinámico de las principales variables sociales más vinculadas a la programación, es correlativo al comportamiento de las magnitudes y el ritmo del crecimiento tanto en escenarios de corto como de mediano plazo. La no correspondencia de los resultados de la ejecución de ambas políticas, se explica, por la subsidiariedad de la ubicación de los contenidos sociales en la composición de las decisiones de política económica, particularmente en etapas de desajuste de sus principales equilibrios.
- b) La necesidad e importancia de la formulación de PS, surge de la evidencia conceptual e instrumental de la ausencia de mecanismos reales de redistribución de los beneficios de la actividad económica ante la inexistencia o especial dificultad de funcionamiento automático y equitativo del desborde de los "excedentes" del crecimiento, precisamente en un "orden social" como el de América Latina y el Caribe; actual e históricamente desarticulado.

- En primer lugar, entonces, es preciso destacar que dentro del conjunto de intencionalidades sociales frente al proceso económico es posible distinguir una etapa inicial que busca inducir decisiones políticas y técnicas que minimicen los costos del proceso de transición de la economía hacia patrones distintos de crecimiento; y apreciar más adelante, la formulación de políticas y acciones orientadas prioritariamente a incrementar la **accesibilidad** de la población a los medios suficientes para la satisfacción de sus **necesidades esenciales**, en particular de los grupos-objetivo con mayores evidencias de deterioro colectivo o menores niveles de vida.

- La respuesta principal a aquellos requerimientos, se encuentra en el crecimiento sostenido de la economía y en la presencia de dinamismos sociales en los procesos consecuentes; como aquellos vinculados a la producción y al consumo que se manifiestan generalmente a través de políticas particulares como la composición y orientaciones de los procesos productivos, establecimiento de precios relativos, magnitud y discrecionalidad del gasto social dentro del gasto público, y estructura del consumo interno, entre otros.

- La satisfacción de **necesidades básicas**, tiene directa relación con: i) disposición de **bienes esenciales** para consumos masivos, en especial alimentación, medicinas y materiales de consumo de uso difundido; ii) cobertura, calidad y alcances intergeneracionales de **servicios esenciales**. Se busca en este campo, elevar la cobertura y calidad de las prestaciones y del "retorno" de la inversión y gasto sociales y maximizar los ingresos familiares por vías "no monetaria". En el cumplimiento de estos propósitos, ocupan un lugar destacado los avances sectoriales alcanzados particularmente en los servicios de salud y educación; iii) disposición de **infraestructura** física y organizativa para la atención de otros servicios básicos como por ejemplo, saneamiento, vivienda y transportes; y iv) medidas que puedan incrementar la eficiencia de la **gestión del gasto social** a través del establecimiento de criterios óptimos de priorización, fijación de costos, productividad y transparencia de su administración, que inciden en forma directa en la accesibilidad de grupos con mayores niveles de insatisfacción.

- En segundo lugar, es posible destacar el papel fundamental que tienen para la viabilidad de las PS, las medidas encaminadas a introducir alteraciones relevantes en los sistemas de **redistribución** de los beneficios de la economía. Dentro de ellos, ocupa un papel fundamental el tratamiento de las variables centrales del **mercado laboral**, a través de mecanismos de orden económico y social que actúan sobre:

- a) Generación intensiva de **empleo** productivo y estable en sectores estratégicos y dinamizadores de la modernización y la participación productiva de la población;
- b) generación y distribución del **ingreso** como fuente primaria de recepción social de los beneficios de la actividad económica, más formas indirectas como servicios públicos y aquellos ingresos provenientes del sector informal y la "economía popular", y

- c) redistribución de **activos productivos**, de especial importancia en América Latina, con marcadas proyecciones previsibles en el futuro en relación a la ampliación de accesos a la propiedad y disposición de activos estratégicos.

9.2. Dimensión Sectorial de la Programación Social

- La formulación y ejecución de las PS supone en su concepción, formulación y ejecución, la sustantiva consideración del ámbito sectorial orientado principalmente a prestaciones que satisfacen necesidades primarias, individuales o colectivas. Algunos servicios básicos constituyen institucionalmente sectores de la Administración, en medida de su importancia funcional y la amplitud de su cobertura, como los casos de alimentación, salud, salubridad, educación y vivienda. Adicionalmente existen otras formas de servicios también ubicados generalmente dentro de la responsabilidad del Estado como administración de justicia, transporte, comunicaciones, seguridad personal y recreación.

