

INT-0704

PROGRAMA
DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA EL DESARROLLO



UNDP

Distr.
LIMITADA

DP/RLA/3/WP/2/Rev.1
28 Febrero 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION ESPECIAL PNUD/CEPAL DE CONSULTA
PARA DETERMINAR LINEAMIENTOS DEL PROGRAMA REGIONAL DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE (IV CICLO DE PROGRAMACION DEL PNUD: 1987-1991)
México, DF. 25 de abril de 1986

LINEAMIENTOS PARA EL PROGRAMA REGIONAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE
1987-1991

INDICE

<u>Tema</u>	<u>Página</u>	<u>Párrafos</u>
I. INTRODUCCION	1	1 - 6
II. EVALUACION DEL TERCER CICLO	2	7 - 17
III. RECURSOS DISPONIBLES	6	18 - 20
IV. EL ESCENARIO REGIONAL	6	21 - 35
- Consideraciones estructurales	8	26 - 35
V. EL PROGRAMA REGIONAL PARA EL PERIODO 1987-1991	10	36 - 101
A. Consideraciones Preliminares y Objetivo General del PRALC IV	10	36 - 40
B. Pobreza Crítica, Equidad y Empleo	12	41 - 51
- El Fortalecimiento de la Capacidad del Estado para Formular y Ejecutar las Políticas Sociales	13	44 - 48
- Las Acciones Nacionales para Contribuir a Erradicar la Pobreza Extrema	15	49 - 51
C. Crecimiento Autosostenido	16	52 - 69
- Las Relaciones Económicas Internacionales	18	56 - 59
- Acrecentar la Autonomía en la Fijación de Políticas de Corto y Largo plazo	20	60 - 63
- El Fortalecimiento de los Sistemas de Planificación y Coordinación de las Políticas Públicas	21	64 - 66
- El Mejoramiento de la Capacidad de gestión del Estado	22	67 - 69

<u>Tema</u>	<u>Página</u>	<u>Párrafos</u>
D. El Avance Tecnológico para el Desarrollo	24	70 - 89
- La Capacidad Científico-tecnológica al Servicio de los Sectores Rurales Marginados	25	71 - 72
- La Integración de la Infraestructura Científico-tecnológica con los Sectores Productivos	26	73 - 82
- La Brecha entre los Países Industrializados y los Países de la Región	29	83 - 89
E. Las Actividades Sectoriales Complementarias	31	90 - 91
F. La Integración Económica Sub-regional como Estrategia para el Desarrollo	31	92 - 92
- Países Angloparlantes del Caribe (CARICOM)	31	93 - 96
- El Istmo Centroamericano	32	97 - 99
- El Grupo Andino	33	100 - 101
VI. MODALIDADES PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA	34	102 - 109
A. Procesos de Consultas, Evaluación y Ejecución	34	103 - 106
B. Características Especiales del PRALC IV	35	107 - 109
Anexo 1 - Distribución Indicativa de los recursos disponibles para el IV Ciclo de programación	36	

I. INTRODUCCION

1. El Programa Regional para América Latina y el Caribe, para el período 1987-91, (PRALC IV) está en preparación de acuerdo a la Resolución 34/206 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que establece los procedimientos para la formulación de los programas regionales. Se lleva a cabo un extenso proceso de consultas que incluye los procedimientos establecidos por la decisión 80/9 del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tal como recomendara el Administrador en el párrafo 9 de su Informe Anual al Consejo de Administración (DP/435).
2. Para facilitar la participación colectiva de los países de la región en la preparación del programa y asegurar que éste responde a las prioridades de los gobiernos, se preparó un documento, "Fundamentos del Programa Regional para América Latina y el Caribe: 1987-91" (DP/RLA/3), que sirve como marco de referencia para las consultas a nivel gubernamental y de expertos. Ello permitió, hasta ahora, recoger opiniones calificadas que hicieron posible diseñar una estrategia que satisfaga las principales preocupaciones en torno a la complicada problemática por la que atraviesa la región.
3. El presente documento proporciona los lineamientos de política - sintetizados en el objetivo general - a los cuales se ajustarán los proyectos regionales que se ejecuten durante el cuarto ciclo. La definición de solamente cuatro objetivos estratégicos cumple la finalidad de concentrar las actividades del PRALC IV para incrementar la coherencia de las actividades del PNUD en la región, mejorar los nexos entre ellas y producir un mayor impacto en el proceso de transformaciones estructurales requerido para sustentar formas de desarrollo social y económico compatibles con los valores establecidos por los gobiernos de la región.
4. La estrategia propuesta para la ejecución del programa está basada en la existencia de consenso en torno al objetivo general y un acuerdo básico en los cuatro objetivos estratégicos, los que son suficientes para que el PRALC IV responda a las expectativas de los países. Ese marco amplio permite que grupos de países seleccionen los objetivos operativos que satisfagan las necesidades prioritarias. Pero, será en la formulación de los proyectos regionales y en la de los proyectos subregionales cuando las realidades tan heterogéneas de los países que componen la región, determinen las formas más efectivas de abordar la problemática. Ello otorga al programa una gran flexibilidad y realismo.
5. Los lineamientos del Programa Regional están diseñados para responder con mayor efectividad a las incertidumbres y ruptura de las tendencias que dominan el escenario actual. Se espera así poder hacer frente a situaciones en permanente evolución y a la problemática en función de los obstáculos que se

encuentran durante la formulación de los proyectos. Ello le concedería al PRALC IV una gran ductilidad, pero al mismo tiempo una dirección precisa. En otras palabras, se trata de sustituir un enfoque determinístico de la programación que ocasiona rigideces innecesarias, por uno más dinámico que se ajuste fácilmente a la velocidad de los cambios.

6. Se concibe al PRALC IV como un instrumento de integración y de cooperación política, económica y social de América Latina y el Caribe. Por ello, se enfatizan, a lo largo de todo el documento, fórmulas de asociación que permitan superar los obstáculos que limitan esta vocación explícita de los países. Son los problemas comunes a ellos los que demandan acciones conjuntas para superarlos. La cooperación técnica entre países en desarrollo (CTPD) ha sido la herramienta más importante de la región para consolidar los vínculos y posibilitar otras formas de cooperación que pavimenten el camino hacia la integración. Es basándose en estos principios que en el presente ciclo se propone continuar acrecentando las componentes de CTPD en todas las actividades. De esta manera se podrían potenciar los resultados que contribuyan a cumplir las aspiraciones expresadas tantas veces por los gobiernos de la región.

II. EVALUACION DEL PROGRAMA DEL TERCER CICLO 1982-1986

7. El Programa Regional para el tercer ciclo fue concebido en el marco del Programa de Acción Regional para América Latina y el Caribe en los años ochenta adoptado por los países miembros de la CEPAL en 1980. Fue elaborado con el propósito de fortalecer el proceso de desarrollo de los países de la región, previéndose forjar vínculos entre actividades nacionales y regionales y fomentando nexos entre el nivel continental y global. Los objetivos de desarrollo que dieron su orientación al Programa durante el período 82-86 intentaron responder a las necesidades de la región en materia de capacitación de recursos humanos, fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica, integración y cooperación horizontal, temas que habían sido definidos como prioridades.

8. El Programa se ejecutó con el concurso de las oficinas del PNUD de los países en los cuales los proyectos regionales tienen su sede (Representante Residente Principal). La División del Programa Regional inició un proceso de mejoramiento de los sistemas de información y control del programa. En la primera etapa se examinó la evolución de las actividades ejecutadas hasta la mitad del ciclo lo cual sirvió de base para la evaluación, se compiló la información básica y el perfil de todos los proyectos regionales (editado como Hojas de Datos). En setiembre de 1985 se preparó el documento de evaluación y análisis del programa del tercer ciclo.

9. También es importante destacar que hasta mediados de 1985 se llevaron a cabo 19 evaluaciones formales de proyectos, o 15% del total, número relativamente bajo en relación al número total de proyectos, pero importante si se considera que el monto de los proyectos evaluados constituye el 57% de los presupuestos aprobados para el quinquenio.

10. A la fecha de su formulación la cifra indicativa de planificación (CIP) para el período 1982-86 era de 76,5 millones de dólares de los cuales se había autorizado programar hasta el 80%. La escasez de recursos financieros del PNUD hizo necesaria una reducción a 42.1 millones de los que fue necesario restar un sobregiro proveniente del segundo ciclo de 4.6 millones. Al iniciarse el período, aproximadamente el 75% de estos recursos estaban comprometidos con actividades provenientes del ciclo anterior. Esto significó bloquear la capacidad del programa de adaptarse a las necesidades emergentes de la crítica situación social y económica por la que atravesaban los países de la región.

11. El período se inició en 1982 con desembolsos de 10.7 millones de dólares que fueron disminuyendo sensiblemente en los años subsiguientes hasta que en 1986 restan sólo 2.5 millones. En vista de la situación financiera descrita, en 1984 se inició un período de fuertes ajustes destinado a finalizar todos aquellos proyectos que no tuvieran perspectivas de continuar en el cuarto ciclo y limitar los gastos que deban realizarse con dineros provenientes de la próxima cifra indicativa a aquellas actividades preparatorias del PRALC IV. Los costos compartidos alcanzaron a 7.2 millones de dólares o sea un 19% de la CIP. Esta cifra, muy inferior a la esperada, no refleja sin embargo los recursos totales por co-financiamiento ya que, en muchos casos, no resultó posible incluirlos en los documentos de proyecto en otros, se asociaron a actividades nacionales. A manera de ejemplos de esta situación, pueden citarse proyectos como PROCADES (RLA/79/050), Educación y Entrenamiento de Personal Médico Auxiliar en el Caribe (RLA/79/054), Propiedad Industrial (RLA/82/018), Patrimonio Cultural (RLA/83/002) y RIAL (RLA/80/019).

12. La principal característica del programa fue la amplia cobertura en cuanto a objetivos y sectores. Ello hizo que los limitados recursos disponibles tuvieran que dividirse en más de 130 proyectos ejecutados en el período 1982-86. De este total, 19 son proyectos de más de \$500.000 y 9 proyectos exceden el millón de dólares durante el quinquenio. Considerados en su conjunto estos 28 proyectos tienen el 66% del total de recursos asignados al Programa. De ellos la mayoría eran independientes uno de otro y el resto constituían continuación de fases anteriores destinadas esencialmente a finalizar actividades pendientes. Ello condujo a resultados ambivalentes. Por una parte se manifestó una fuerte presencia de las actividades del PNUD en muy diversos aspectos del desarrollo regional. Se pudo desempeñar así un papel de catalizador y en otros casos se proporcionaron insumos críticos para la ejecución de proyectos de mayor envergadura. A estos aspectos favorables debe agregarse la extensa participación de muchos actores regionales del

desarrollo lo que genera una positiva actitud hacia el PNUD que se debe resguardar. Por otra parte, se verificó un limitado impacto en los problemas básicos del desarrollo hacia los cuales se dirigieron las acciones, se detectaron algunas duplicaciones e ineficiencias en el uso de los resultados de los proyectos y, salvo excepciones, se pudo constatar una falta de interacción entre ellos. En otras palabras, la no-convergencia de los proyectos hizo que el programa se atomice en un sinnúmero de intervenciones aisladas que impiden potenciar o aún sumar los esfuerzos de cooperación internacional.

