



SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
DURANTE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA



CEPAL - ILPES

SANTIAGO, CHILE, 12 al 15 de abril de 1982

UNICEF

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.6  
E/ICEF/SIMSOC/R.6  
10 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



ALTERNATIVAS DE POLITICAS SOCIALES PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE EN EL DECENIO DE LOS OCHENTA

Carlos Martínez Sotomayor

El autor es Director Regional del UNICEF para las Américas. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las que está vinculado.

El autor agradece la colaboración de José Carlos Cuentas-Zavala, Oficial Regional de Planificación del UNICEF, y los comentarios del Profesor Fernando Dahse.

## INDICE

	<u>Página</u>
CAPITULO I	1
LOS CONTRASTES DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE	1
CAPITULO II	9
LAS PRINCIPALES POLITICAS SOCIALES QUE FUERON IMPULSADAS EN LA REGION	9
CAPITULO III	17
ELEMENTOS GENERALES PARA LAS POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL	17
CAPITULO IV	22
LINEAMIENTOS PARA LAS PRINCIPALES POLITICAS SECTORIALES DEL DESARROLLO SOCIAL	22
CAPITULO V	29
INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA DESARROLLAR LAS POLITICAS SOCIALES	29
1. La planificación social	29
2. El desarrollo regional	30
3. La programación especial en las áreas marginales urbanas	31
4. Los programas integrados de desarrollo rural	32
CAPITULO VI	33
ALGUNOS MEDIOS PARA REFORZAR EL DESARROLLO DE LAS POLITICAS SOCIALES	33
1. Recursos institucionales y humanos	33
2. La cooperación horizontal entre los países de la región y con otras regiones del mundo	34
3. Los sistemas de integración	35
4. La comunicación social	35

## CAPITULO I

### LOS CONTRASTES DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Es evidente que en los últimos treinta años, en América Latina y el Caribe, se han sucedido con irregular profundidad, dimensión y continuidad, una serie de transformaciones económicas, sociales y políticas, cuyos resultados deben ser examinados crítica e históricamente para poder elaborar políticas sociales que tengan proyección real en el futuro.

Un inventario de realizaciones muestra avances sustantivos en los diversos campos del desarrollo social. Existen ahora contingentes importantes de población con niveles educativos mucho más altos que los de comienzos de los años cincuenta. El analfabetismo ha sido significativamente reducido a una tasa anual promedio de casi uno por ciento, entre 1950 y 1970. La mortalidad general de la población ha disminuido desde el 15 por mil en 1950 a 8,5 por mil en 1980 y, en consecuencia, la esperanza de vida al nacer se elevó a 62 años, cifra bastante mayor que la registrada en los primeros años de la postguerra. La infraestructura de servicios y comunicaciones, por su parte, ha aumentado su capacidad y complejidad en términos claramente apreciables.

Pero no sólo ha habido progresos. Subsisten también deficiencias no superadas y han surgido nuevos problemas que constituyen la otra cara del proceso de desarrollo experimentado por los países de América Latina y el Caribe.

Es incuestionable, asimismo, que la repartición de los bienes y servicios no ha sido equitativa y que ha favorecido principalmente a determinados grupos sociales, dejando de lado a vastos sectores de la población que subsisten en condiciones de extrema pobreza. Diversos estudios, que han aplicado metodologías diferentes, estiman que entre el 35 y el 40 por ciento de las familias

latinoamericanas carecen de lo imprescindible para satisfacer sus necesidades más elementales. Una investigación sobre la situación de la infancia en la región, emprendida por el UNICEF en 1979, estableció que, en 16 países cuya población correspondía a las cuatro quintas partes del total de América Latina y entre los que se encontraban los países de mayor desarrollo relativo, el 36 por ciento de la población residía en provincias con tasas de mortalidad infantil mayores a 100 por mil.

Por su parte, la desnutrición en los niños y en las madres continúa causando efectos irreversibles en una proporción muy significativa de las nuevas generaciones. Así, por ejemplo, en 12 países analizados a mitad de los años setenta, se comprobó que en los niños menores de 5 años la prevalencia de la desnutrición, en los grados I, II y III, era superior al 40 por ciento.

Las deficiencias en el campo de la educación se reflejan en la persistencia de altas tasas de deserción escolar y en la disminución del ritmo de expansión de los servicios educativos en los primeros grados de la enseñanza básica.

Podría aducirse que perfiles tan contrapuestos de progreso y rezago se originan en una supuesta falta de potencial productivo que no permitiría sostener un desarrollo cuyos frutos estuvieran mejor compartidos. Sin embargo, el examen de las tendencias económicas revela que la limitante no es la dinámica de la producción. Los países de América Latina y el Caribe muestran un período singularmente prolongado de crecimiento económico. Durante los últimos 30 años la tasa de incremento anual del producto interno bruto ha sido de 5,5 por ciento para la región en su conjunto, Ello ha hecho posible que, pese a que el crecimiento demográfico fue de 2,9 por ciento al año, el ingreso por persona se haya elevado promediamente de 400 a 800 dólares constantes de 1970, en el período 1950-1980.

El desarrollo industrial ha sido el principal elemento dinámico, pero también han crecido significativamente el sector agropecuario y el de servicios. En última instancia este crecimiento económico ha sido posible dada la capacidad de acumulación de capital, que permitió que el coeficiente de inversión bruta fija respecto al producto interno bruto pasase de 17,8 por ciento en 1950 a 22,1 por ciento en 1977.

No obstante tales éxitos, debe mencionarse que ese incremento del potencial productivo no ha sido orientado a proporcionar los bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades más apremiantes de la mayoría de la población, ni ha podido absorber la creciente fuerza de trabajo de la región.

Es incuestionable que las unidades productivas más dinámicas y dominantes se dedican sea a satisfacer directamente el consumo de los sectores sociales mejor ubicados en la escala social, sea a obtener divisas mediante la exportación.

Estas características tienen su correspondencia en una distribución del ingreso excesivamente concentrada. El 50 por ciento de la población recibe sólo 24 por ciento del ingreso total de la región, mientras que el 10 por ciento más rico absorbe 44 por ciento. Estos datos son de principios de la década pasada, pero en buena medida mantienen su vigencia.

La insuficiencia para absorber la creciente fuerza de trabajo puede ilustrarse indicando que, hacia 1950, alrededor del 50 por ciento de la fuerza de trabajo de la región estaba subutilizada sea en desempleo abierto o subempleada. En 1980, la subutilización descendió al 46 por ciento. Desde el punto de vista de las políticas sociales, es significativo que la mayor parte de la subutilización de fuerza de trabajo se explique por el subempleo, que afecta principalmente a los jefes de hogar. En 1950, el 85 por ciento de la fuerza de trabajo subutilizada, estaba subempleada, mientras que

el 15 por ciento restante estaba afectado por el desempleo abierto. En 1980 los porcentajes respectivos eran 80 y 20. Todo esto explica en parte la pobreza y es importante para diseñar políticas sociales de efectiva trascendencia.