- Los sectores sociales han sufrido durante los últimos años, serias restricciones financieras e institucionales que han afectado severamente⁴⁸ la **capacidad** de su acción y la **calidad** de sus prestaciones para una población, que como consecuencia de la propia crisis, ha multiplicado el volumen y especialización de sus demandas.⁴⁹ Adicionalmente la realidad social ha obligado a reducir su cobertura de servicios vitales de atención personal y colectiva, hasta niveles que comprometen seriamente las posibilidades de las nuevas generaciones como consecuencia de las limitaciones de hoy. Diversas "estrategias de supervivencia" y programas compensatorios vienen otorgando atención a esta situación, que además compromete estrategias económicas para las etapas de transición o transformación, como pueden ser los déficits nutricionales, carencias educativas, deficiencias del "capital humano" y patologías masivas frente a procesos previstos en del

⁴⁸ Véase de Jorge Vivas Reyna. **Recesión, ajuste económico y política de salud**, ONP-UNICEF-FEDESARROLLO, Bogotá, 1987.

⁴⁹ El estudio de J.C. Tedesco. **La crisis y las perspectivas de la educación en América Latina**, OREALC/UNESCO, Santiago, 1989, examina los nuevos requerimientos regionales en la materia.

patrón de crecimiento como la modernidad, el cambio tecnológico y consumos ampliados, entre otros.⁵⁰

- Los importantes avances especializados de las políticas sectoriales y la dimensión relativa que han adquirido dentro de las administraciones nacionales, requieren particular atención por parte de las políticas sociales "globales" de naturaleza pública y de prestaciones de origen privado o no gubernamental de acuerdo a diversas experiencias nacionales.⁵¹

9.3 Conformación de la Autoridad Social

- El tema de la organización del ámbito de la programación social, ha sido continuamente examinado y/o modificado en la región durante los últimos años. Se ha tratado, en diversos momentos, de establecer y ordenar marcos institucionales, principalmente públicos o mixtos, que puedan formular, **compatibilizar**, promover, financiar y evaluar las políticas globales y sectoriales, y establecer adicionalmente:

- a) interrelación con la política económica, particularmente con las variables económicas de mayor incidencia en la situación y comportamientos de la sociedad;
- b) asegurar una estrecha coordinación y complementación entre sectores "verticales" de la administración, entes descentralizados y otros organismos públicos especializados; con los correspondientes agentes de la actividad privada, o no pública, como empresas, organizaciones no gubernamentales, entes académicos e incluso con unidades productivas informales, entre otros;

⁵⁰ Véase Fernando Riemers. Deuda externa y financiamiento de la educación. Su impacto en Latinoamérica, UNESCO, Santiago, 1989.

⁵¹ Véase Tarsicio Castañeda. Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los 80, CED, Santiago, 1990.

- c) facilitar la compleja articulación entre ejecución y operación de decisiones centrales y aplicación concreta de políticas "en la base", relacionadas generalmente con programas y proyectos de naturaleza **regional y local**. Existen diversas experiencias que muestran las dificultades de estos tipos de coordinación, aún bajo direccionalidades concurrentes o complementarias.

- La "Autoridad Social" ha experimentado diversas alternativas y formas de institucionalización en la Administración, tanto a través de organismos dependientes directamente del nivel presidencial, ministerios sociales o de bienestar, comités interministeriales de alto nivel (gabinete social), los ONP y otros organismos especializados. Una proyección tentativa en relación a la naturaleza y ubicación de una forma eficaz de Autoridad Social, permite observarla formando parte de una renovada función programadora, coordinadora y promotora del desarrollo, es decir dentro de un tipo de organismo bastante similar a los ONP, con las necesarias transformaciones que requiere su actualización, y que puedan asegurar el cumplimiento integral y eficaz de articulación y concertación entre distintos "sectores" de la actividad económica y social.

- A estas funciones, deben añadirse actividades adicionales de efectiva complementación plural y sistémica de responsabilidades **multisectoriales**, como disposición de:

- a) sistemas de información periódica sobre indicadores sociales;
- b) técnicas y mecanismos de programación y evaluación de proyectos de carácter intersectorial;
- c) formación o capacitación de personal y cuadros especializados en programación social;
- d) creación y mantenimiento de redes de apoyo a acciones de concertación y participación;
- e) sistemas integrales de movilización de recursos, y
- f) administración de recursos aportados por la sociedad civil o la cooperación internacional, entre otros propósitos destacables.

9.4 Futuro de la compensación

- Como ha sido examinado, los programas de compensación y los Fondos Sociales correspondientes, han alcanzado al inicio de la década de los noventa, el cumplimiento de importantes responsabilidades financieras y técnicas frente a la "emergencia" social en la región, destacando entre sus características la focalización o selectividad de sus acciones, carácter generalmente transitorio, descentralización y relativa autonomía de sus normas y gestión.

- En vista de las previsiones poco alentadoras sobre la situación social en el mediano plazo y hasta el final de la presente década, se espera la ampliación de la capacidad institucional de los fondos de emergencia y la extensión de sus programas de corto plazo hacia escenarios de mayor magnitud, a tal punto que sus manifestaciones podrían parecer semejantes a las características generales que han tenido las políticas sociales, pero dentro de sistemas organizativos e institucionales más ágiles y compatibles con los dinamismos de la economía y los nuevos requerimientos institucionales.