13. Otro rasgo que en muchos casos puede considerarse nocivo para el programa, es el número de extensiones sucesivas de los proyectos con los consiguientes incrementos de costos. Para 49 proyectos terminados durante el tercer ciclo (aunque su ejecución se hubiera originado antes) la diferencia entre el presupuesto aprobado inicialmente y el final, fue del 183%. Esto, sin contar nuevas fases de actividades similares. Este fenómeno es la suma de diversas explicaciones. En gran medida debe atribuirse al diseño mismo de ciertos proyectos que al estar orientados a actividades, en lugar de objetivos, constituyen entidades sin fin. En consecuencia, si la operación es relativamente exitosa, siempre encuentra patrocinadores que soliciten su extensión. Una segunda causa de esta particularidad es la falta de información previa y el carácter determinístico con que se formulan estos proyectos. Para resolver el problema de información previa bastaría hacer un mejor uso del mecanismo de asistencia preparatoria. El otro problema supone reconocer, desde el inicio, diversas instancias de incertidumbre y consecuente decisión una vez que éstas estén resueltas. Ello no eliminaría totalmente las discrepancias entre la cifra inicial aprobada y la finalmente ejecutada pero ciertamente reduciría las diferencias. Por último cabe señalar una tercera fuente de estas asimetrías originadas en los propios mecanismos de identificación y puesta en ejecución de los proyectos. Para remediar esta situación, es importante hacer del ejercicio de programación regional un verdadero esfuerzo de diagnóstico de la problemática y un más explícito planteo de la estrategia. Aunque pueden sugerirse otros elementos que explicarían estas discrepancias, parecería que las expuestas son responsables de una gran parte de ellas.

14. En el marco del CARICOM los proyectos se insertaron con mayor efectividad en las actividades subregionales de integración económica. El 67% de los recursos del programa empleados en la subregión se orientaron a las áreas de políticas públicas y planificación del desarrollo. El mayor énfasis se puso en la capacidad para administrar el movimiento de integración (RLA/79/010) Apoyo Institucional a la Secretaría del CARICOM, lo que sentó las bases para la adopción del programa de ajuste estructural. En la formulación y gestión de políticas públicas desempeñaron un rol preponderante la Misión Residente Inter-agencial (RLA/82/004) y el Centro para Desarrollo Administrativo (RLA/84/004) contribuyendo a fortalecer la capacidad para gobernar.

15. En Centroamérica el Instituto de Administración Pública (RLA/79/017, RLA/84/005) cooperó con los gobiernos en la formación de recursos humanos, investigación, información y difusión de técnicas de administración pública

mientras el ILPES (RLA/81/013) concentraba actividades en la subregión destinados a fortalecer los procesos de planificación y prestar asesoramiento para la formulación de políticas. También se ejecutaron acciones para reforzar las actividades de inversión en sectores del desarrollo rural RUTA (RLA/79/008) y se cooperó con el Banco Centroamericano de Integración en la movilización de recursos para los proyectos de Desarrollo Social (RLA/83/027) y de Estrategia Financiera (RLA/83/019). Independientemente de los resultados obtenidos por cada uno de estos proyectos en los países de la región, lo cierto es que no se enmarcaron en una política subregional ni respondieron a una estrategia de conjunto.

16. ALADI (RLA/82/006), Grupo Andino (RLA/76/007) y SELA (RLA/79/016 y RLA/84/002) tuvieron proyectos de apoyo institucional y administrativo que ayudaran a las Secretarías en la elaboración de estudios y preparación de trabajos para las respectivas conferencias. Esta orientación de los proyectos hacia actividades críticas de las instituciones regionales son importantes para su funcionamiento pero difícilmente puedan alcanzar el impacto en los procesos de desarrollo que tendría un conjunto de proyectos destinados a solucionar problemas concretos o a proporcionar insumos asociados a un proceso de cambio.

17. Por último, cabe hacer una síntesis sobre dos aspectos importantes del programa, la participación de los gobiernos en los proyectos y las modalidades de ejecución. Así como muchos gobiernos encuentran (a pesar de la magnitud relativa de las CIPs) que los programas nacionales del PNUD constituyen un instrumento invaluable para afrontar el período de adversidad y retomar la senda del desarrollo, sienten que el programa regional podría convertirse en una herramienta de comparable importancia para la cooperación e integración. Ello significa que es necesario agregar instancias de participación en la formulación y ejecución de proyectos. En cuanto a las modalidades de ejecución debe destacarse en primer lugar el rol creciente de la CTPD. De una forma u otra la cooperación intrarregional en América Latina y el Caribe ocupa un lugar preponderante en el programa. La creación de redes de cooperación, cuenta en la región con muchos adeptos. El éxito que para los científicos ha tenido el proyecto de Ciencias Biológicas (RLA/78/024) es un ejemplo que debe examinarse con atención para poder extrapolar a otras áreas las enseñanzas más importantes. La participación del sector privado en actividades del PNUD (incluso con participación de costos) Bienes de Capital (RLA/77/015) y el proyecto Entidad para el Desarrollo de Proyectos del Caribe (RLA/81/010) constituyen nuevas formas de incorporación de actores importantes de los procesos de desarrollo que anteriormente difícilmente participaban en el programa. En suma sin pretender haber abarcado toda la problemática, ni menos aún haber pasado revista a todas las actividades del tercer ciclo, es indispensable aprender lecciones que acrecienten el papel del PNUD en el proceso de desarrollo de la región como conjunto.

III. RECURSOS DISPONIBLES

18. La CIP Regional para el período fue calculada por el PNUD de acuerdo a la resolución 85/16 del Consejo de Administración en 49.68 millones de dólares, o sea un 18% por encima de la cifra correspondiente al período 82-86 (42.1 millones de dólares) y casi un 33% más que los recursos reales disponibles en ese mismo lapso, una vez contabilizado el déficit inicial. Este cambio en la fisonomía de los recursos pone al PRALC IV en una situación privilegiada que exige a todos los actores involucrados en la formulación del Programa y particularmente en la etapa de preparación de proyectos responsabilidades adicionales en lo que se refiere al resguardo de la calidad de las actividades programadas.

19. Casi la totalidad de los recursos disponibles estarán afectados a la ejecución del PRALC IV. Para que esto fuera posible, se definió un período de transición (1985-86) que asegurara la continuidad del programa. Para ello se está tratando de finalizar a término todos aquellos proyectos que no se ajusten a las prioridades de la región. Debido a que los fondos disponibles del tercer ciclo para 1986 son del orden de los 2.5 millones de dólares, es necesario adelantar recursos para acciones destinadas a identificar proyectos. Se intenta así garantizar la continuidad de las actividades del programa.

20. El PRALC IV proporciona el marco ideal para un crecimiento sustancial de los fondos por costos compartidos. El hecho de que el programa esté diseñado para abordar problemas que preocupan no sólo a los gobiernos de los países de la región, sino también a la comunidad internacional, hace preveer que varios de sus miembros decidan aunar sus esfuerzos de cooperación en torno a los objetivos propuestos. El diálogo mantenido durante el ejercicio de programación indica que se han creado los incentivos necesarios como para negociar paquetes de proyectos lo que contribuye a un más eficiente enfoque en la movilización de recursos extraordinarios.

IV. EL ESCENARIO REGIONAL

21. Tras tres décadas de crecimiento sostenido y la rápida recuperación respecto de la primera crisis del petróleo, la región experimentó en 1981 una baja de su producto per cápita que se mantuvo y agudizó en los dos años siguientes. La aparente estabilización lograda en 1984 deja dicha variable en los valores que tenía en 1977. Lo que es más importante, la crisis terminó por sacudir la confianza de muchos en que la región había alcanzado un estado de crecimiento auto-sostenido.

22. La principal forma en que se manifestó la crisis fue por las dificultades en el sector externo. Los orígenes pueden rastrearse en la reacción de los países centrales ante la segunda crisis del petróleo (1979). Un componente importante de dicha reacción fue una política de estricta contención monetaria, destinada a frenar el efecto inflacionario del alza del precio del petróleo. Ello dio lugar a un descenso de la actividad económica y, por ende, de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia dichos países, el que - como es usual - se acompañó con una caída en los términos del intercambio. Adicionalmente, la contención monetaria provocó un alza de los tipos de interés que afectó adversamente a América Latina y el Caribe, fuerte deudor neto.

23. Los países de la región intentaron compensar el consecuente deterioro de sus saldos en cuenta corriente obteniendo nuevos préstamos. A partir de 1982 esta fuente de financiamiento resulta insuficiente, básicamente por la renuencia de los acreedores a aumentar su exposición en una región que tenía una relación deuda/exportaciones de 3 a 1 y que incurría en intereses anuales equivalente al 40% de sus exportaciones. Ante esto, la única fuente de ajuste posible para la región fue un brusco desaliento a las importaciones y promoción global de las exportaciones, buscados ambos por las devaluaciones sucesivas. La antedicha situación del mercado mundial significó que el efecto de la devaluación sobre las exportaciones fuese lento y limitado, por lo que el ajuste se logró principalmente por la compresión de importaciones - ayudada en ocasiones por políticas recesivas tradicionales. En definitiva, la cuenta corriente mejoró en cerca de 40 mil millones de dólares en tres años, pero a costo de la ya mencionada baja en la producción y, por ende, en empleo, salarios y beneficios. La región soportó así enteramente el costo del ajuste.

24. La aceleración de la inflación fue la otra gran manifestación de la crisis. Dentro de la considerable complejidad del fenómeno inflacionario de la región, la cotización de la moneda puede ser identificada como uno de sus factores más importantes. Entre 1973 y 1980, en la mayoría de los países se utilizó el retraso en la cotización respecto del aumento interno de precios como elemento estabilizador, y por ello las fuertes devaluaciones que tuvieron lugar durante 1981-84 agotaron ese mecanismo de contención inflacionaria, y por el contrario, contribuyeron a acelerar los procesos inflacionarios.

25. Los acontecimientos descritos pertenecen todos a la esfera económica, pero como es de esperar, se vieron acompañados de profundas perturbaciones sociales y políticas, las que contribuyeron a poner de relieve una importante característica de la presente crisis: aunque ésta se manifestó en conexión con acontecimientos externos a la región, pocos esperan que se resuelva automáticamente con la recuperación de los países del centro. Aún si se dieran simultáneamente dicha recuperación, una mejora plausible de los términos del intercambio y un descenso considerable de la tasa de interés, según numerosos ejercicios de proyección, la región no podría servir su deuda

y al mismo tiempo retomar el sendero de crecimiento. La actual estructura de su aparato económico y su relacionamiento con el exterior requeriría para ello profundas transformaciones y ello da lugar a que en los círculos más variados se coincida en caracterizar a la presente no como una perturbación de la coyuntura sino como una crisis estructural. Los elementos estructurales de la crisis son objeto de análisis en la siguiente sección.

Consideraciones estructurales.

26. A partir de la segunda posguerra se dio en la región un proceso de modernización intenso pero parcial, con bajo grado de integración interna y cuya dinámica está cercana al agotamiento. El mismo se basó en la industrialización, generalmente de carácter sustitutivo de importaciones, y se concentró en algunas zonas urbanas de cada país, atrayendo migración de origen rural. A su vez esta migración - y el concomitante proceso de urbanización - se vio facilitada por la modernización de sectores importantes de la agricultura, en los que se logró un alza de la productividad de la mano de obra por la vía de la mecanización.

27. Este proceso se vio influido y acompañado por las políticas públicas, que incluyeron acciones en las áreas arancelarias, cambiaria y crediticia al servicio de las transformaciones citadas, extendieron la infraestructura económica con igual propósito y también ampliaron los servicios de educación y salud a los sectores en vías de modernización. Ello dio lugar a un importante crecimiento del volumen del sector público.

28. El dinamismo del proceso estaba dado por el mercado interno. Las exportaciones, fundamentalmente de origen primario, alimentaban de insumos corriente y de capital al sector industrial. Este sector creció en la medida en que se bajaba el coeficiente de importaciones, pero una vez que éste alcanzó límites dados por relaciones tecnológicas y de tamaño de mercado, el desarrollo industrial pasó a depender fundamentalmente del "techo" de las exportaciones primarias. Este techo, aunque se desplazó lentamente hacia arriba por la modernización agrícola, depende en definitiva de la situación de los mercados mundiales pertinentes. Así, al desacelerarse o detenerse el crecimiento de las exportaciones, lo mismo ocurría en el área industrial e igual suerte corría el conjunto de la actividad económica.