Se podría aseverar, como se ha hecho en alguna oportunidad, que el crecimiento de la economía, especialmente del sector industrial, ha sido insuficiente por cuanto el subempleo ha disminuido muy poco porcentualmente. Sin embargo un examen más exhaustivo lleva a rechazar esa hipótesis. Recuérdese, por ejemplo, que el empleo en las actividades formales urbanas ha crecido a tasas sorprendentemente altas: 3,7 por ciento al año entre 1950 y 1980. Para encontrar una explicación a los problemas reseñados es necesario analizar dos fenómenos, que representan nuevos contrastes del desarrollo latinoamericano; el elevado crecimiento de la población y el desequilibrante proceso de urbanización.

La disminución de la tasa de mortalidad general junto con el mantenimiento de una fecundidad sostenidamente alta, determinaron un crecimiento elevado de la población. La región en su conjunto pasó de 164 millones de habitantes en 1950 a 368 millones, en 1980. Es natural que un fenómeno de tal magnitud haya producido situaciones complejas tanto en el empleo como en la utilización de los servicios sociales. Sin embargo, puede afirmarse que en la mayoría de los países, hubo respuestas que evitaron situaciones de pauperización generalizada o el estallido de guerras campesinas.

Lo cierto, en definitiva, es que las generaciones que ingresarán a los mercados del trabajo y demandarán mayor cantidad y calidad de servicios ya nacieron. Esto hace que, por ejemplo, la población económicamente activa de buen número de países de la región aumentará en los próximos años a tasas aún más altas que en el pasado, lo que exigirá nuevas acciones que sean adecuadas para enfrentar tal desafío.

El proceso de urbanización, por su parte, ha producido una acelerada transformación de la sociedad y del hábitat. No sólo han crecido las ciudades, sino que todas las estructuras sociales han sido rediseñadas a base de patrones urbanos. Ello, como siempre, tiene aspectos positivos y negativos, entre estos últimos debe recordarse que, en muchos casos, conduce a la macrocefalia y a la concentración de los recursos económicos, sociales y políticos. Los beneficios que se derivan de las economías de escala y del aumento acelerado de la cobertura de los servicios, se acompañan de problemas. Así, las ciudades secundarias y sobre todo las más pequeñas han disminuido su significación y capacidad para proporcionar servicios a su propia población y a la población rural circundante.

Esta orientación urbana de la vida social produjo entre otras consecuencias, la acentuación de la modernización de las relaciones económicas en el campo y exigió la redefinición de la tenencia de la tierra y de las actividades de comercialización e inversión en la actividad agropecuaria. Ese proceso aún continúa en buen número de países de la región.

Si bien en algunos casos se produjo una redistribución de la tenencia en favor de los campesinos, las soluciones a la comercialización y al manejo del crédito no lograron crear los instrumentos para propiciar una actividad productiva capaz de generar suficiente empleo en el medio rural.

En consecuencia, la migración hacia la ciudad se vio favorecida por la eliminación de los vínculos que la población mantenía con la propiedad agropecuaria.

Sin embargo, debe señalarse que esos cambios han generado nuevos actores sociales o ha aumentado la importancia de alguno de los preexistentes. Por ejemplo cabe destacar a los nuevos empresarios agrícolas, los pequeños agricultores, y los campesinos

organizados. Es posible que políticas especiales pueden proporcionar a estos sectores soluciones a problemas que deben enfrentar en la actualidad.

Todos estos procesos y transformaciones han ido conformando nuevos elementos en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Existe ahora un gran potencial productivo, una población mejor preparada, un hábitat transformado sustancialmente, importantes ciudades y un medio rural más fluido. Pero, con una perspectiva histórica de más largo plazo, junto a todos esos elementos novedosos, afectándolos, pueden descubrirse los rasgos profundos de la simbiosis cultural entre lo autóctono y lo ibérico. Se trata de una presencia que va conformando una identidad cultural y que otorga unidad dentro de la diversidad de situaciones, costumbres, aspiraciones, retrasos o adelantos. Esa presencia da a América Latina, en el escenario mundial, el carácter de una región con características propias, intereses confluyentes y aspiraciones semejantes.

América Latina, que se ha enriquecido desde hace unos 20 años con la incorporación de las naciones caribeñas de matriz colonial inglesa, es, probablemente, la zona del mundo que con más propiedad puede ser definida como una región. Sin embargo, a este respecto también se visualizan contrastes.

Por una parte, la dimensión de sus recursos y su potencialidad económica han permitido desarrollar, tanto institucional, como productivamente factores que le aseguran mayor autonomía en sus decisiones y la dotan de un poder negociador muy significativo en el seno de la comunidad internacional.

Empero, como consecuencia del proceso de descolonización, ha surgido un conjunto numeroso aunque heterogéneo de naciones en Asia y Africa, cuyos intereses y aspiraciones también tienen que ser contemplados, a veces en detrimento de lo que sería conveniente y necesario a nuestra región.



Igualmente, debe recordarse que las relaciones económicas mantenidas con el mundo desarrollado han sido principalmente de subordinación y, en muchos aspectos, de clara dependencia financiera, tecnológica y comercial.

Por otra parte, la comunidad de intereses y aspiraciones que caracterizaba a la región en la inmediata postguerra ha dado paso a una gran diversidad de posiciones que se plasman en estilos de desarrollo manifiestamente diferentes. Vale decir, que desde una cierta homogeneidad en los caminos elegidos ayer, América Latina y el Caribe se encuentra hoy frente a una heterogeneidad de sistemas socioeconómicos que requieren nuevas instancias de concertación.

Hay también ahora mayores canales de vinculación entre los países. Las vías, medios y sistemas de comunicación los han multiplicado. No son pocos los mecanismos de integración tanto en el nivel de la región en su conjunto, como en sus agrupaciones subregionales. Sin embargo, una vez más debe reconocerse que esas mayores posibilidades de vinculación favorecen sólo a determinados sectores de la población, en especial, a los vinculados a actividades comerciales. Los sistemas de integración, por su parte, se desenvuelven lenta y espasmódicamente. Los esfuerzos por traspasar la barrera de lo comercial, para llegar a acuerdos más cercanos a la complementariedad en diversos sectores de la producción y en el campo de las políticas sociales, son elementos que abren esperanzas de que se lleguen a establecer mecanismos de integración que coadyuven al desarrollo.