- Un cuadro de proyecciones de esta naturaleza, lleva a prever la progresiva transformación de acciones de corto plazo propias de la compensación, hacia escenarios con tiempos mayores, y alcance global. Las políticas sociales, entonces, deberían disponer de las capacidades suficientes para integrar progresivamente la gestión del sistema de programas o proyectos de emergencia, incluyendo los activos sistemas de interrelación de los actuales "fondos" con las propias poblaciones-objetivo, que vienen caracterizando en gran medida, la ejecución de los programas compensatorios de hoy.

- Los PS por su parte podrán encontrar vías reales de promoción social a través del complejo instrumental técnico de proyecciones y previsiones y los mecanismos inductivos que han caracterizado hasta el presente a los procesos de formulación de políticas. De acuerdo a las modalidades de los procesos de crecimiento de los países, parece posible en los próximos años, ir incorporando sistemáticamente las consecuencias positivas que imponen la velocidad y ritmo que la transición y modernización de la economía y los cambios político-institucionales previstos en el marco de la reforma del Estado, para alcanzar procesos sostenidos de superación de la pobreza y de la desarticulación social.

9.5 Los proyectos sociales

- La implementación de PS se realiza fundamentalmente a través de "proyectos" que constituyen unidades operativas de formulación, evaluación y ejecución/gestión de obras o actividades y que disponen de recursos necesarios de orden humano, material y financiero, orientados a la producción o prestación de bienes o servicios específicos. Se trata de **proyectos sociales** por su naturaleza y propósitos, que metodológicamente tienen un tratamiento distinto a las etapas de "evaluación social" de proyectos de inversión.⁵²

- Las técnicas aplicadas a la evaluación proyectos normalmente buscan los más altos coeficientes de eficiencia en los análisis costo-efectividad y otros "retornos" posteriores. Las metodologías aplicadas a la evaluación de proyectos sociales han logrado sustantivos avances en la región en los últimos años;⁵³ y los "**Sistemas integrados de proyectos sociales**" constituyen la etapa siguiente del proceso, permitiendo, a su vez, ampliar la cobertura y orientación de áreas prioritarias de la programación social y la vinculación de éstas con fuentes concesionales de financiamientos o cooperación.

- Al igual que en el caso de proyectos de inversión, el diseño y uso de **Bancos de proyectos sociales** viene alcanzando especial importancia para la programación social. Se trata del registro de información relevante del ciclo de vida de los proyectos y de los estudios y etapas que lo conforman. De esta manera, proporcionan insumos esenciales para un proceso racional de toma de decisiones en la programación y control de la "inversión" y gasto social aumentando la eficiencia de la misma y adaptando sus instrumentos a las especificidades requeridas por las distintas demandas sociales.

- Los proyectos sociales, enfatizan la obtención óptima del "costo/impacto" medido en sus repercusiones sobre la población correspondiente, en función de sus objetivos. El énfasis evaluativo se realiza durante la ejecución del proyecto de tal manera que permite realizar los ajustes necesarios oportunamente, e iniciar la reprogramación o diseño de nuevos proyectos. Finalmente conviene señalar que el tratamiento de la "inversión" en proyectos sociales tiene generalmente una significación valorativa

⁵² Ver los materiales técnicos del Seminario sobre descentralización fiscal y Banco de Proyectos, ILPES/IDE (Banco Mundial). Compendio de Documentos LC/IP/L.33, Santiago, 1991.

⁵³ Véase Ernesto Cohen y Rolando Franco, Evaluación de proyectos sociales, ILPES/CIDES, GEL, Buenos Aires, 1988.

que no requiere obtener una tasa de rentabilidad como retorno necesario.

9.6 Técnicas e instrumentos cuantitativos

Las tareas de diseño y evaluación de las PS se han visto en los últimos años beneficiadas con la significativa extensión de los análisis cuantitativos, cuyos métodos e indicadores permiten determinar las tendencias, desagregar la heterogeneidad de situaciones y evaluar posibles impactos de escenarios alternativos en el ámbito del desarrollo social de la región.

Los principales métodos e indicadores de estos análisis se refieren, particularmente entre otros, a:

- a) Tratamiento de las principales magnitudes demográficas y uso de técnicas aplicadas a la medición, proyecciones y tendencias de la estructura poblacional.
- b) aspectos referidos a la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas (métodos de las líneas de pobreza y de las necesidades básicas insatisfechas),⁵⁴ y
- c) el análisis de la equidad y de los factores económicos y sociales que inciden en las oportunidades de bienestar intra e intergeneracionales,⁵⁵ y

⁵⁴ Véase CEPAL-PNUD: "Magnitud de la pobreza en América Latina en los ochenta", abril 1990; PNUD: "Desarrollo sin pobreza", octubre 1990; PNUD: "Human Development Report 1991", mayo 1991, y Banco Mundial: "Informe sobre el desarrollo mundial 1990 - La Pobreza", julio 1990.