29. El menor dinamismo industrial, unido al aumento de la productividad en algunos subsectores o ramas, dio lugar a un exceso de mano de obra urbana, con los consiguientes efectos de desocupación y marginalización. A ello se sumó la circunstancia de que el progreso técnico en las actividades económicas urbanas - a diferencia de lo ocurrido en períodos comparables de la historia de los países centrales - no se difundió en forma homogénea sino que quedó localizado en algunas ramas y en algunas empresas de cada rama, reforzando la aludida tendencia a la heterogeneidad del sector urbano.

30. Fenómenos similares ocurrieron en el área rural, en que el progreso

técnico sólo alcanzó algunas regiones y ramas de producción, y, dentro de ellas, no a todas las unidades productivas. Se gestó así una marcada heterogeneidad entre un sector relativamente moderno y otro retrasado en el que se concentraban la subocupación y la pobreza. Considerando el total de pobres rurales y urbanos, se ha observado que un número absoluto creció a lo largo de los últimos decenios.

31. La distribución del ingreso imperante corresponde al modelo de desarrollo y la tecnología empleada, ambos de tipo imitativo. Se trató de seguir las pautas de consumo masivo de los países industrializados pero las técnicas empleadas dieron lugar, en el marco de mercados relativamente pequeños, a altos costos unitarios (convalidados por altos aranceles). Sólo mediante una alta concentración de ingresos en los estratos superiores pudo constituirse el mercado interno que admitiera tales costos, y así quedó conformada una pauta de distribución que fuera funcional al modelo de desarrollo elegido. Esta funcionalidad sólo alcanzaba a la generación de demanda para consumo y, por la misma razón, no hubo un adecuado nivel de acumulación. En el plano tecnológico, no se observaron tampoco las características de profundización y progreso endógeno con que éste se dio en los países centrales. Se mantuvo una casi completa dependencia de la capacidad de "comprar" tecnología de fuera de la región. Por último, cabe mencionar que los intentos por agrandar mercados vía integración, tanto a nivel regional como subregional, tuvieron, por una variedad de causas, éxito escaso.

32. La descripción que antecede válida para la región en su conjunto requiere importantes complementaciones si se le pretende aplicar a nivel subregional. Así, por ejemplo, el tipo y grado de industrialización ofrece importantes variaciones según se considere las economías del sur del continente, o las de los países centroamericanos, o más aún, los países del Caribe de habla inglesa. De igual manera, tuvieron desarrollo y alcances diferentes los procesos subregionales de integración.

33. Por otra parte, cabe aludir - aunque sin que la oportunidad permita la profundización que estas merecen - a las características del proceso político de la región. En este plano son aún más acentuadas las diferencias entre subregiones y, sobre todo, países, pero el común denominador ha sido una preocupación generalizada por mantener la paz en la región y por consolidar el proceso de democratización en cada país.

34. EL Estado tuvo un papel importante en el proceso de modernización, y cabe agregar también que los diversos actores y subactores sociales llevaron al Estado a jugar un rol de "árbitro social" de sus divergentes aspiraciones. Tanto para esta última tarea como para la de promotor del crecimiento económico, tuvo el Estado que transformarse y modernizarse a sí mismo, cosa que no logró en medida satisfactoria. Así, por ejemplo, tuvo que aumentar su capacidad de previsión y su capacidad de coordinación de políticas. Para ello se recurrió, entre otros elementos, a técnicas de planificación económica y social. Seguramente puede atribuirse un papel muy positivo a las actividades de planificación de los años 50 y 60, que introdujeron mayor racionalidad en

la acción política y orientaron en buena medida la acción privada. Pero el Estado no logró introducir modificaciones en los procesos de planificación como para adaptarlos a las condiciones cambiantes e inciertos que caracterizaran la década del 70, lo que en conjunción con cambios políticos y cierto antagonismo ideológico, desembocó en una paulatina pérdida de confianza en esta actividad.

35. Fundándose en lo expuesto, resulta que el proceso de desarrollo de la región desde la segunda posguerra tuvo importantes logros de crecimiento y modernización, pero con una modalidad segmentaria que dio lugar a persistente pobreza y falta de participación y con un patrón tecnológico inadecuado. Tampoco fue el proceso capaz de generar el equilibrio externo necesario para prolongar el crecimiento más allá de lo que permite el actual endeudamiento ni fue capaz de generar la acumulación requerida. La acción del Estado, beneficiosa en las etapas iniciales, fue insuficiente para cambiar las características negativas apuntadas, por lo que el modelo encara una etapa de progresivo agotamiento. Es por tal razón que se ha afirmado más arriba que la crisis coyuntural se monta sobre una acción de estructura. Por idéntica razón, entonces, las políticas para enfrentar la crisis deben estar imbricadas con las políticas estructurales de desarrollo.

V. EL PROGRAMA REGIONAL PARA EL PERIODO 1987-1991

A. Consideraciones Preliminares y Objetivo General del PRALC IV

36. En el capítulo anterior se examinan la situación económica y social de la región, a fin de describir el escenario en el cual se ejecutará el PRALC IV. En éste, se describe el programa y se definen los objetivos estratégicos y los lineamientos para contribuir a ellos, expresados en forma de objetivos operativos en torno a los cuales se formularán los proyectos.

37. Durante el ejercicio de programación se analizaron las principales preocupaciones de los gobiernos de los países de la región lo que permitió identificar cuatro frentes que desempeñan un papel central en la problemática regional: a) La necesidad de revisar las estrategias sociales en vista del agravamiento de la problemática asociada a la falta de equidad en la distribución del costo del ajuste entre los diversos sectores de la población; b) la imperativa urgencia de fortalecer la capacidad del estado para formular y ejecutar políticas públicas como un instrumento para superar las repercusiones internas y externas de la crisis; y c) la impostergabilidad de integrar - desde una dimensión tecnológica - el aparato productivo lo que requiere significativos avances en el campo científico y tecnológico en estrecha vinculación con el nivel de desarrollo de los países; d) la necesidad de promover la integración económica subregional como estrategia para el desarrollo.

38. Este examen de los problemas regionales del desarrollo, igual que muchos otros, no respeta la división arbitraria que el hombre ha dado a sus organizaciones gubernamentales e intergubernamentales. Por ello, difícilmente pueden ser abordados sólo sectorialmente. De allí que se requiera un esfuerzo especial para conceptualizar primero y convertir en operativo después un programa que intente innovar en esa dirección. Muchas veces se agrupan en áreas definidas especialmente actividades cuyas metas, eminentemente sectoriales, no apuntan a la resolución del problema de desarrollo identificado. Dicho de otro modo, en muchas oportunidades los proyectos están diseñados para satisfacer finalidades propias que son irrelevantes o de menor significación respecto del problema que se enfrenta. Dado que en el PRALC IV se aspira a modificar esta situación, el primer paso será plantear claramente los objetivos estratégicos y el segundo establecer los criterios para asegurar que los proyectos que oportunamente se formulen estén dirigidos al cumplimiento de los mismos.

39. Como resultado de las consultas efectuadas durante el ejercicio se diseñó una estrategia que contempla tres dimensiones. En la primera, se proponen cuatro objetivos en relación a: a) Pobreza crítica, equidad y empleo; b) Crecimiento autosostenido; c) Avance tecnológico y desarrollo; y d) Actividades sectoriales complementarias. La segunda dimensión está dirigida a contribuir a: a) una mejor formulación de las políticas públicas; b) incrementar la capacidad de gestión del Estado, y c) fortalecer los estamentos intermedios de la sociedad civil, tales como, universidades, centros de investigación, sindicatos y asociaciones empresariales. La tercer dimensión se refiere a la ejecución de proyectos que contribuyan a fortalecer y dinamizar los acuerdos de integración económica subregional.

40. Después de haber examinado las experiencias derivadas de la ejecución del Programa Regional correspondiente al III Ciclo (1982-1986), de analizar el escenario regional actual y previsible para el próximo quinquenio (1987-1991) y de plantear la racionalidad con que se concibe el PRALC IV es posible precisar ahora el objetivo general del Programa los objetivos estratégicos y los objetivos operativos en ese orden y para cada uno de ellos la estrategia de la cual se deducen las actividades principales o proyectos que deberán diseñarse en función de las realidades identificadas durante su formulación.

Objetivo General del PRALC IV

Inducir acciones de integración y cooperación política, económica y social a nivel regional y subregional, que contribuyan a transformar las estructuras para erradicar los estados de pobreza extrema, incrementar la autonomía del crecimiento económico y promover el avance tecnológico para el desarrollo en los países de América Latina y el Caribe. Para ello, en el marco dado para el PRALC IV se realizarán acciones que fortalezcan la capacidad y el papel del Estado para formular y ejecutar las políticas

públicas. Se pondrá a disposición de los países instrumentos que coadyuven al desarrollo institucional y a la formación de recursos humanos que aumenten la efectividad de los gobiernos y; se verificarán acciones especiales que involucren a otros actores (universidades, centros de estudios, asociaciones empresariales, sindicatos y otros) del desarrollo en la región. En este contexto, la promoción de la integración económica subregional -como estrategia para el desarrollo- constituye uno de los propósitos centrales del Programa.

B. Pobreza Crítica, Equidad y Empleo

Objetivo

Inducir y contribuir a formular políticas y ejecutar acciones que lleguen a sectores importantes de los grupos objetivo, de manera tal de asegurar que toda la población - sin discriminaciones - pueda desarrollarse física e intelectualmente y estar protegida en materia de salud, empleo, vivienda y vejez.

Para ello las líneas de acción son:

- Apoyar esfuerzos nacionales a nivel subregional y regional destinados a fortalecer la capacidad del Estado para formular y ejecutar políticas destinadas a erradicar la pobreza extrema. (párrafos 46 a 48)
- Secundar la ejecución de proyectos nacionales seleccionados destinados a superar formas de pobreza mediante acciones de cooperación internacional integradora de factores sociales, económicos y culturales. (párrafos 50 a 51)

41. El estilo de modernización y crecimiento imperante en la región no trajo un avance equivalente de la sociedad en su conjunto. A pesar del rápido crecimiento económico durante las últimas décadas existe un alto porcentaje de la población en estado de pobreza extrema. Las actividades modernas no agrícolas absorbieron fuerza de trabajo a un ritmo elevado, pero la expansión del empleo moderno urbano fue inferior en términos absolutos al crecimiento de la fuerza de trabajo en las ciudades. Esta insuficiencia relativa explica el crecimiento de actividades informales en las que se ubican las mayores concentraciones de subempleo urbano. En el área rural la situación difiere sensiblemente entre los diferentes países de la región. En América Central y otros países latinoamericanos la situación de pobreza extrema es mucho más marcada en el campo que en las áreas urbanas debido a la concentración de la propiedad que es determinante en la existencia de una gran cantidad de campesinos sin tierra y de otros con propiedades de tamaño tan reducidos que su producto no alcanza para la subsistencia de sus propias familias. En

síntesis, a pesar del rápido crecimiento económico de la región, durante las tres décadas previas a la crisis, sólo hubo una leve disminución en los porcentajes de la población pobre, pero su número absoluto continuó aumentando. La crisis actual y las políticas de ajuste implementadas han resultado en un deterioro de la situación, producto de la rápida desaceleración del crecimiento económico recayendo los costos del ajuste económico en mayor grado en los grupos de menores ingresos.

42. Por más que se reconozca que la solución permanente del problema de la pobreza provendrá de la reorientación del desarrollo y la aplicación de medidas distributivas, es necesario paliar desde ahora las situaciones precarias en que viven numerosas familias en América Latina y el Caribe. Para ello se debería recurrir a las intervenciones redistributivas, es decir aquellas que tienen, como objetivo corregir la distribución primaria del ingreso para aliviar la situación de los más pobres, mediante transferencias monetarias y no monetarias entre los distintos grupos sociales.