Los contrastes bosquejados precedentemente deben ser complementados con una referencia a las diferencias entre los países. Estas son notables y obvias en cuanto a dimensión y predeterminan, de alguna manera, las posibilidades que existen de enfrentar el futuro. También hay diferencias en los niveles de desarrollo

alcanzados, lo que no significa que aquellos países relativamente menos desarrollados deban cumplir las mismas etapas que los relativamente más desarrollados. Habrá, seguramente, algunos fenómenos que se repetirán, por lo menos dentro de una perspectiva de 20 ó 30 años, como el comportamiento demográfico, por ejemplo. Pero, en la mayor parte de los casos, las opciones serán variadas y existirán posibilidades de elegir entre ellos.

Lo singular de América Latina y el Caribe es que las diferencias internas a los países son mucho más importantes que las diferencias entre naciones. El desarrollo latinoamericano y caribeño se ha forjado en sus relaciones con el mundo desarrollado y en una posición de subordinación y dependencia, lo que ha generado, en cada uno de los países, la coexistencia de componentes diferentes pero articulados, que corresponden a las sucesivas etapas de su relacionamiento con el mundo industrializado. Cada uno de estos componentes tiene niveles tecnológicos propios, una cierta organización de la producción, relaciones laborales particulares, mostrando así un conjunto caracterizado por la heterogeneidad estructural típica de los países latinoamericanos.

Esta superposición que se da en la estructura productiva, tiene una cierta correspondencia con una superposición de distintos niveles en las formas y medios en que la población satisface sus necesidades. Así, al lado de servicios bien organizados, con tecnología acabada, con recursos profesionales de alta calidad, superviven servicios con tecnología simple y propia y con recursos no profesionales. Las políticas sociales no pueden soslayar esta heterogeneidad de situaciones.

## CAPITULO II

### LAS PRINCIPALES POLITICAS SOCIALES QUE FUERON IMPULSADAS EN LA REGION

Los contrastes de éxitos y fracasos que muestra el desarrollo latinoamericano y caribeño no han sido meros productos del azar.

Desde la postguerra, y en forma cada vez más rigurosa, sistemática y comprensiva, se han propuesto políticas y estrategias de desarrollo, con el propósito de influir en el curso de los acontecimientos y lograr determinados objetivos. Es evidente que, al ser ensayadas en los respectivos escenarios nacionales, tales propuestas se encontraron, y muchas veces chocaron con tendencias autónomas e independientes y también frecuentemente enfrentaron las influencias provenientes de los países desarrollados.

Aquellas propuestas, obviamente, no han sido independientes de las aspiraciones de determinados grupos sociales que han creído interpretar mejor lo que resulta más conveniente para la sociedad en su conjunto. Han expresado sus aspiraciones a través de corrientes políticas, constituidas con el declarado propósito de asumir el gobierno, para así utilizar el aparato del Estado, a efectos de llevar a cabo sus programas.

Pero no ha sido sólo a través del ejercicio del gobierno, que esos grupos han influido sobre el curso de los acontecimientos. Han utilizado también otros mecanismos de presión para lograr la aceptación de sus propuestas. De esa manera, el desarrollo ha sido el resultado, en parte, de conquistas conseguidas por grupos sociales que no tenían el control del gobierno, pero que pudieron influir en él.

En el campo de la educación se postuló la instrucción básica como un derecho de todo ciudadano que debía serle proporcionado por el Estado. En consecuencia el esfuerzo fue dirigido a ampliar la cobertura de los servicios, inicialmente en los primeros grados de la enseñanza básica y, posteriormente, en la enseñanza media y superior. Con el propósito de obviar las limitaciones que surgieron en el área rural, se puso en marcha la nuclearización, proceso que suponía reforzar escuelas centrales a las que estaban ligadas otras satélites que recibían apoyo de aquellas y a las que podían enviar sus alumnos para completar el ciclo escolar. La falta de maestros impulsó la apertura de colegios normales e institutos pedagógicos y llevó a ensayar metodologías que posibilitaran a un solo maestro atender simultáneamente varios grados de enseñanza. Todo esto significó un aumento del gasto en educación que demandó cuantiosos recursos estatales. El aparato administrativo de los Ministerios de Educación creció rápidamente y ello dio lugar a la regionalización del sistema. Perseguendo el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza se establecieron cursos de capacitación para maestros y, en el último tiempo, se ha intentado recurrir a los medios de comunicación social para apoyar el trabajo de las escuelas menos equipadas.

La necesidad de relacionar la educación con los requerimientos del aparato productivo indujo a desarrollar múltiples formas de capacitación para la fuerza de trabajo. Algunas de ellas han llevado a que se constituyan centros de formación, en los que la empresa privada tiene directa ingerencia. Otras han dado lugar a la denominada educación no formal, que por su flexibilidad cubre con inestable éxito, las necesidades de mano de obra calificada para determinadas labores en el corto plazo. El sistema formal tiende a responder mejor a las necesidades del mediano y largo plazo.

En salud la responsabilidad de proporcionar servicios ha sido compartida por el Estado, los servicios privados y los sistemas de seguridad social, lo cual dificultó, en muchos casos, el diseño de políticas uniformes. El Estado, como lo hizo también en el caso de la educación, dio gran impulso a la ampliación de la cobertura de los servicios de salud. Se impulsó la construcción y equipamiento de hospitales y centros de salud en las principales ciudades. La dotación de recursos humanos fue ampliada y mostró evidentes mejoras en su preparación. Todo ello posibilitó un crecimiento sostenido de la atención a las personas, aunque la orientación estuvo dirigida principalmente a ofrecer servicios curativos. Las actividades preventivas fueron desarrolladas en su mayor parte a través de campañas o programas verticales que lograron disminuir apreciablemente la incidencia de algunas enfermedades. Esos programas verticales, por otra parte, dificultaron, en cierta medida, los procesos de regionalización que se pusieron en marcha buscando racionalizar y escalonar los servicios. Se ampliaron también los centros de formación de recursos humanos, principalmente médicos. En el último tiempo se ha hecho un significativo esfuerzo por incorporar otros profesionales y paraprofesionales en los sistemas de salud.

En el área de la alimentación y nutrición, las políticas fueron sectoriales. Por una parte, los Ministerios de Salud, enfrentaron el problema desde un punto de vista nutricionista, atendiendo a niños y madres que presentaban avanzados estados de desnutrición. Evidentemente, ello significaba abordar sólo las manifestaciones del problema. Tenía, además el problema del costo de atender a un enorme volumen de casos, con limitados recursos, lo que hacía que no se erradicara el problema ni se lo disminuyera.