⁵⁵ Véase CEPAL: "Panorama Social 1990; CEPAL: "América Latina en los ochenta: Principales tendencias sociales", LC/R.843, diciembre 1989; y Katzman, R. y Gerstenfeld, P.: "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social", Revista de la CEPAL No 41, agosto 1990.

- d) instrumentos de diagnóstico demo-socio-económico para la localización geográfica de las PS y el posterior monitoreo de las mismas.⁵⁶

9.7 Tratamiento de la informalidad y "empresariado popular"

- La informalidad y el "empresariado popular", constituye uno de los procesos sociales emergentes de mayor significación en la región. La elevada tasa de crecimiento urbano, la contracción de empleo y del salario real, junto a la reducción de las capacidades productivas, inadecuación de los desarrollos tecnológicos aplicados y contracción del crecimiento del sector moderno de la economía han incidido en la expansión y nuevos contenidos de la informalidad, especialmente urbana.⁵⁷

- Entre las fuentes de interpretación de esta realidad, que incluye a los trabajadores por cuenta propia que generan su propio ingreso y a los familiares con remuneraciones por debajo de los promedios mínimos establecidos; es preciso apreciar el tránsito rápido de la informalidad desde la actividad comercial y de servicios personales hasta el crecimiento de algunas formas de economía "paralela" con mayor énfasis en actividades empresariales de carácter manufacturero de reducida capitalización, y su creciente presencia junto a procesos productivos de carácter formal.

- Desde una óptica sociológica, la informalidad, y el "empresariado popular", en los términos actuales, constituyen una realidad emergente con mecanismos propios de organización y acumulación de beneficios, creciente influencia institucional en los sistemas nacionales de decisiones y aparentes condiciones propias de "reproducción social".⁵⁸

⁵⁶ Véase los Mapas de Necesidades Básicas Insatisfechas de varios países de la región y otros instrumentos como, los formularios de caracterización socioeconómica para la determinación de poblaciones objetivo de las PS.

⁵⁷ Véase, dentro del importante material reproducido por PREALC sobre el tema, Urbanización y sector informal en América Latina, 1960-1986, Santiago 1990.

⁵⁸ Véase Hernando De Soto, El otro Sendero. La Revolución Informal. Instituto Libertad y Democracia, Editorial El Barranco, Bogotá-Lima 1987.

- El tratamiento de estos temas en las PS, aluden a medidas de orden **económico y social** estrechamente vinculadas a su consideración **jurídico-institucional** e incluye en forma concurrente, la coordinación diferenciada de apoyo a la micro y pequeña empresa y a una estrategia de incorporación de algunos de sus dinamismos empresariales a procesos productivos globales y a diversas formas de expansión de la movilización y participación sociales.⁵⁹

- En torno a la informalidad y empresariado popular existen algunos temas controvertidos para las perspectivas de las políticas sociales de los años noventa. Uno de ellos, alude a su consideración como necesaria etapa de un proceso en tránsito hacia la formalidad; o por el contrario, la posibilidad de incorporar progresivamente algunos dinamismos y comportamientos informales a diversos esfuerzos por propiciar modificaciones de la base productiva particularmente en las áreas de micro y pequeña empresa.⁶⁰

- Un segundo tema se refiere al actual debate sobre la reducida participación de la informalidad en los esfuerzos nacionales por ampliación de la base impositiva y obtención de mayor presión tributaria; y por el contrario, los peligros de crecimiento por esta vía de la evasión fiscal.

- En cualquier caso, a través de distintas fuentes y canales, públicos y no gubernamentales se vienen realizando en la región, diversos esfuerzos institucionales y financieros para establecer sistemas de apoyo a las propias unidades productivas, a través del fomento a la micro y pequeñas empresas en los campos de crédito⁶¹ concesional, conversión de los productores en sujetos de crédito, programas de capacitación, tanto en niveles de gerencia y administración como capacitación técnica, obtención de capacidad legal, facilidades de tipo normativo y procesal e información tecnológica aplicada.⁶²

⁵⁹ Desco (varios autores), De marginales a informales, contiene aportes de distinto signo en relación a la realidad actual y las perspectivas de la informalidad en la región, Lima 1990.

⁶⁰ Véase PNUD. La Economía Popular en América Latina RLA/86/004, Bogotá, 1991.

⁶¹ Véase PREALC, Lecciones sobre crédito al sector informal, Santiago 1990.

⁶² Véase M.A. Castiglia y J. mezzera, Un programa básico de apoyo al sector informal, versión preliminar, 1991.