43. En estudios previos realizados bajo el proyecto "Pobreza Crítica: Situación y Análisis de Políticas" que fue ejecutado conjuntamente por CEPAL y UNICEF se señala que las magnitudes a transferir no son abismales y parecen factibles en la mayoría de los países de la región. Cabe destacar también que según los estudios realizados, la superación de los estados de pobreza crítica requiere de un firme compromiso a nivel de las políticas individuales de los países. Desde el punto de vista del Programa Regional es posible solamente realizar avances en los sectores sociales identificando algunos objetivos que apunten a desarrollar y ejecutar estrategias sociales explícitas que incrementen la participación, reduzcan las desigualdades sociales y respeten los derechos humanos esenciales; estableciendo de esta manera las bases para propiciar nuevos estilos de desarrollo basados en la equidad.

El Fortalecimiento de la Capacidad del Estado para Formular y Ejecutar las Políticas Sociales.

44. La reducida capacidad del Estado para abordar la problemática vinculada a la pobreza crítica, la equidad y el empleo constituye el desafío más importante de los gobiernos de la región. En el PRALC IV se debe intentar contribuir a la resolución de esta compleja tarea con la intención de encontrar caminos pragmáticos que alimenten las iniciativas que los países han elegido para superar esta deficiencia. En la situación de prolongada adversidad por la que se atraviesa resulta indispensable reexaminar las políticas sociales. Parecería que históricamente en el desarrollo social, primó la incorporación sucesiva de grupos sociales a los estratos modernos de la economía, dejando fuera contingentes importantes de campesinos y urbanos pobres a los que nunca se les aseguró sus necesidades básicas pese al gasto en los sectores sociales. La mayor fuerza relativa de los grupos sociales ligados a los estratos modernos de la economía hizo que la asignación de recursos públicos en las áreas sociales beneficiara en mayor medida a estos grupos a expensas de aquellos más necesitados.

45. En este contexto el aparato estatal ha concentrado la mayor parte de sus esfuerzos en la planificación y ejecución de políticas económicas orientadas al crecimiento mostrando una peculiar debilidad en las áreas sociales. En muchos casos se limitó a diseñar y ejecutar proyectos pilotos que nunca alcanzaron más que a grupos sin suficiente representatividad de la realidad. Durante todos estos años una gran parte de la inversión pública se destinó a la construcción de infraestructura, minimizando el gasto en la formación de recursos humanos para operarla y aumentando significativamente el costo para mantenerla. La descentralización, el incremento de la participación de las comunidades en el quehacer nacional y las reformas estructurales son tareas pendientes.

46. La estrategia para abordar este objetivo debe guardar un delicado equilibrio entre los estudios requeridos para la formulación de las políticas sociales, la planificación de las acciones y los instrumentos destinados a hacerlos posibles, por una parte; con las acciones mismas que de ellas se deriven por la otra. Es decir, es necesario vincular - dentro de lo posible - los proyectos con actividades específicas a nivel nacional, de manera tal de establecer lazos muy concretos y que además tengan una alta efectividad. En este marco se prevén diversas actividades. Una primera área orientada a diseñar paquetes de políticas de servicios (no monetarios) dirigidos hacia sectores de pobreza extrema mediante la distribución directa del bienestar en salud, educación, seguridad social, etc. Es importante destacar aquí la necesidad de escoger grupos vulnerables, especialmente la mujer y el niño. Para avanzar en la capacidad de financiar y ejecutar políticas en esta área se debería también examinar qué fracción de los recursos invertidos en las políticas sociales llega a los hogares, detectar los déficits más intensos en cada país, inducir las políticas específicas más urgentes y analizar los efectos de dichas políticas en el gasto público, pero también en la reactivación económica y del mercado de consumo de masas.

47. Otras actividades deberían dirigirse al uso de instrumentos (créditos, capacitación, canales de comercialización, organización productiva) para beneficiar a campesinos y trabajadores del sector informal urbano. El examen de las experiencias europeas y regionales sobre concertación social y concertación de políticas de ingreso debe aprovecharse para realizar avances en esta dirección. Por último cabría explorar una aproximación más global que partiendo de la satisfacción de las necesidades básicas genere un estilo de desarrollo más autónomo y equitativo. Se trata de identificar cadenas virtuosas que permitan atacar diversos frentes al mismo tiempo con distintos instrumentos. Ejemplos ya identificados de estas cadenas son: "nutrición - pan - trigo" y "vivienda - construcción - materiales". Los proyectos en este campo deben partir de éstas cadenas y colaborar a perfeccionar sus interrelaciones, lo que implicaría relaciones específicas con políticas de precios y comercialización, tecnología y capacitación.

48. Estas actividades están obviamente vinculadas con el reforzamiento de la capacidad gubernamental para sustentar estas políticas. Pero también aquí es necesario establecer vínculos sólidos con las acciones. Si bien en muchos casos se necesita desarrollar una masa crítica de recursos para viabilizar las operaciones, no es menos cierto que la situación actual exige concentrar los escasos recursos en actividades específicas. La adecuación del aparato del Estado en materia de salud, educación, descentralización y organización a nivel de gobiernos locales deberá perseguir propósitos muy definidos. La componente de cooperación horizontal deberá constituir un fuerte pilar de la estrategia y contribuir sustancialmente con el aporte de soluciones innovativas.

Las Acciones Nacionales para Contribuir a Erradicar la Pobreza Extrema.

49. La preocupación de las autoridades gubernamentales y organismos internacionales por los sectores rurales marginales de América Latina y el Caribe, se ha manifestado en muy diversas acciones en el pasado reciente. El éxito no siempre ha acompañado los ensayos realizados. Las condiciones en que los grupos campesinos explotan la tierra tiene peculiaridades estructurales que les impide superar los problemas. El pequeño agricultor encamina la producción hacia mercados locales ineficientes donde comercializa una importante fracción de la producción de alimentos. La agricultura comercial, en cambio, está orientada a la producción de materias primas y otros productos agrícolas destinados a los grandes mercados nacionales o internacionales. La calidad de la tierra empleada para la agricultura, la disponibilidad de los insumos agrícolas, los sistemas de producción, el acceso al crédito, a la tierra y a la tecnología; son sólo algunas de las variables que profundizan las diferencias entre la agricultura de subsistencia y la comercial. Es de toda evidencia que el desarrollo de estos grupos campesinos es crucial para alcanzar un crecimiento armónico y autosostenido que contribuya a erradicar los estados de pobreza crítica. La creación de oportunidades de trabajo, el mejoramiento de las condiciones de vida (servicios para la comunidad) y el incremento e industrialización de la producción agropecuaria dependen de los complejos procesos productivos y distributivos a los que se aludió anteriormente. En las áreas urbanas la marginalidad se asocia a las altas tasas de desocupación, agravadas por las barreras económicas y culturales de los migrantes provenientes de áreas rurales que sufren prolongados períodos de adaptación.

50. Se trata de identificar y diseñar actividades basadas en importantes componentes de CTPD, que permitan instrumentar las propuestas de política social y planeamiento, enriquecidas por experiencias exitosas de la región. Dichas actividades deberán estar asociadas a esfuerzos nacionales en marcha debidamente seleccionados. Las componentes de capacitación, organización de las entidades públicas, investigación y difusión de tecnologías apropiadas (ver párrafos correspondientes) recibirán atención prioritaria. Se trata de

incorporar al campesino al proceso de desarrollo, proporcionarle los servicios (salud, vivienda y educación) que contribuyan a mejorar el nivel de vida de sus familias, de incorporar a la mujer campesina en este esfuerzo, de aumentar la participación social y política de la comunidad en las decisiones locales y de dotarlos de los instrumentos para la producción. De igual manera se identificarán y diseñarán actividades en los sectores urbanos destinadas a ampliar los beneficios e ingresos de los grupos marginados. Un último pero primordial aspecto a considerar en el diseño de la estrategia se refiere a los factores culturales y a su interacción con elementos claves del proceso de desarrollo.

51. Para propender al conocimiento y comprensión de las relaciones, desarrollo y participación de la mujer, se fortalecerá la capacidad técnica al más alto nivel elaborando la información y estadísticas que permitan formular y poner en práctica proyectos orientados directamente a la incorporación femenina en la ocupación económica. Se intentará así elevar el grado de productividad e ingreso de la población femenina, especialmente en zonas rurales, dejando a un lado el concepto asistencial que prevalece en su tratamiento.

C. Crecimiento Autosostenido

Objetivo

Propiciar el estudio, análisis y ejecución de estrategias tendientes a aumentar las actuales tasas de crecimiento, lograr una mayor autonomía de las economías de la región y estimular los mecanismos de cooperación e integración regionales y subregionales. Al elaborar las hipótesis y propuestas de trabajo, se considerarán especialmente las variables relativas al ahorro, a la inversión interna y externa, al comercio y la inserción económica internacionales y, a las pautas tecnológicas y productivas de los países de la región.

Para ello las líneas de acción son:

- Establecer e instrumentar políticas de relaciones económicas internacionales destinadas a incrementar los beneficios que los países de la región derivan del intercambio de bienes y servicios, la inversión externa, el financiamiento y la transferencia de tecnología enfatizando los mecanismos de integración subregional y regional. (párrafos 58 a 59)

- Cooperar con los Gobiernos en sus políticas de ajuste para superar la coyuntura y realizar estudios económico-sociales de prospección que permitan analizar propuestas globales de crecimiento dentro de estilos de desarrollo equitativos y valorizadores del patrimonio natural. Las propuestas comprenderán políticas de asignación de recursos, de avance tecnológico, de comercio exterior y otras. (párrafos 62 a 63)
- Colaborar con los gobiernos en la actualización y adaptación de los métodos de planificación y en el fortalecimiento institucional de los sistemas de planificación y coordinación de políticas públicas. (párrafo 66)
- Mejorar la capacidad de gestión del Estado para responder adecuadamente a los desafíos que enfrentan los Estados, fortaleciendo: los mecanismos de intermediación política; la participación en la conducción estatal; los procesos de formulación y gestión de políticas públicas y la organización de los procesos de decisión. (párrafos 68 a 69)

52. Al conjunto de la región y a nivel de cada país se les ha planteado un dilema: si las divisas ganadas en la exportación se aplican a la importación de insumos, no se puede pagar siquiera los intereses de la deuda externa; si las usa para esto último, no se puede reanudar el crecimiento. La posición adoptada por los acreedores respecto de ese dilema no ofrece alternativas. Dada su imposibilidad de aumentar su exposición financiera en la región, sostienen que los países deudores deberían ajustar el funcionamiento de sus economías como para cumplir los compromisos vigentes. Esto, con toda su aparente simplicidad, es otra expresión más de una constante de la historia reciente del desarrollo latinoamericano: el alto grado de vulnerabilidad de dicho desarrollo a condiciones y decisiones proveniente de su relacionamiento externo. En otras ocasiones, esto se ha manifestado por la dependencia de la tasa de crecimiento respecto a mercados de exportación; o se ha centrado en la relación entre la importación de tecnología y el tipo de desarrollo alcanzado, o bien ha girado en torno a la entrada de capitales para financiar la inversión, o diversas combinaciones de esos factores.

53. Frente a ello los gobiernos de la región están empeñados en la búsqueda de un mayor grado de autonomía de decisión nacional en el campo del desarrollo. Sin desconocer la interdependencia económica ni postular como meta, se deben favorecer aquellos cambios internos que privilegien la capacidad nacional de establecer sus estrategias de desarrollo y el diseño de políticas consistentes con estas. Estos cambios dicen relación, en primer lugar con la asignación de recursos entre ahorro y consumo. Cuanto menor el ahorro interno mayor es la vulnerabilidad del proceso de acumulación a la

disposición de ingreso de capital del exterior. Son obvias las relaciones que esto tiene, por otra parte, con las iniciativas gubernamentales en favor de la equidad distributiva.

54. En segundo término, la asignación de recursos entre actividades de exportación y actividades dirigidas a la demanda interna, así como la atención de esa demanda interna con producción nacional e importada, dan también lugar a cruciales decisiones de política que afectan el proceso de crecimiento. De igual modo los avances en el proceso de integración son condicionantes de las posibilidades de acción gubernamental en pro del desarrollo. Es también motivo de preocupación explícita de los gobiernos su capacidad de incidir en el proceso de generación, adaptación y transferencia tecnológica como modo de coadyuvar a la puesta de la economía en el sendero del desarrollo cualitativo y cuantitativo deseado.