Se establecieron también programas de alimentación complementaria que en algunos casos provocaron perjuicios a la economía campesina y, en otros, sirvieron para dinamizarla, cuando los alimentos se obtenían en los lugares donde se desarrollaban los programas.

Por su parte, los Ministerios de Agricultura incentivaron y hasta obligaron a producir alimentos, en ciertos momentos, pero por falta de una política de precios coherente y de apoyo crediticio y en la comercialización, varias experiencias nacionales fueron abandonadas.

Han sido frecuentes también las medidas destinadas a abaratar los productos alimenticios por la vía de la comercialización de los alimentos. Se constituyeron organismos encargados del acopio y distribución para eliminar intermediarios, con el doble propósito de favorecer a los productores con precios estables y ofrecer a los consumidores productos de costos más bajos. Sin embargo, tanto por diversas presiones, como por falta de coordinación con políticas crediticias que apoyaran a los productores, estas medidas no han rendido los beneficios esperados.

Se han desarrollado campañas con el propósito de mejorar la preparación de los alimentos y de diversificar su consumo. El impacto de estos programas depende, obviamente, de la disponibilidad de alimentos, lo que hace que tales campañas hayan sido de escasa utilidad para los sectores pobres de la población.

Todas estas medidas de política en materia alimentaria y nutricional son de limitada efectividad si se realizan aisladamente. Es necesario, como se sostendrá más adelante, estructurar una política global en materia de alimentación y nutrición, ligada a las políticas de salud, educación, vivienda, empleo y seguridad social.

En el área de la vivienda se han desarrollado programas destinados a diferentes sectores de la población. Los que mayor éxito han tenido iban dirigidos a las capas medias. Los mecanismos más utilizados han sido el financiamiento a costos reducidos y a largo plazo y la exención de impuestos para propiciar la construcción de viviendas. Contra estos propósitos han operado tanto la plusvalía generada por la propiedad urbana, como el alto costo de los materiales.

Para las familias pobres, se han desarrollado programas que proporcionan sitios mínimamente urbanizados, propician la autoconstrucción y la ayuda mutua y otorgan materiales de construcción a costos reducidos. Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización ha disminuido la eficacia de estos programas al punto de que son frecuentes las invasiones de terrenos no urbanizados que circundan a las ciudades, donde se instalan familias pobres en condiciones sumamente precarias.

En el medio rural también se han ensayado programas de vivienda subsidiadas, aunque con menor éxito que en el urbano. Debido al alto costo que supone el transporte de los materiales, la cobertura es, en la mayoría de los países, muy limitada. Por otra parte, ha sido frecuente que el diseño de las viviendas sea poco adecuado a las necesidades de la familia campesina y que se desaprovechen las posibilidades que ofrecen los materiales del lugar.

Junto con los programas de vivienda se han desarrollado políticas tendientes a proporcionar un hábitat más sano a los sectores sociales menos favorecidos. Los esfuerzos han estado dirigidos, principalmente, a ofrecer agua potable y sistemas simplificados de eliminación de residuos. En aquellos lugares donde ha sido posible ejecutar estas acciones el impacto ha sido muy favorable y casi inmediato. Los descensos en la tasa

de mortalidad infantil son rápidamente apreciables. Pero conspiran contra el éxito de estos programas tanto el alto crecimiento de la población urbana, como la dispersión de la población rural.

Diversas instituciones privadas, las iglesias y los organismos de beneficencia han elaborado programas destinados a los sectores más pobres de la población. Paulatinamente tales programas están dejando de lado su carácter asistencialista y varias de las experiencias ensayadas posibilitan el diseño de políticas de mayor cobertura y trascendencia. En algunos países se han creado instituciones que coordinan la acción de estos grupos y los vinculan con los programas públicos, para complementarlos.

Por último, hay que hacer referencia que durante todo este período fue gestándose un proceso institucional para el manejo de las políticas sociales y la administración de los programas. La legislación surgida para consolidar los progresos y derechos obtenidos fue nutrida. Es evidente que en muchos casos se han constituido organismos inoperantes y hasta entorpecedores del desarrollo y también es claro que muchos derechos proclamados no tienen posibilidad real de alcanzarse por carencia de recursos. Pero, puede asegurarse que este proceso constituye una base para emprender nuevas tareas.

Esta escueta revisión de algunas de las políticas desarrolladas en el campo del bienestar social sirve para ilustrar la complejidad de los elementos que están en juego y visualizar nuevos elementos de política que podrían responder a los límites encontrados y a los nuevos problemas generados.

Sin embargo, antes de dar paso a ese ejercicio es conveniente recordar que, ya desde principios de la década del sesenta, hubo inquietud de que la estrategia de desarrollo basada



predominantemente en el crecimiento económico no ofrecía garantías de progreso social para toda la población. Por el contrario, resultaba evidente, como después de confirmó, que la proporción de la población marginada de los beneficios se reducía muy lentamente, con lo cual las diferencias internas crecían y la estabilidad social se desdibujaba.

Fue así como se propuso un nuevo enfoque para el desarrollo, denominado "unificado", por cuanto consideraba las dimensiones económica, social y política como un solo proceso, sobre el que había que actuar coordinadamente. Con este postulado como base fueron reformulándose políticas en la mayor parte de los aspectos sociales.

### CAPITULO III

#### ELEMENTOS GENERALES PARA LAS POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Un primer elemento general de las políticas sociales debe estar referido al objetivo rector de todas las definiciones que es el bienestar de la totalidad de la población. Para cumplir con tal objetivo las políticas sociales deben cumplir al mismo tiempo dos requisitos. El primero es la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, y el segundo es apoyar al aparato productivo para contar con los bienes y servicios indispensables que hagan posible el primero. Ambos requisitos, además, deben estar siempre presentes tanto en el momento de la formulación de las acciones, como en el de la asignación de los recursos. Esto significa que cuando se diseñen los programas para el bienestar de la población, no puede descuidarse la base productiva que los hace posibles y duraderos y que cuando se delinee los programas económicos éstos deben orientar al aparato productivo en función de las necesidades de la población.

Un segundo elemento general tiene relación con dos aspectos claves del desarrollo, el empleo y el ingreso. Las políticas de desarrollo social deben contemplar o estar estrechamente coordinadas con disposiciones que generen empleo u ocupación productiva y con medidas distributivas y redistributivas que aseguren un ingreso familiar suficiente. Como América Latina y el Caribe presentan una excesiva proporción de población en extrema pobreza, principalmente por la magnitud del subempleo y la muy desigual distribución de los ingresos, ambos problemas no pueden ser soslayados al formular políticas sociales.