55. En realidad las áreas temáticas que afectan la autonomía del crecimiento son numerosas. Podrían citarse las de la promoción de recursos humanos, el manejo de los recursos naturales, la optimización del uso de la cooperación externa y otras más. Sin ánimo de hacer mención exhaustiva de ellas ni ahondar en su totalidad, conviene destacar que la acción en esas áreas reconoce dos vertientes complementarias. Por una parte es obvio que las actividades más concretas sobre estos temas se desarrollan en cada ámbito nacional. Por otra parte, la naturaleza de los temas citados y el carácter común a la mayoría de los países de la región, hace conveniente su tratamiento a nivel regional y subregional; en algunos casos como instancias de estudios y elaboración de hipótesis y propuestas para uso común y en otros, como el caso de la integración o el de la inserción económica internacional, como instancias de cooperación y acción conjunta.

Las Relaciones Económicas Internacionales

56. El aumento de la interdependencia de los países a nivel global es uno de los fenómenos más interesantes de posguerra. Entre 1962 y 1984 las exportaciones mundiales crecieron del 12% al 22% del producto total. Como consecuencia de ello la economía mundial creó una dinámica propia que la condujo a una mayor y más efectiva integración. Parecería que los cambios que están ocurriendo en los países industrializados también modificarán esta tendencia y que en los próximos diez años se debería esperar una sensible disminución de la integración económica a nivel mundial. América Latina y el Caribe tuvieron entre 1970 y 1981 un crecimiento en el valor de sus exportaciones del 11%. Desde entonces ha decrecido sistemáticamente, no por su volumen, sino como consecuencia de la disminución de los precios de sus productos en el mercado internacional, lo que sumado a los compromisos internacionales de su deuda externa ha producido fuertes desequilibrios en sus

balanzas de pago. Este deterioro, muestra la vulnerabilidad creciente de la región y pone de manifiesto la necesidad de producir transformaciones que permitan recobrar un mayor grado de autonomía.

57. Las dificultades de la región en su relacionamiento externo son percibidas por los gobiernos como determinante de su estancamiento económico. Las fuertes tendencias proteccionistas, la creciente importancia del sector servicios, y el virtual racionamiento del capital externo, constituyen obstáculos importantes para el desarrollo. Por otra parte, la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales a realizarse en el ámbito del GATT, obliga a los países latinoamericanos a prepararse de la manera más eficiente posible para poder incrementar su participación en el sistema de comercio internacional. También en el seno de la ALADI se inicia una rueda de negociaciones cuyo objetivo fundamental es la recuperación de los niveles de comercio intraregional existente en el año 1981 y el perfeccionamiento de algunos mecanismos que puedan posibilitar una integración en mayor escala entre los países. Estos eventos constituyen oportunidades que junto con los desafíos planteados por la precaria situación del sector externo en el nivel global requieren ser abordados en forma sistémica en el PRALC IV.

58. En concordancia con este objetivo se prevee continuar y ampliar las actividades en curso accionando en sus tres niveles: a) en el proceso de formulación de políticas; b) incrementando las capacidades de los gobiernos para afrontar la situación del sector externo; y c) ejecutando actividades con los grupos empresariales. Los estudios que se están realizando en materia de comercio de bienes y manufacturas se deberán complementar con acciones y actividades en los correspondientes grupos de integración (ALADI, CARICOM, JUNAC, SELA, SIECA) interactuando, coordinadamente con los organismos de Naciones Unidas (UNCTAD y CEPAL). Esto asegurará la armonización de políticas, el desarrollo de instrumentos de integración subregional (industrialización, cooperación, integración de empresas públicas, organización del poder de compra de los países, etc) y la utilización efectiva de los estudios de prospección que se preparen para examinar los mecanismos de comercialización de los productos básicos y de las características de comercio internacional. Otro tema de gran relevancia incluido en el PRALC IV es el de los servicios. Se contribuirá al conocimiento de este sector en los países para determinar su potencial y limitaciones; a nivel regional y subregional se identificarán posibilidades de cooperación e integración; y a nivel internacional como elemento clave de las negociaciones comerciales multilaterales en vista de su inclusión en la nueva ronda del GATT.

59. Como aspecto importante de la estrategia debe mencionarse que el resultado de estos trabajos se pondrá a disposición de los países a través de actividades de difusión y análisis en los niveles de conducción política, lo que será complementado con el fortalecimiento del servicio exterior de los países para vigorizar la diplomacia económica internacional. En este sentido, cabe señalar que varios de los gobiernos de la región han expresado la

necesidad de acrecentar su capacidad de sistematizar y analizar información que les permita orientar la política económica internacional, concertar acciones conjuntas, incrementar las formas de cooperación, y otras que repercutan en los procesos de formulación de políticas, toma de decisiones y negociaciones internacionales. De la misma manera se contemplan actividades en el sector empresarial (público y privado) que contribuyan a incrementar y promover las exportaciones y a hacer efectivas las políticas acordadas.

Acrecentar la Autonomía en la Fijación de Políticas de Corto y Largo Plazo

60. Parece innecesario insistir en la descripción de la problemática macroeconómica de la región o aún en sus especificidades subregionales. Durante este período el PNUD ha contribuido con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos realizados por varios de los gobiernos para abordar la crisis formulando y ejecutando programas de ajuste estructural. Esta experiencia creciente debería ponerse a disposición de los países y organismos subregionales para proporcionar elementos de juicio adicionales, información, asesoramiento y capacitación de recursos humanos que contribuyan a la formulación de programas nacionales orientados a la superación de la crisis agravada por el endeudamiento externo y las adversidades del escenario actual.

61. La ausencia de paradigmas de desarrollo constituye un fenómeno que coadyuva al desconcierto e impide establecer nexos entre las políticas de corto y mediano plazo con las del largo plazo. Esta situación se ve empeorada primero por las dificultades políticas y sociales que enfrentan cotidianamente casi sin excepción, los gobiernos de los países de la región y en segundo lugar, por un futuro de características inciertas e inestables que condicionan el accionar gubernamental. En este contexto, parecería conveniente aligerar la carga de los gobiernos proporcionándoles insumos que resulten de estudios serios destinados a presentar posibles escenarios alternativos de su inserción internacional. Ello a su vez tiene como propósito servir de marco para la elaboración de estrategias, también alternativas, que permitan encaminarse en estilos de desarrollo con las características deseadas por los países de la región, entre ellas las de equidad y valorización de sus recursos.

62. Se prevee que las actividades agrupadas bajo este objetivo cumplan papeles diversos. En primer lugar debería proporcionar insumos que permitan a los gobiernos manejar la crisis; en segundo lugar, contribuir a dotar a los organismos subregionales de instrumentos para fortalecer los mecanismos de integración y cooperación internacionales; tercero, asegurar los nexos entre actividades de corto, mediano y largo plazo y; cuarto, ejercer un rol coordinador con todos los proyectos del programa destinados a elaborar políticas públicas y por lo menos con algunos de los que se orientan a la ejecución de las mismas. Por todo ello parecería necesario que uno de los

proyectos desempeñe el papel de pivote del programa para la coordinación de sus aspectos sustantivos, y que reúna la capacidad de asistir a los gobiernos que lo soliciten a prepararse para la formulación de políticas de ajuste en cooperación con actividades nacionales.

63. Una de las actividades más importantes en este contexto es la de reorientar el desarrollo de la región. Para ello se contribuirá al pensamiento de la región formando grupos de trabajo en centros y organismos regionales o subregionales que interactúen apropiadamente con los gobiernos para ampliar la capacidad de análisis y evaluación de políticas del sector público. Se podrían avanzar propuestas para la asignación de recursos entre ahorro e inversión, lo que implica examen de las pautas de consumo, la distribución del poder de compra, el rol del ahorro externo y la participación de la actividad productiva del Estado vis-à-vis el sector privado. Todo esto debidamente articulado en una estrategia global que incorpore las políticas sociales y tecnológicas. A partir de una actividad de esta naturaleza es fácil deducir los servicios que pueden proporcionarse a los países, la ampliación de la base informativa que se genera y los estudios y elementos que alimentarían los procesos de formulación de políticas nacionales y de toma de decisiones.

El Fortalecimiento de los Sistemas de Planificación y Coordinación de las Políticas Públicas.

64. La planificación nacional es uno de los estilos principales de formulación de políticas que en la mayoría de los países de la región ha desempeñado un papel central. Para adaptarse a las necesidades cambiantes y responder a las obligaciones más urgentes, parecería que un número significativo de los paradigmas de la planificación nacional para el desarrollo necesitarían ser revisados. Es importante considerar al sistema de planificación en un contexto más amplio que involucra la capacidad para gobernar incluyendo los aspectos cualitativos de la formulación de políticas. En otras palabras, en la medida en que exista una brecha entre el sistema de planificación y otras instituciones del gobierno central, que también formulan políticas y toman decisiones, todo esfuerzo para mejorar los sistemas de planificación serían inútiles.

65. Las dificultades específicas que enfrentan los sistemas de planificación se asocian a: (a) la velocidad de los cambios y extrema incertidumbre; (b) obsolescencia de los modelos de desarrollo de pos-guerra y; (c) deficiencias en la ejecución de los planes. Parece posible explicar estas tres categorías de dificultades basándose, respectivamente, en los siguientes hechos. Primero, los métodos convencionales de planificación dependen de la regularidad de las tendencias de las variables principales y de la predictibilidad de los resultados. Ninguna de estas dos condiciones se cumplen en el presente lo que

de por sí impone una pesada carga en los aparatos de planificación. Segundo, el examen de las tasas de crecimiento de la mayoría de los países, su situación económica y la turbulencia social por la que atraviesan, constituyen evidencia suficiente para sostener que los modelos de desarrollo necesitan ser reconsiderados. Tercero, parece innecesario destacar que el trabajo de los sistemas de planificación tienen muy bajo impacto en la realidad. La ausencia de lazos más estrechos con los principales actores sociales y económicos de las actividades del desarrollo explica, al menos en parte, las discrepancias entre planificación y ejecución.

66. Esta tarea exige actividades destinadas a reevaluar la metodología de planificación incluyendo el conocimiento y uso de técnicas de predicción, reducción de incertidumbre y manejo de las incertidumbres irreductibles, selección de formas de abordar la planificación, etc. También será necesario "alimentar" los sistemas de planificación con las reconsideraciones de los supuestos y de los paradigmas del desarrollo en que se sustenta, examinar formas de incorporar las variables políticas e innovar en la manera de abordar los temas centrales del desarrollo. Para ello se requerirá explorar las metodologías de planificación en otros ámbitos, establecer vínculos que aseguren la coordinación con otros actores e instituciones y realizar un gran esfuerzo de capacitación y reciclaje de recursos humanos.

El Mejoramiento de la Capacidad de Gestión del Estado

67. La administración efectiva de la problemática socio-económica regional, tanto coyuntural como estructural, así como la consolidación de las instituciones democráticas, tienen como prerequisites elevar los niveles de gobernabilidad de las sociedades latinoamericanas. La legitimidad de los gobiernos y el consenso social que es preciso construir partiendo de tal legitimidad son factores políticos necesarios, pero no suficientes, para hacer frente a la problemática estructural en sociedades democráticas. La racionalidad política de los procesos de generación, conservación y utilización del poder; conformación y transformación de las instancias de poder; surgimiento de alianzas y coaliciones externas e internas a los grupos gobernantes; determinación de la correlación de fuerzas entre los diversos actores políticos; los procesos intrínsecamente conflictivos de asignación de recursos, etc.; son importantes para el manejo del aparato administrativo del Estado. Pero, la efectividad global de la conducción política de la sociedad, la eficiencia y efectividad en cuanto al logro de objetivos, la capacidad de generar y canalizar recursos y la eficiencia en su utilización, requieren de una racionalidad técnica en la formulación y gestión de las políticas estatales. En consecuencia, la elevación del nivel de gobernabilidad depende del incremento simultáneo de los niveles de racionalidad política y de racionalidad técnica.

68. Los instrumentos para alcanzar las metas en el marco más amplio del objetivo sobre autonomía del crecimiento y del Programa mismo, requerirán la selección de sectores estratégicos cuya modernización y dotación de recursos pueda redundar en una redistribución del poder económico, una mejora en la competitividad internacional de las producciones locales y un incremento del producto social global. Para ello se proponen en el PRALC IV varias acciones. Primero, desarrollar tecnologías administrativas que permitan mejorar los sistemas de información, evaluación y control; la capacidad de previsión presupuestaria; los sistemas de recaudación y fiscalización impositiva; los procesos decisorios en torno a inversiones públicas. Segundo, proporcionar asistencia técnica para el establecimiento de empresas y servicios para el manejo de inversiones o la promoción de exportaciones, creación de organismos de financiamiento y reforma del sistema de relaciones entre el gobierno central y empresas públicas. Tercero, el fortalecimiento de los procesos de dirección y sus vínculos con los de planificación, la capacidad de utilización del patrimonio natural, el seguimiento, control y evaluación de situaciones, la capacidad negociadora, la coordinación inter-institucional a nivel regional, subregional y nacional. Cuarto, la creación de actividades y empresas bi o multinacionales latinoamericanas, creaciones de "holdings" u otros sistemas de coordinación entre el área de empresas públicas. Quinto, acciones tendientes a promover sectores económicos claves en el marco de los procesos de integración subregional.

69. Estas actividades, incluirán formas de transferencia de experiencias nacionales o subregionales utilizando fórmulas de cooperación horizontal y otros mecanismos de intercambio. En este contexto, la sensibilización de los diversos actores a la problemática expuesta más arriba ocupará un lugar preponderante en el diseño de los proyectos. Para ello se programarán eventos en los que se los expongan a ejercicios de capacitación, reflexión, análisis e investigación de innovaciones y métodos de formulación y gestión de políticas públicas incluyendo el impacto y las consecuencias de la acción estatal sobre la sociedad. Es de toda evidencia que cada país o cada subregión enfrenta desafíos diferentes y, consecuentemente, serán distintos los criterios a tener en cuenta en la opción entre proyectos competitivos. En ciertos casos, se dará prioridad al aumento de la capacidad de extracción y asignación de recursos por parte del Estado, especialmente allí donde la debilidad del sistema tributario o el anacronismo del sistema presupuestario así lo requiera. En otros casos, la necesidad de redistribución de recursos hacia los sectores sociales más carenciados aparecerá como prioridad indiscutible. Finalmente, en otros, será necesario privilegiar la dimensión del sector empresario estatal y sus necesidades de desarrollo tecnológico para generar mayores excedentes.

D. El Avance Tecnológico para el Desarrollo

Objetivo:

Promover el avance y la integración tecnológica de los países de la región para contribuir al desarrollo equitativo, incrementar el grado de autonomía del crecimiento y asegurar una inserción ventajosa de América Latina y el Caribe en el mundo del siglo XXI.

Para ello las líneas de acción son:

- Propiciar el acceso a la innovación tecnológica y desarrollar investigaciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de grupos rurales marginados en proyectos seleccionados. (párrafo 72)
- Mejorar los procesos de formulación y planeación de políticas en ciencia y técnica de mediano y largo plazo en los niveles nacionales y subregionales que aseguren la articulación de la infraestructura científico-tecnológica con sectores productores de bienes y servicios. (Párrafos 79 a 80)
- Generar proyectos de investigación aplicada bi y multinacionales que estimulen la integración y complementación tecnológica. (Párrafo 81)
- Difundir y popularizar el conocimiento científico para sensibilizar a la sociedad sobre las ventajas y beneficios del desarrollo tecnológico y estimular la innovación, promoviendo una actitud generalizada de valorización de la actividad creativa. (Párrafo 82)
- Ampliar la capacidad de la región para explotar las oportunidades ofrecidas por las nuevas tecnologías, particularmente la biotecnología y la microelectrónica, y reevaluar el potencial de los recursos naturales. (Párrafos 86 a 89)

70. Los países industrializados han iniciado un período de transición que se caracteriza por la profundidad de cambios en el modelo tecnológico - industrial que prevalece. Estos cambios, permitirían iniciar un nuevo ciclo de crecimiento económico que también implica transformaciones - no menos profundos - en la sociedad. En consecuencia América Latina y el Caribe enfrentarán un contexto internacional que ofrece un escaso dinamismo en el corto y mediano plazo. Durante esta transición se gestará una nueva estructura productiva a escala internacional que exige respuestas y modificaciones de las estructuras nacionales de producción que de lo contrario

quedarán parcialmente obsoletas. Los gobiernos de la región perciben con inquietud éstos fenómenos y particularmente el ensanchamiento de la brecha tecnológica en tres dimensiones. Primero internamente entre sus estratos modernos y tradicionales de las economías, segundo entre los centros de investigación y los sectores productivos y tercero entre los países en desarrollo y los países industrializados. Es evidente que la problemática involucrada en la explicación de estos fenómenos es muy amplia y no podría abordarse en su totalidad en el marco del PRALC IV. Como resultante de las consultas realizadas durante el ejercicio de programación, se han detectado problemas que representan estas tres dimensiones y que, por lo tanto, merecen abordarse en el Programa.

La Capacidad Científico-tecnológica al Servicio de los Sectores Rurales Marginados

71. La mayoría de los países de la región tienen una economía dual. Es decir, en ellos coexisten sectores económicos tradicionales con sectores económicos modernos. En el ámbito rural esta situación constituye más la regla que la excepción. Un número significativo de productores rurales minifundistas forman parte de grupos marginados que viven en condiciones de extrema pobreza. En estos grupos la adopción de tecnologías depende de la cantidad de capital requerido para implantarlas y de la relación existente entre el costo derivado de su utilización con el precio que el agricultor obtiene por sus productos en el mercado. El acceso a la tecnología disponible y la innovación tecnológica orientada a la resolución de los problemas vinculados con el uso racional de los recursos naturales y la producción agrícola y agroindustrial son elementos claves - aunque no suficientes - para impulsar el desarrollo socio-económico y promover la creación de fuentes de empleo en áreas rurales. Ambos factores merecen ser impulsados a la luz de los cambios que se están produciendo en el campo tecnológico y en relación a las alteraciones de las ventajas comparativas de los países en desarrollo y la magnitud de los efectos del ajuste ocurrido como consecuencia de la crisis.

72. A fin de contribuir al objetivo descrito es necesario que estas actividades se inserten en una estrategia más amplia. Para ello deben: a) Formar parte de un conjunto de acciones destinadas a abordar los problemas de grupos campesinos como se describe en párrafos anteriores bajo el tema pobreza crítica, equidad y empleo; b) Establecer mecanismos de cooperación entre instituciones de los países dedicados a la investigación científica y tecnológica en áreas relevantes del desarrollo rural. Promover el intercambio de especialistas en la innovación y adaptación de tecnologías, desarrollar actividades de capacitación dirigidas a este propósito y asegurar el flujo de información que facilite la investigación y desarrollo tecnológico; c) Asociar estas acciones a proyectos de inversión seleccionados. Ello permitirá ligar estas actividades con problemas reales encontrados en la ejecución de

proyectos a nivel nacional; d) Privilegiar para la ejecución de estas actividades las necesidades de los países de menor desarrollo relativo y los que atraviesan dificultades especiales; e) Identificar durante la ejecución del PRALC IV otros sectores, además del agropecuario y el agroindustrial, que puedan hacer contribuciones importantes para el mejoramiento de las condiciones de vida de grupos rurales marginados, a fin de incorporarlos paulatinamente a este esfuerzo de cooperación regional; f) Asegurar la participación de los grupos campesinos en la identificación de los problemas que habrán de abordarse; g) Ejecutar estas actividades subregionalmente sin dejar de abrir también oportunidades de cooperación de otros países de la región.

La Integración de la Infraestructura Científico-tecnológica con los Sectores Productivos.

73. La brecha tecnológica existente entre los centros de investigación y los sectores productivos de la región constituye uno de los problemas que se debe examinar con mayor detalle por su complejidad e importancia. Por cierto que la heterogeneidad de los países de la región se manifiesta en este tema con un alto grado de diversificación. Sin embargo, en mayor o menor grado, existen en los países grupos de investigación cuyas interacciones con el sistema productivo son débiles, erráticas y desarticuladas. Una explicación plausible consiste en identificar como elemento integrador de un sistema de investigación y desarrollo al flujo continuo de la demanda de investigación. Este puede ser dividido en dos fases; la primera es la demanda de investigación que parte de la sociedad y que es la que activa el sistema. La segunda fase, es la demanda que se genera en los diversos componentes del sistema mismo, es decir, el flujo de demandas entre investigación básica, aplicada y de desarrollo.

74. La demanda de investigación proveniente de la sociedad desempeña un papel importante en el sistema de investigación y desarrollo. En la mayoría de los países de la región los requerimientos del sector productivo están orientados a la parte final de la secuencia, la de desarrollo. Esto significa que se importan paquetes tecnológicos completos y se introducen modificaciones menores para adaptarlos a las condiciones locales. En estos casos, la demanda sobre el resto del sistema de investigación y desarrollo es prácticamente nula. En la medida en que los países intentan incrementar sus opciones tecnológicas, la demanda de la sociedad se localiza en el subsistema de investigación aplicada. Al movilizar activamente a este subsistema se genera también una demanda efectiva sobre el subsistema de investigación básica estimulando así, toda la secuencia.

75. Dificilmente se cuestiona el papel del Estado en la articulación efectiva de la infraestructura científica y tecnológica con los sectores productivos de bienes y servicios. En efecto, al margen de las connotaciones ideológicas que polarizan el debate internacional sobre la ingerencia y tamaño del Estado, existen por lo menos dos razones de orden práctico que le asignan ese rol. Primero, porque la formulación de políticas públicas es una responsabilidad estatal lo que lo convierte en el principal promotor y a la vez beneficiario de las actividades científicas y tecnológicas. La segunda razón se sustenta en el liderazgo que desempeñan las empresas estatales en el conjunto de la economía y la gravitación potencial de éstas para orientar el desarrollo, ejecutar proyectos de mayor complejidad, incrementar el acervo tecnológico y promover el resurgimiento de nuevas empresas tanto de usuarios como de proveedores. Varios gobiernos de la región perciben que la conjunción de estos dos factores ha sido insuficientemente explotada y sugieren una mayor ponderación de ellos en las políticas y acciones vinculadas a los sectores productivos.

76. Otro aspecto de la preocupación existente, radica en la deficiencia de los canales de comunicación y consulta con los diversos actores para acrecentar la habilidad creativa de adaptación y asimilación de tecnologías ajustada a las condiciones socio-económicas de los países. Por una parte parecería que la infraestructura científico-tecnológica carece de los medios para convertirse en un agente eficaz en la selección, negociación, adquisición, transferencia e instalación de tecnologías. Y por la otra se percibe una ausencia de la dimensión tecnológica en la concepción del proceso educativo y formación profesional y universitaria, en el contenido de los medios masivos de comunicación y en las evaluaciones que se hagan de las actividades productivas.

77. La cooperación e integración subregional y regional pueden ser decisivas para realizar existosamente un esfuerzo de gran envergadura para el avance tecnológico de la América Latina y el Caribe. La complementaridad requerida para balancear las carencias individuales de los países y para ampliar los límites impuestos por el tamaño de los mercados, son dos de los elementos que de por sí justifican la necesidad de acciones sinérgicas.