La elección de los grupos que deben ser atendidos prioritariamente por las políticas sociales es un tercer elemento general a considerar. Esos grupos deben ser los afectados por la extrema pobreza. En algunos casos se trata de unidades sociales compactas, localizadas en lugares definidos del territorio como ocurre con las comunidades indígenas, los campesinos asentados en unidades agropecuarias explotadas bajo regímenes laborales muy tradicionales, los pobladores de los barrios periféricos de las ciudades y los de los barrios deteriorados del casco urbano. En otros casos se trata de categorías constituidas por individuos o familias con problemas comunes, que se encuentran dispersos en la estructura social y en el territorio como, por ejemplo, las familias en situación de pobreza crítica que tienen por jefe de hogar a una mujer, los niños abandonados, los minifundistas, las personas de edad avanzada que carecen de apoyo, etc. Varias de estas categorías se entrecruzan, acumulando a veces sus efectos sobre las mismas personas.

En la medida en que los programas destinados a generar empleo y distribuir mejor los ingresos y la riqueza cumplan sus metas, la proporción de los grupos postergados y las categorías sumergidas deberá disminuir. Sin embargo, en el mediano plazo su presencia continuará siendo significativa y, por lo tanto, deberán ser preferentemente atendidos a través de programas especiales y ampliando los beneficios de la seguridad social.

La infancia merece también prioridad en el momento de asignar recursos. En principio porque atendiendo sus necesidades y logrando una más completa formación de las nuevas generaciones se asegura un futuro contingente de recursos humanos mejor preparado que participará en el proceso de desarrollo. Y también porque, a través de programas dirigidos a los niños, se resuelve buen número de problemas que afectan a las familias y comunidades rezagadas.

La formulación de actividades dirigidas a las mujeres debe ser también prioritaria. No hay duda que en los últimos decenios se ha producido una revolución sutil en América Latina y el Caribe, que ha significado una toma de conciencia de la importancia de la participación de la mujer en la base productiva y en los mecanismos de decisión de la sociedad. Las medidas de política que se propongan para mejorar la posición de las mujeres no deberían ser realizadas al margen de las políticas globales y sectoriales del desarrollo pero, en cada caso, deberían ser consideradas de manera especial.

La distribución de los roles y las responsabilidades en la conducción del desarrollo constituye un cuarto elemento a tener en cuenta. Dadas las excesivas desigualdades entre grupos sociales existentes en América Latina y el Caribe y la amplitud de la pobreza crítica, le corresponde al Estado una responsabilidad preponderante en contribuir a superar las debilidades que tienen los sectores más desfavorecidos. Ello significa que, utilizando diversos mecanismos, el Estado debe redistribuir ingresos para atenuar las diferencias sociales y atender a aquellos grupos sociales definidos como prioritarios. Le corresponde también el papel de mediar entre las aspiraciones individuales de consumo y las prioridades colectivas, con el objeto de asegurar la correspondencia entre la capacidad productiva del país y el bienestar individual.

Por su parte, la comunidad organizada, las entidades privadas y los gremios deben aumentar crecientemente sus funciones y responsabilidades en el desarrollo social y en el cumplimiento de las acciones. Ello permitirá un mejor control sobre las burocracias, mayor eficacia de los programas y la descentralización en la toma de decisiones. Asimismo, la mayor participación de estas entidades mejorará la distribución de los beneficios entre quienes realmente los necesiten. Con mayor frecuencia

se señala, al examinar las políticas desarrolladas por el Estado, que una buena parte de los beneficios creados en favor de los pobres ha sido aprovechada por otros grupos sociales.

La familia merece una consideración especial como punto focal de las políticas y como instrumento estratégico para aplicar más eficientemente muchas de las medidas contempladas en los programas. Ha sido habitual en las políticas ejecutadas en el pasado concebir a las personas aisladas de su contexto más inmediato que es la familia. Ello ha contribuido a la ineficacia de muchos programas. Tomar a la familia como objeto de políticas implica conocer los problemas correspondientes a los distintos tipos de familias y definir, en consecuencia, medidas acordes con la variedad de situaciones. Como elemento estratégico la familia es una entidad eficaz para lograr mejoras sustanciales en las poblaciones-objetivo, como los niños y las mujeres. Varios de los programas de salud dirigidos a la madre y al niño, de saneamiento del medio, de alimentación y nutrición, de empleo y mejora de los ingresos, son menos eficaces si no se considera al núcleo familiar de modo específico.

Un quinto elemento general de las políticas sociales es la necesaria participación de la población. Esta se refiere no sólo a su modalidad política sino también a la participación constante en el proceso del desarrollo. Hay dos medios sustantivos de participación social que son el empleo y el ingreso. Ambos forman parte de las políticas pertinentes contempladas anteriormente. En este punto se acepta el principio de que el nivel de bienestar eventual de la comunidad está determinado por el grado en el cual sus miembros tienen la oportunidad de expresar sus necesidades y participar en la satisfacción de éstas. Para ello es necesario organizar a los sectores sociales más rezagados o fortalecer a las organizaciones tradicionales

de los grupos pobres. Asimismo deben establecerse mecanismos para el ejercicio de la participación en las acciones que formen parte de los programas sociales.

A este respecto, hay que consignar que en el pasado, los esquemas de participación se circunscribían a obtener recursos humanos y materiales de las comunidades, para incrementar la infraestructura de los servicios sociales. Nuevas experiencias han permitido ampliar el concepto de forma tal que ahora se trata de que la participación contemple la conducción de los servicios en el nivel local y el uso de recursos humanos de la propia comunidad para proporcionar servicios a sus miembros, complementariamente al trabajo de la administración pública.

## CAPITULO IV

### LINEAMIENTOS PARA LAS PRINCIPALES POLITICAS SECTORIALES DEL DESARROLLO SOCIAL

En el último tiempo en varios de los sectores relacionados con las principales necesidades de la población, se han adoptado metas muy precisas, por ejemplo, reducir la tasa de mortalidad infantil a menos del 30 por mil; vacunar a todos los niños menores de un año contra la difteria, la tos ferina, el tétanos, la tuberculosis, el sarampión y la poliomielitis; erradicar el analfabetismo; eliminar la desnutrición infantil en los grados II y III; proporcionar agua potable y saneamiento básico al mayor número posible de habitantes para 1990 y mantener ese esfuerzo hasta el año 2000 mediante la extensión de cobertura a la población adicional. Para el cumplimiento de éstas y otras metas, es necesario definir elementos de políticas sectoriales, algunos de los cuales ya han sido incorporados por buen número de países de América Latina y el Caribe. A continuación se esbozan algunos de esos elementos sectoriales.