78. Los cambios tecnológicos productivos que están ocurriendo en los países avanzados hacen necesario tener una visión prospectiva actualizada que permita a los países incorporarse al proceso de negociaciones internacionales dotados de la información necesaria. En caso contrario podría ocurrir, como ya ha pasado en otras oportunidades, que se desplace hacia los países en desarrollo las modalidades técnicas de fabricación y los equipos que fueron superados por el cambio tecnológico. De materializarse esa eventualidad, las economías de los países quedarían seriamente afectadas en las próximas décadas. Un segundo motivo para basar la formulación de políticas tecnológicas de largo plazo en estudios prospectivos, radican en la importancia de identificar áreas del conocimiento que van a ser cruciales en el futuro para poder así reorientar tareas sin comprometer seriamente el esfuerzo realizado en otras áreas.

79. La finalidad del objetivo debería orientarse para: a) Superar la situación de dependencia tecnológica de los países de la región, fijando políticas que ofrezcan incentivos y promuevan instituciones de investigación y desarrollo adaptadas a situaciones locales; b) Explorar las posibilidades de desarrollo tecnológico autónomo, realizando esfuerzos sistemáticos para la detección de oportunidades y recursos en este campo; y c) Promover la integración tecnológica a nivel regional, buscando la especialización y complementación entre países en función de sus recursos y grados relativos de avance en este tema.

80. Para progresar hacia este objetivo será necesario concertar con los organismos nacionales, subregionales y también regionales, diversos ejercicios de programación. A fin de apuntalarlos debidamente en esta tarea se prevé la realización de estudios prospectivos sobre tecnologías avanzadas y convencionales, análisis de impacto y consecuencias de estos avances en la sociedad, identificación y estudios de problemas incluyendo el financiamiento, análisis económicos, propiedad industrial y otros. Varios de los gobiernos han mostrado preocupación especial por la dispersión de esfuerzos y recursos empleados en este tipo de actividades. En consecuencia, es importante recalcar la necesidad de asegurar una adecuada sistematización y cronología en su elaboración a fin de que constituyan insumos útiles para los ejercicios de política y programación. Una segunda fuente de preocupación se relaciona con el carácter normalmente retórico de los ejercicios mismos. Por ello se espera asegurar que ellos estén orientados a la acción y resulten en expresiones concretas que interactúen con proyectos instrumentales.

81. Existe consenso entre los países de la región en que el poder de compra del Estado es el arma más poderosa para estimular el desarrollo científico y tecnológico. Usada imaginativamente puede contribuir a la formación de empresas de tecnologías públicas y privadas y a la asociación de estas en la solución de problemas vinculados con la producción de bienes y servicios. En el marco del PRALC IV estas actividades enfrentarán obstáculos nuevos que requerirán diversos ingredientes de cooperación técnica internacional para superarlos. Es justamente ésta la forma más dinámica de producir avances tecnológicos al mismo tiempo que resultados específicos. La amplitud de las iniciativas y proyectos a los que se puede dar lugar exigirá rigurosas medidas para evaluar la viabilidad técnica de los proyectos, la capacidad de ejecución particularmente la eficiencia y la efectividad, las fuentes de financiamiento y otros factores relevantes de estas actividades.

82. La utilización de los medios masivos de comunicación es el primer instrumento para viabilizar el objetivo descrito. Ello requiere el diseño de actividades específicas en esta dirección precedidos por una cuidadosa selección y preparación de los contenidos de los programas de difusión, las condiciones y estudios de los mercados, los aspectos técnicos, la formación de personal competente, etc. También se prevé promover varios tipos de actividades dirigidos a responsables de la conducción política, científicos e ingenieros, cámaras empresariales, sindicatos, y otros líderes de la opinión pública.

La Brecha entre Países Industrializados y los Países de la Región.

83. Los países de la región observan con preocupación el distanciamiento creciente de los países industrializados en materia científico-tecnológica. Ven en la aceleración de la velocidad del cambio y particularmente en el vertiginoso desarrollo de las hoy llamadas tecnologías de punta una amenaza que inexorablemente ampliará el abismo y acarreará graves consecuencias económicas y sociales en América Latina y el Caribe. La automatización y robotización, reducirán el papel de la mano de obra, influenciarán fuertemente las ventajas comparativas internacionales en relación a ese factor; el desempleo creciente en los países industrializados puede adoptar formas más perversas en los países en desarrollo que ya tienen un desempleo crónico, agravado ahora por la crisis; los avances de la biotecnología, aumentarán la producción agrícola deprimiendo aún más los precios internacionales. El aumento del control de la información y comunicaciones que ejercen los países desarrollados aumentará la dependencia externa de los países latinoamericanos y caribeños, y nuevos materiales continuarán sustituyendo materias primas producidas en la región. Sin embargo, estas nuevas tecnologías utilizadas en forma creativa ofrecen oportunidades para el mejoramiento cualitativo de las sociedades menos desarrolladas, debido a la flexibilidad inherente a ellas.

84. Aunque la atención del público en general está principalmente centrada en estos avances científico-tecnológicos, a los gobiernos no se les escapa otras dos dimensiones importantes de esta brecha. América Latina y el Caribe ha sido siempre considerada como una región de grandes reservas de recursos naturales y especialmente de recursos renovables. Esta apreciación ha facilitado una expoliación continua agravada por la creciente presión interna para utilizar más recursos debido a que los procesos de crecimiento y transformación socio-económica y los cambios poblacionales no han sido acompañados por una adecuada gestión ambiental. El resultado es en muchos casos, el uso ineficiente del patrimonio natural agravado en otras circunstancias por el desconocimiento de la existencia y magnitud de recursos débilmente explotados.

85. La segunda dimensión es la que dice relación con los aspectos políticos-administrativos del área científico-tecnológica. Por una parte, llama la atención la escasa relevancia de esta variable en las decisiones de política económica, la limitada concreción y aplicación de programas nacionales y sectoriales de desarrollo tecnológico, el tratamiento insuficiente de las cuestiones financieras y las notorias carencias en la formación de recursos humanos. En suma la gestión tecnológica de los países en desarrollo ha recibido una precaria atención lo que limita la capacidad de éstos para negociar hábilmente paquetes tecnológicos, seleccionar opciones, adaptar la producción a los cambios del mercado, satisfacer las demandas sociales y explotar sus recursos naturales. Esto, sumado a un esfuerzo colectivo parece ser un elemento crítico para que la región - dentro de sus restricciones - pueda construir una sociedad participativa, equitativa desde el punto de vista de la distribución de la riqueza, e intrínsecamente compatible con el medio ambiente físico.

86. Dado que los países de la región no podrían competir internacionalmente en todos los puntos de la frontera del conocimiento avanzado, se propone hacer un esfuerzo de identificación de nichos donde concentrar esfuerzos nacionales y regionales. En ese contexto, los gobiernos han expresado en los diferentes foros y consultas individuales un interés especial por la biotecnología y la microelectrónica, esta última considerada en sus aspectos más amplios. Ambos temas requieren un tratamiento colectivo que permita reforzar las heterogéneas capacidades nacionales y por otra parte alcanzar un mayor grado de complementación.

87. En biotecnología se propone un amplio programa de investigación, capacitación y formación de recursos humanos, integración y cooperación regionales, que se oriente hacia el mejoramiento de los rendimientos de variedades de producción y consumo populares (interacción con el Objetivo Operativo 1.), la producción por vía clonal de especies vegetales, el desarrollo de medicamentos y vacunas para enfermedades propias de la región, etc. Es importante señalar aquí que éstas actividades están concebidas de manera tal que se haga posible la utilización de mecanismos innovadores de ejecución que permitan la integración efectiva de los países mediante la formación de redes de cooperación, empresas de tecnologías y cooperación horizontal. La tercera característica de estas actividades es que estando orientadas a la investigación de procesos y productos también refuerza la investigación básica e introduce la gestión tecnológica como elemento conductor del proceso.

88. En el desarrollo de la microelectrónica la situación es mucho más compleja. La diversidad existente en los países de la región y las consecuente diferencias de intereses, hacen preveer que cierto grupo de países requieran actividades innovativas de capacitación para mejorar y expandir las capacidades de los técnicos encargados del mantenimiento de equipos sofisticados, mientras que otros necesitan participar en el desarrollo y adaptación de algunos elementos claves del proceso tecnológico. Esta participación consistiría en: a) la identificación de la naturaleza y los impactos de nuevas tecnologías; b) la determinación de prioridades para la investigación y la difusión de sus resultados; y c) la asistencia a los sectores productivos y de servicios para adoptar esas tecnologías.

89. La reevaluación de recursos naturales supone un área muy amplia de actividades. En el PRALC IV se incluyen la transferencia de tecnologías y capacitación para la evaluación de los recursos marinos, la ampliación de la capacidad en ciencias del mar, y la prospección de recursos naturales mediante las técnicas de sensores remotos.

E. Las Actividades Sectoriales Complementarias

Objetivo

Complementar los objetivos principales del PRALC IV ejecutando proyectos sectoriales que apoyen objetivos específicos de desarrollo.

90. La estrategia del Programa incluye proyectos destinados a dar respuesta a las necesidades de cooperación técnica sectorial y a las que surjan de la evolución de los acontecimientos. Se desea así asegurar una efectiva participación de los diversos sectores en la extensa problemática regional y dotar al programa de mayor flexibilidad para asegurar su efectividad. Quedan, de esta manera, despejadas las posibilidades de coartar iniciativas sectoriales de importancia crítica para la cooperación regional y la integración subregional. Se espera también, que en los proyectos se incorporen en los proyectos componentes importantes de CTPD.

91. Los criterios fundamentales para la selección, diseño y ejecución de los proyectos definidos por los expertos gubernamentales de alto nivel que intervinieron en la formulación del Programa Regional 1982-86, constituyen una excelente guía para orientar las actividades sectoriales del PRALC IV. De esta manera las múltiples iniciativas sometidas por los diversos actores durante el ejercicio de programación que no tuvieron cabida en la fracción del programa orientado a problemas, podrán ser ejecutadas en función de su vocación estrictamente sectorial, de acuerdo a las prioridades que le asignen los países y en la medida en que se ajusten a los criterios mencionados.

F. La Integración Económica Sub-regional como Estrategia para el Desarrollo

92. El fortalecimiento de la integración económica subregional es visto como una estrategia fundamental para el desarrollo y constituye la base para promover una amplia cooperación regional. Por esta razón, se contempla -como en el pasado- promover actividades que sirvan a este propósito. De hecho, el Programa Regional está concebido dentro de este marco como reconocimiento a la heterogeneidad de la región y para responder a las características especiales de las diferentes subregiones.

Países Angloparlantes del Caribe (CARICOM)

93. El tratado regional de la CARICOM, constituye el marco de la cooperación económica y funcional entre los países angloparlantes del Caribe y es el mecanismo central para la programación de la colaboración del PNUD con esta subregión. La mayoría de los estados miembros son países insulares en desarrollo para los cuales la Asamblea General de las Naciones Unidas ha indicado que deben recibir un tratamiento preferencial. Son también países de independencia reciente y por ello necesitan sentar los cimientos para la autosuficiencia.

94. El proceso de desarrollo del Caribe estará determinado esencialmente por los parámetros del programa de ajuste estructural y por ello resulta vital reforzar la maquinaria institucional del CARICOM a fin de que éste pueda manejar las funciones reguladoras y de supervisión, particularmente en áreas críticas tales como la integración de la producción industrial y agrícola y el comercio. Se prestará especial atención a la promoción de la cooperación funcional que constituye un aspecto importante del Tratado de Chaguaramas que estableció la Comunidad del Caribe.

95. La subregión se verá confrontada con algunas de las dificultades que afectan a los países latinoamericanos: endeudamiento creciente, estrecheces en las balanzas de pagos, vulnerabilidad externa, proclividad a los desastres naturales, débil crecimiento y una juventud en busca de empleo. Por ello deberá continuarse apoyando las instituciones subregionales de manera tal de incrementar su efectividad como instrumentos de formulación y ejecución de políticas. El manejo del agua, la movilización del sector privado, el comercio, los recursos marinos y las necesidades en ciencia y tecnología deberán ser definidas cuidadosamente de manera de atraer recursos para los proyectos. La eficiencia en la gestión pública y el diseño de paquetes de capacitación propios para el Caribe constituyen necesidades urgentes y prioritarias. Los países caribeños perciben con inquietud el incremento de la importación de alimentos y materias primas agrícolas por lo tanto se necesita mejorar la identificación y formulación de proyectos agrícolas, particularmente en instituciones regionales como CDB y CFC.

96. Cabe señalar por último, dos aspectos específicos de la problemática subregional. El primero se refiere al turismo que, en el Caribe, adopta una importancia vital al constituir una fuente importante de ingreso y de empleo. Se intenta cooperar en la protección en sentido regional de esta industria, expandiendo la demanda, asegurando su competitividad, combatiendo los factores de polución y erosión y examinando el impacto del uso de drogas en la sociedad local. Un segundo problema que también tiene algunas connotaciones propias está vinculado al creciente proceso de urbanización en países donde la tierra es escasa y hay una alta densidad de población, y existen serias dificultades en la eliminación de desperdicios sólidos. Estas necesidades y prioridades están reflejadas en el documento titulado "Programa Regional del PNUD 1987-91: Comunidad del Caribe", que como fuera acordado serviría de punto de referencia entre el CARICOM y el Sistema de las Naciones Unidas en el contexto de los objetivos generales del PRALC IV.

El Istmo Centroamericano.

97. Los rasgos generales de la crisis por la que atraviesan los países latinoamericanos y caribeños difieren en centroamérica en dos dimensiones. Cuantitativamente, porque la vulnerabilidad externa de la subregión ha profundizado las consecuencias de la compleja situación económica regional. Cualitativamente, porque a estas adversidades se le suman una creciente inestabilidad política, una turbulencia social que amenaza romper el orden

establecido y una fuerte ola de violencia, que acrecientan la polarización ideológica. La combinación de estas dos dimensiones genera un círculo vicioso que pone de manifiesto la necesidad de afrontar los factores que impiden la evolución favorable de la situación.

98. Dadas estas condiciones, es evidente que las actividades del PRALC IV en la subregión deberán diseñarse teniendo en cuenta todos estos elementos. De lo contrario, se corre el riesgo de que los esfuerzos de cooperación técnica se tornen irrelevantes. En este contexto, se pretende hacer de la cooperación intrarregional uno de los pilares de la reactivación y el desarrollo. Para ello, habría que intentar preservar el grado de interdependencia económica lograda en el pasado y luego impulsar acciones conjuntas capaces de atenuar problemas comunes. Esto permitiría ampliar la demanda de la subregión y hacer frente en forma conjunta a los problemas específicos de su relacionamiento externo. El mantenimiento y revitalización de las instituciones subregionales se convierte en un elemento crítico de este proceso el que se espera abordar con el realismo que la situación exige. Esto implica reconocer que las actividades del PNUD y del Sistema de las Naciones Unidas sólo puede desempeñar un papel catalizador que suceda a las voluntades y decisiones de los gobiernos en esta dirección.

99. El diseño del programa regional proporciona el marco para una efectiva cooperación del PNUD en la subregión. En ese contexto actividades específicas en los sectores sociales, incluyendo el desarrollo de empresas de interés social tales como los de la industria educativa y agroindustrias; en agricultura; industria, especialmente reconversión industrial; las cuestiones financieras, pre-inversión, fondos de preinversión y cooperación externa; y otras relevantes asociadas al proceso de integración en el ámbito de la SIECA. Se estima que las características del programa permitirán adicionar recursos de otras fuentes de cooperación externa e impulsar con vigor las actividades de CTPD con un enfoque sistémico. La comunidad internacional ha expresado su intención de ayudar al Istmo en la emergencia actual y ello constituye un aliciente para coordinar y concertar acciones especiales en la subregión.

El Grupo Andino

100. Paradójicamente, las adversidades del escenario internacional crean una situación favorable para reactivar al proceso integrador andino como una forma de contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los países miembros. A pesar de las dificultades estructurales por las que atraviesa la integración andina, también existen condiciones propicias desde el punto de vista político. Los compromisos asumidos por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Integración del Grupo Andino en la reunión de Cartagena de Septiembre de 1985, representan un avance de la mayor importancia que deberá concretarse próximamente. Por lo expuesto, se prevee especialmente en el programa contribuir a la preparación de la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) para administrar los nuevos mandatos y compromisos integradores que surjan del consenso político entre los países.

101. Al igual que para los otros grupos subregionales de integración, el PRALC IV constituye un instrumento de política de la cooperación del PNUD que debidamente adaptado a las condiciones subregionales responde a las iniciativas de los Gobiernos de los países miembros de la JUNAC. La validez de los planteos y la estrategia escogida coinciden con las necesidades e intereses del Grupo Andino y por lo tanto la magnitud del impacto del programa estará sujeto al acierto con que se seleccionen las actividades y de las interacciones positivas que se generen con el resto de los proyectos regionales.

VI. MODALIDADES PARA LA EJECUCION DEL PROGRAMA

102. Los principios previstos para la ejecución del Programa correspondientes al III Ciclo, continúan teniendo vigencia. Sin embargo, se proponen para el PRALC IV ciertas modificaciones destinadas a: a) incrementar la participación de los gobiernos en sus aspectos de política y en la medida de lo posible operativos; b) proporcionar sistemáticamente información acerca de la marcha del Programa y sus proyectos; c) asegurar el seguimiento adecuado de los resultados; y d) integrar debidamente las actividades del Programa para potencializar el impacto y evitar duplicaciones.

A. Procesos de Consultas, Evaluación y Ejecución

103. El presente documento es un instrumento de política para su ejecución. Está diseñado de manera tal que se estima podrá ser evaluado durante su marcha y modificado de acuerdo a las necesidades en el espíritu de programación continúa que oportunamente se estableciera.

104. Sin embargo, los gobiernos de la región sienten -y lo han expresado- la necesidad de mantener un mayor grado de participación a fin de utilizar con mayor efectividad los resultados producidos. La DRALC ha emprendido la tarea de establecer un sistema de control del Programa en diversas fases, que apunta a descentralizar la ejecución y vigilancia de los proyectos.

105. Como se señalara en el párrafo 39 la estrategia del PRALC IV está concebida en tres dimensiones. La tercera dimensión permite la consideración de acciones específicas que aseguren el impacto de las actividades del Programa en los procesos de integración subregional y regional. A fin de cumplir con este precepto se utilizarán los foros subregionales (o de ser necesario se establecerán en forma especial) para conformar las características subregionales del PRALC IV y asegurar la plena participación de los gobiernos de las subregiones en la formulación de proyectos.

106. Ya desde el Tercer Ciclo Regional se prepararon directrices para la administración de proyectos que continúan vigentes. El Representante Residente del país sede del proyecto ejerce un rol principal y es responsable

de la marcha de los proyectos regionales a su cargo en representación del PNUD. A través de los Representantes Residentes de los países se mantiene informados sobre la marcha de los proyectos a los gobiernos participantes en los mismos. La incorporación de los temas acerca del Programa Regional en el diálogo permanente entre gobiernos y Representante Residente podría enriquecer la ejecución del Programa.

B. Características Especiales del PRALC IV

107. El PRALC IV está concebido en su cuerpo principal como un sistema de proyectos. Dicho sistema consta de una serie de proyectos vertebrales que aseguran la coordinación sustantiva con otros proyectos y evita duplicaciones.

108. La participación de los organismos regionales y subregionales en la ejecución del Programa continuará siendo estimulada para lograr una mayor eficiencia en la utilización de los foros internacionales y para reforzar así su papel institucional, respetando, por supuesto, la decisión de los gobiernos de apoyar a estos organismos por tiempo limitado, en actividades específicas y en el marco del Programa.

109. Cabe recalcar que el Programa está orientado a promover la integración subregional como un punto de apoyo básico para la integración regional. La cooperación regional y particularmente, las acciones de CTPD deberán ser comprometidas desde el momento de formular los proyectos. Se han incorporado al Programa mecanismos que le otorgan flexibilidad, lo que no es lo mismo que falta de dirección. Se tomarán muy en cuenta, ex-ante y ex-post las relaciones, costo- efectividad a fin de ir integrando un banco de información que permita en el futuro evaluaciones más precisas.

ANEXO 1

IV PROGRAMA REGIONAL DEL PNUD PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

1987 - 1991

DISTRIBUCION INDICATIVA DE LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA EL IV CICLO DE PROGRAMACION

	<u>MM US\$</u>	<u>%</u>
<u>TOTAL</u>	<u>49,7</u>	<u>100,0</u>
<u>1. POBREZA CRITICA, EQUIDAD Y EMPLEO</u>	<u>10,5</u>	<u>21,0</u>
1.1 Fortalecimiento de la capacidad del Estado para formular y ejecutar políticas sociales (salud, educación, vivienda, etc.). Reexamen y actualización de políticas sociales y de políticas de ingreso, concertación social y empleo, capacitación, planificación y gestión pública en los sectores sociales (financiamiento y servicios (no monetarios)).		
Subtotal:	5,0	
1.2 Secundar la ejecución de proyectos nacionales seleccionados: desarrollo rural, urbano, empleo, agua potable, mediante actividades de capacitación, difusión y aplicación de tecnologías apropiadas, estudios de factibilidad.		
Subtotal:	5,5	
<u>2. AUTONOMIA DEL CRECIMIENTO</u>	<u>12,0</u>	<u>24,0</u>
2.1 Formulación e instrumentación de políticas para las relaciones económicas internacionales: intercambio de bienes y servicios, inversión externa, financiamiento y transferencia de tecnología - negociaciones comerciales dirigidas a incrementar la participación económica intra-regional; fortalecimiento del aparato administrativo en la gestión económica internacional.		
Subtotal:	4,0	
2.2 Políticas de ajuste: reexamen de los modelos de desarrollo, estudio de modelos autóctonos. Ahorro interno, redistribución de ingresos; negociación/financiamiento de la deuda externa.		
Subtotal:	3,8	
2.3 Actualización y adaptación de los instrumentos metodológicos de planificación; fortalecimiento de los sistemas de planificación y coordinación de políticas públicas; capacitación y reciclaje de recursos humanos.		
Subtotal:	2,0	
2.4 Desarrollo de tecnologías administrativas; fortalecimiento de los mecanismos de intermediación política; fortalecimiento de los procesos de dirección y de toma de decisiones; reforma del sistema de relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas, formulación y gestión de políticas públicas.		
Subtotal:	2,2	
<u>3. AVANCE TECNOLOGICO PARA EL DESARROLLO</u>	<u>11,5</u>	<u>23,0</u>
3.1 Acciones de innovación tecnológicas y desarrollo de investigaciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de grupos rurales marginados, mediante el uso racional de los recursos naturales y la producción agrícola y agroindustrial.		
Subtotal:	2,0	
3.2 Formulación y planificación de políticas de ciencia y técnica orientadas a resolver situaciones locales; articulación de la infraestructura científico-tecnológica con los sectores productores de bienes y servicios; propiedad industrial.		
Subtotal:	1,5	
3.3 Proyectos de investigación aplicada que estimulen la integración y complementación tecnológica subregional y regional.		
Subtotal:	1,5	
3.4 Difusión del conocimiento científico con miras al desarrollo tecnológico y al estímulo de la actividad creativa.		
Subtotal:	0,5	
3.5 Proyectos de integración y cooperación regional para explotar nuevas tecnologías: En biotecnología, investigación, desarrollo y producción de procesos y productos; formación/especialización de recursos humanos. En microelectrónica, capacitación/superación de elementos claves. Evaluación de recursos marinos y prospección de recursos naturales mediante técnicas de sensores remotos.		
Subtotal:	6,0	
<u>4. ACTIVIDADES SECTORIALES COMPLEMENTARIAS</u>	<u>10,0</u>	<u>20,0</u>
4.1 Necesidades de cooperación técnica sectorial y otras que surjan de la evolución de los acontecimientos regionales. Iniciativas de importancia crítica para la integración y cooperación regional.		
<u>5. RESERVA</u>	<u>5,7</u>	<u>12,0</u>