En lo que se refiere a la salud se ha adoptado como estrategia fundamental la política de atención primaria. Un elemento sustantivo de esta estrategia es considerar que la salud es resultado de otros varios factores además de los servicios médicos. Entre ellos se destacan la salubridad del medio, la situación alimentaria y nutricional de las personas y la situación económica de las familias. Esta perspectiva enmarca la política sectorial dentro del esfuerzo por el desarrollo socioeconómico de los países y facilita la coordinación con otros sectores.

Esta estrategia considera también como punto fundamental la preservación de la salud, es decir, tratar de que las personas estén sanas. Esto implica reforzar el nivel primario de los

servicios (centros médicos, postas sanitarias, consultorios externos) y desarrollar la prevención mediante campañas de inmunización, dotación de agua potable, establecimiento de sistemas simplificados de eliminación de residuos, atención ambulatoria, diagnóstico inicial, tratamiento de casos sencillos, y programas de alimentación complementaria.

Para que el nivel primario cumpla con sus objetivos y reciba el apoyo adecuado se postula la estructuración de los servicios escalonadamente y con niveles de complejidad crecientes. Las funciones de los diferentes niveles deben ser complementarias y tener mecanismos de coordinación y comunicación, que permitan derivar los casos que no pueden ser atendidos por el nivel primario.

Otro elemento de esta estrategia se refiere a los recursos humanos que tienen a su cargo la prestación de los servicios de salud. A los profesionales tradicionalmente considerados (médicos, enfermeras, odontólogos, ingenieros sanitarios) se deben agregar los paraprofesionales (auxiliares de enfermería, asistentes sanitarios) e incluso miembros de la comunidad que reciben capacitación para prestar servicios que no requieren formación profesional o para suplir las deficiencias (parteras empíricas, promotores de salud). La participación de la comunidad incluye la administración y conducción de los servicios en el nivel local y el otorgamiento de recursos humanos previamente capacitados.

La educación para la salud recibe en esta estrategia una prioridad especial. Los programas diseñados para este efecto tienen por objeto proporcionar a la población conocimientos que les permitan preservar su salud. Incluso, en algunos casos, se recogen experiencias válidas que en materia de salud tienen las comunidades tradicionales de América Latina y el Caribe. Finalmente, la atención primaria de salud contempla el desarrollo de tecnologías simplificadas y políticas de distribución de medicamentos de bajo costo y a precios subsidiados.



En el campo de la educación una de las preocupaciones básicas consiste en vincularla más estrechamente con los requerimientos del desarrollo. En este sentido, la meta de erradicar el analfabetismo debe recibir el mayor apoyo posible. Pero, para alcanzar tal objetivo es necesario reformular los programas tradicionales, incorporando más activamente a la comunidad y utilizando los recursos humanos que ella puede ofrecer.

Otro objetivo fundamental debe ser la extensión de la cobertura de la enseñanza básica a toda la población escolar. Para ello es necesario dar nuevo impulso al proceso de "nuclearización" de las escuelas descrito en el capítulo II, tratando también en este caso de incorporar recursos humanos de la comunidad debidamente capacitados y constantemente apoyados. Este objetivo demanda ensayar modalidades flexibles para aquellos niños que tienen que trabajar desde temprana edad a efectos de contribuir a su sustento y al de su familia. La significativa proporción de niños y jóvenes que se desempeñan como empleados domésticos debe llevar a la revisión de la legislación de modo que se facilite su concurrencia a los centros educativos. Se necesitan innovaciones que permitan atender a los niños que viven aislados en el medio rural y deben considerarse muy especialmente los casos de niños bilingües o que tienen como única lengua la aborigen.

El sector educación debe cumplir un conjunto de actividades en coordinación con otros sectores para proporcionar a la población conocimientos que le permitan asumir directamente gran parte de las tareas de satisfacción de sus necesidades básicas. Esto puede cumplirse vinculando más estrechamente a la escuela con su comunidad respectiva y promoviendo en el maestro un compromiso más activo con las tareas del desarrollo comunal.

La calidad de la enseñanza debe ser reforzada mediante una capacitación constante de los maestros y el desarrollo de métodos

que garanticen el cumplimiento de ciertos objetivos básicos como la lecto-escritura, por ejemplo. Algunos estudios han demostrado que la permanencia durante cuatro años en la escuela no siempre garantiza que los niños aprendan a leer y escribir.

Para ampliar la educación preescolar, es necesario dar apoyo y diversificar experiencias en las que la propia comunidad y las familias asuman el cuidado y la formación de los niños. Es la única manera de entender este servicio dada la actual disponibilidad de recursos. La otra posibilidad sería una reasignación drástica de recursos disminuyendo los aportes a los niveles superiores de la enseñanza. Es evidente que la incorporación de la mujer al trabajo y los problemas de hacinamiento que genera la urbanización están obligando a encontrar modalidades no tradicionales de atención a los niños preescolares.

Son tantos y tan complejos los factores que intervienen en materia de alimentación y nutrición que las políticas sectoriales tienen limitada repercusión y precaria permanencia. Se impone, pues, una política multisectorial. Es más, en algunos casos, alrededor de los objetivos de alimentación y nutrición se ha estructurado buena parte de la política global de desarrollo.

Una política multisectorial en este campo debe comprender al menos cinco elementos:

Primero, disponer de alimentos suficientes para poder atender las necesidades nutricionales de toda la población, ya se produzcan en el país, o sean importados.

Segundo, es necesario que los alimentos estén físicamente accesibles al consumidor y en condiciones para su compra final. Esto implica la existencia de un sistema de mercadeo, almacenaje, conservación y transformación de alimentos.

Tercero, la población debe tener capacidad de compra para adquirir los alimentos necesarios, lo cual implica una política de empleo

y una distribución apropiada de los ingresos.

Cuarto, deben existir las condiciones culturales y educativas necesarias para reconocer los alimentos más apropiados y para conservarlos, prepararlos y distribuirlos entre los miembros de la familia de acuerdo con las necesidades de cada uno.

Quinto, es indispensable que la población esté en condiciones médico-sanitarias de aprovechar biológicamente los alimentos.

De cada uno de estos componentes se desprenden diversas políticas y programas como, por ejemplo, establecer incentivos para la producción de los alimentos, fijar prioridades para su importación, crear programas de empleo y distribución de ingresos, políticas de precios y programas educativos en materia de alimentación, y coordinarlos con los programas de salud y saneamiento del medio.

Desde otro punto de vista, la política multisectorial alimentaria nutricional requiere de programas desarrollados en el nivel nacional, en la dimensión regional y en el nivel local y familiar.

Para atender a la población pobre la política multisectorial debe comprender también programas especiales como distribución gratuita de alimentos, alimentación complementaria para madres y niños, servicios de recuperación para los desnutridos y para los que acusan algunas carencias específicas. Estos programas especiales, sólo tendrán resultados positivos, si se combinan con programas que atienden al grupo familiar en otros aspectos colaterales a la alimentación y la nutrición.

En lo que se refiere a la vivienda, las políticas deben estar ligadas a objetivos de mejorar la distribución de la población en el territorio, y de preservar el ambiente. La erradicación de los problemas existentes en la actualidad demanda medidas que trascienden el marco sectorial. Por lo tanto, los elementos de políticas propuestas están dirigidos a paliar las situaciones más críticas de las familias pobres.

Un conjunto de medidas debe estar orientado a proporcionar sitios urbanizados mínimamente y de muy bajo costo. Estas medidas deben acompañarse de programas que incentiven la autoconstrucción y la ayuda mutua. La producción de materiales para la edificación debería enfocarse con el deliberado propósito de reducir al máximo los costos, considerando la conformación de un sistema escalonado de subsidios de acuerdo con el ingreso familiar. Incluso, debe considerarse la posibilidad de aprovechar los mismos materiales que las familias utilizan actualmente para levantar sus precarias viviendas. Esto supone el apoyo de profesionales con nuevos criterios.

Otro conjunto de medidas se relaciona con el acondicionamiento de las viviendas ya existentes. A este respecto se han ensayado algunas experiencias en el medio rural que han tenido relativo éxito, sobre todo en lo que se refiere a la higiene del hogar. Igualmente, en los barrios deteriorados de las ciudades pueden generarse soluciones que aunque limitadas, atenúen los graves problemas existentes.

En estrecha relación con las medidas que se tomen en el campo de la vivienda debe considerarse programas destinados a preservar la salubridad del hábitat. La dotación de agua potable es de absoluta prioridad para reducir la incidencia de la mortalidad infantil y preescolar, disminuir la prevalencia de muchas enfermedades y contribuir a la mejor utilización de los alimentos. Se han establecido metas muy precisas a este respecto, que requieren de un esfuerzo sostenido durante los próximos años, para poder cumplirse. La eliminación de excretas y basuras es otro problema que debe abordarse acompañándolo de un serio esfuerzo en la búsqueda de tecnologías simplificadas en este campo.

Del mismo modo, es importante acometer programas destinados a acondicionar espacios para la recreación, la práctica del deporte y el juego de los niños. Programas de este tipo pueden disminuir, en cierto grado, los comportamientos anómicos y las situaciones irregulares. Un esfuerzo en este sentido puede compensar en algo las carencias a las que están permanentemente sometidas las familias pobres.

Estas políticas y programas deberían ser diseñadas con la directa participación de la comunidad. Primero, porque la dimensión de la acción involucra a conglomerados de familias. Segundo, porque es una manera de que los grupos pobres tengan un real sentido de convivencia. Tercero, porque es posible multiplicar recursos y cuarto, porque una vez movilizadas, la comunidad puede emprender otros programas sectoriales que la beneficien.

## CAPITULO V

### INSTRUMENTOS Y MECANISMOS PARA DESARROLLAR LAS POLITICAS SOCIALES

#### 1. La planificación social

El solo enunciado de los elementos generales de las políticas sociales y de los lineamientos sectoriales, revela la existencia de una enorme cantidad de factores en juego. Para que ellos tengan coherencia y confluyan en el sentido de los objetivos declarados de las políticas, se requiere de un instrumento comprensivo. Tal instrumento es la planificación social que, en este contexto, debe ser entendida como un conjunto de métodos, técnicas y procedimientos útiles para organizar en el tiempo y en el espacio una compleja red de actividades a las cuales fluyen recursos de diversas fuentes y de las cuales se espera obtener resultados beneficiosos para la población. Pero no debe limitarse la acción de la planificación social a la tarea de prever en un documento-plan, el curso posible de los acontecimientos. Ella misma debe constituir un proceso paralelo que constantemente trate de influir en el comportamiento de los agentes sociales.

Para cumplir con ese postulado, la planificación social debe satisfacer algunos requisitos:

Primero, debe tener una institucionalidad que le dé presencia en todas las instancias importantes de la toma de decisiones, sobre todo en aquéllas que supongan la asignación de recursos y el uso de los mismos.

Segundo, debe tener canales de relación para recoger y transmitir información.

Tercero, debe contar con instrumentos aptos para exigir el cumplimiento de las acciones previstas una vez concertadas, y para poder responder de los resultados.

Cuarto, debe establecer momentos en los que ejercer sus funciones de análisis, formulación, diseño, control de la ejecución y evaluación.

Quinto, debe tener la capacidad de recoger las aspiraciones y decisiones de la población sobre la cual, y con la cual, va a actuar.

Gran parte de las dificultades observadas en la práctica de la planificación social, obedecen a que ha desarrollado desproporcionadamente su función interpretativa de los hechos y acontecimientos en desmedro de su función conductora. Igualmente, tales dificultades han aumentado su magnitud debido a la diversificación de las instancias y momentos en la toma de decisiones. En el campo social, a diferencia del económico, son varios los sectores que directamente formulan sus planes, distribuyen sus recursos y ejecutan sus acciones. La planificación social muchas veces sólo tiene una capacidad indicativa.

Las características de las políticas sociales enunciadas en los capítulos anteriores, obligan a desarrollar mecanismos de planificación en el nivel local cuyos programas puedan ser recogidos en el nivel central e incorporados en los planes rectores. Naturalmente, ésta es otra de las grandes dificultades que exige una descentralización que las mismas instituciones de planificación no están dispuestas a conceder.

## 2. El desarrollo regional

Un mecanismo apropiado para superar los problemas de la falta de coordinación en el diseño y conducción de las políticas sociales es la regionalización. Esta debe ser entendida como una estructura y como un proceso continuo.

Como estructura debe comprender, a lo menos, tres elementos básicos. El primero, se refiere a la delimitación de las regiones, que debe ser idéntica para todos aquellos sectores que deben conformar el plan de cumplimiento de las políticas sociales. En lo

posible esa delimitación debería corresponder a las divisiones político-administrativas a efectos de coordinarse apropiadamente con el poder local y manejar la información correspondiente al área de acción.

El segundo, es el establecimiento de una jerarquía de funciones y servicios. Es decir qué cosas corresponde realizar en el nivel local, qué debe hacerse en el regional y qué, en el nivel central. Esa jerarquía de funciones debe estar premunida de recursos y, sobre todo, de definiciones claras sobre el tipo de decisiones que le corresponde adoptar.

El tercer elemento se refiere a la determinación de los alcances de la autoridad y los medios para ejercerla. La regionalización no puede ser entendida como una diversificación sin concierto de la autoridad. Por el contrario, la regionalización trata de lograr un equilibrio entre la centralización necesaria para mantener un nivel uniforme de calidad de los servicios y medios para cumplir las acciones, y la descentralización que se necesita para fomentar la participación de la comunidad en el nivel local.

Como proceso continuo la regionalización debe ser un conjunto de mecanismos, conexiones y comunicación para que fluyan entre los distintos niveles establecidos y dentro de ellos información, decisiones y recursos.

### 3. La programación especial en las áreas marginales urbanas

Dada la complejidad creciente de los barrios periféricos de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe y como parte de la planificación social y la política de desarrollo regional, es necesario crear mecanismos específicos de programación en dichas áreas. Su particularidad es que están referidos principalmente a los servicios sociales y en especial a aquellos destinados a atender a los hijos de las familias y a mejorar las condiciones del ambiente. Otra característica es la intensa participación de la población



cuando se ha logrado conformar unidades vecinales conscientes de sus problemas comunes. Estos programas de servicios para la población han ido incorporando, en el último tiempo, actividades productivas y de capacitación para el trabajo dirigidas principalmente a mujeres.

#### 4. Los programas integrados de desarrollo rural

Estos programas sirven para concentrar esfuerzos en determinadas áreas calificadas como prioritarias debido a su pobreza. Habitualmente surgen de la concertación de tres sectores: agricultura, educación y salud, a los que se suman otros ámbitos de la administración pública cuando tienen recursos institucionales en dichas áreas. El propósito es desarrollar una infraestructura básica de servicios coordinados junto a actividades productivas dirigidas a los campesinos para reforzar la base económica. También en este caso, la participación es un elemento gravitante por ser una vía de obtener más recursos y como método para lograr una mayor efectividad.

## CAPITULO VI

### ALGUNOS MEDIOS PARA REFORZAR EL DESARROLLO DE LAS POLITICAS SOCIALES

Finalmente, debe mencionarse brevemente la existencia de ciertos medios cuya utilización puede aumentar sensiblemente la eficacia de las políticas sociales.

#### 1. Recursos institucionales y humanos

Existe en América Latina y el Caribe un acervo científico y tecnológico que debe ser incorporado en forma creciente a las tareas sociales. El desarrollo institucional de las actividades de investigación y de desarrollo de tecnologías en la región ha tenido dos etapas bien definidas. La primera va desde los inicios de las actividades de investigación hasta mediados de los años 50, caracterizándose por el desarrollo de actividades de investigación bajo el control directo de instituciones del Estado, Ministerios de Educación, Salud, Agricultura, etc. La segunda, abarca desde mediados de los 50 en adelante, y se caracteriza por el traspaso de las actividades de investigación a institutos descentralizados y especializados, organizados por lo general sobre la base de la experiencia de los países industrializados.

La tarea desplegada por estas instituciones ha sido particularmente valiosa en el campo de la educación, la atención al preescolar, la salud y la nutrición. Algunos de los resultados pueden ilustrar la potencialidad de que se dispone: metodologías para la lecto-escritura, el uso de la radio y la televisión para la educación a distancia y la educación no formal, la invención de un método sencillo y de muy bajo costo para adicionar vitamina "A" al azúcar de uso doméstico, el desarrollo de mezclas alimenticias de bajo costo y alto valor nutritivo para niños. En fin, en el último tiempo, se ha intensificado la búsqueda de tecnologías simples de utilidad productiva.

Sin embargo, existe un divorcio entre las instituciones y personas vinculadas al quehacer científico y los organismos encargados de ejecutar las políticas y programas. Entre las razones de ese divorcio pueden mencionarse, por un lado, que mientras las primeras entienden la investigación como una actividad de largo plazo, los segundos requieren resultados inmediatos; por otro lado, el financiamiento para los estudios proviene de presupuestos oficiales nacionales o de fuentes externas, lo que condiciona las investigaciones a los vaivenes políticos y a los intereses de los organismos financieros; asimismo, la capacitación de científicos se realiza fundamentalmente fuera de la región, dada la reducida existencia de centros de excelencia académica y científica; tampoco hay facilidad en el diálogo entre "científicos" y "funcionarios de programas" dadas las diferencias muy notorias en la formación profesional y los resultados "visibles" que los segundos exigen.

Estas situaciones han impedido aprovechar más activamente estos recursos, por lo que es necesario revisar las políticas de investigación tecnológica y científica como manera de incorporar a esas entidades al desarrollo social.

## 2. La cooperación horizontal entre los países de la región y con otras regiones del mundo

Esta es otra rica fuente de recursos para impulsar el desarrollo social. En este caso, sin embargo, las experiencias más numerosas se han realizado en el campo de la economía y el comercio.

Existen muchas materias del desarrollo social sobre las que la cooperación entre los países ha enriquecido rápidamente el conjunto de conocimientos de los cooperantes. Como ejemplo pueden citarse las campañas para cumplir metas que superen problemas que afectan en forma masiva a la población; el análisis de modalidades de servicios experimentados y probados sobre la atención a los preescolares; la evaluación de sistemas de organización institucional para cumplir ciertas políticas de desarrollo social.

El uso de este medio disminuye en forma importante los costos de la asistencia técnica internacional y sobre todo, permite evaluar experiencias realizadas en contextos similares.

### 3. Los sistemas de integración

En América Latina y el Caribe se han desarrollado sistemas de integración en la dimensión de toda la región o por grupos de países. Se han celebrado también convenios bilaterales o multilaterales sobre materias del desarrollo, donde han predominado los objetivos económicos y comerciales.

En el último tiempo, paulatinamente, se han ido incluyendo aspectos sociales en los sistemas ya establecidos o se han celebrado convenios especiales en materias como educación, salud y trabajo. Sin embargo, es muy lento el aprovechamiento que los países han realizado de estos sistemas, en parte porque éstos carecen de recursos para promover políticas y programas en esta área. Más efectivas han sido las conferencias de Ministros, a través de las cuales se han promovido algunas políticas sociales, como la atención primaria de salud, por ejemplo, o el desarrollo de la planificación social.

### 4. La comunicación social

En el último tiempo ha habido un notable progreso de los medios de comunicación masivos en todos los países de América Latina y el Caribe tanto a nivel técnico como en la cobertura de las audiencias nacionales. En esta misma medida se ha intensificado el debate en torno al papel que cumplen, o pueden cumplir, en el proceso de desarrollo de los países. De hecho, se reconoce la enorme potencialidad que tienen los medios de comunicación para apoyar los procesos de desarrollo, pero se señala que existen restricciones estructurales y funcionales para su cabal uso en favor de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Sin embargo, es posible concebir una contribución útil de los medios de comunicación social en el proceso de desarrollo. Ello exige cambios tanto en los propios medios de comunicación social y en las personas que trabajan directamente con ellos, como también