



CEPAL - ILPES

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA

SANTIAGO, CHILE, 12 al 15 de abril de 1982



UNICEF

C-2

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.12  
E/ICEF/SIMSOC/R.12  
12 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



PRESENTACION DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES), SR. JORGE MENDEZ MUNEVAR, EN LA SESION  
INAUGURAL DEL SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA

82-4-750



PRESENTACION DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES), SR. JORGE MENDEZ MUNEVAR, EN LA SESION  
INAUGURAL DEL SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA

Podría decirse que hasta hace relativamente poco tiempo, los temas vinculados con la política social, y los programas sociales, parecían más fáciles y claros de abordar que ahora. El esfuerzo para mejorar los aspectos sociales del desarrollo podía, para muchos, limitarse a avanzar más o menos intensivamente en la solución, o en el alivio; de algunos problemas que afectaban especialmente a determinados grupos de la sociedad. Existía un buen grado de consenso sobre una serie de asuntos básicos. Un concepto generalmente aceptado era el de la bondad de determinado tipo de democracia política. Los objetivos de acción social podían definirse en términos por lo menos relativamente concretos. Existía confianza en la viabilidad y en el correcto funcionamiento de modelos económicos que permitirían mantener una tasa de crecimiento suficiente para financiar el alivio deseado a los problemas de los grupos más necesitados. Había un consenso, por lo menos hasta cierto punto, respecto a cual debería ser el papel del Estado en todo ese proceso. Existía mayor fe en la ciencia económica, y en los avances que se habían producido en la teoría del desarrollo, para sugerir políticas y planes adecuados. En síntesis parecía que la mayor parte de los países disponían de herramientas analíticas, de procedimientos de acción, de capacidades operativas, y de base política, suficiente para lograr un gradual fortalecimiento y consolidación de sus sociedades. El hecho de que durante más de 20 años la América Latina hubiera sido capaz de sostener una de las tasas de crecimiento más altas del mundo; de que tan espectacular hubiera sido, en algunos casos, el progreso material, visible especialmente en algunas ciudades y en algunos sectores de producción, y el que además se hubiera logrado mejoras innegables en algunos aspectos sociales, mayor expectativa de vida, descenso

/en la

en las tasas de crecimiento poblacional, importantes avances en educación popular, en salud, en vivienda, parecía indicar que el camino emprendido era correcto, y que las sociedades latinoamericanas marchaban hacia un futuro de prosperidad y de justicia.

Sin embargo, la gran razón para que hoy iniciemos este Simposio es, tal como lo ve el ILPES, la de que lo que parecía relativamente claro hace algunas décadas, hoy no lo es, en absoluto. Durante estos pasados años se han agudizado varias dudas que antes parecían por lo menos aceptablemente resueltas dentro de los grupos dominantes pero reformadores de la sociedad. Yo quiero, en esta breve presentación, mencionar tres de las que considero principales, pues tienen especial relación con la temática de este Simposio. La primera es la de la confusión que reina, casi generalizadamente, sobre cuál debe ser el o los modelos económicos que sean más propicios para asegurar el crecimiento y, con ello, la satisfacción de las necesidades sociales. La segunda es la de la debilidad de los sistemas políticos para buscar la justicia social. La tercera es la de la deficiencia de conocimiento sobre las implicaciones económicas de los programas sociales, y del cambio social mismo.

De esos tres motivos de inseguridad para lograr el cambio social, resalta en primer lugar el de los vacíos operacionales de la teoría económica. Así como hay ciclos de los negocios, podemos plantear otro tipo de ciclo, el de las fluctuaciones en la capacidad de la ciencia económica para ofrecer soluciones a los problemas de su tiempo. Hay momentos en que parece coincidir un cuerpo de teoría con el éxito de su aplicación, y esa es la fase ascendente del ciclo de la efectividad de la ciencia. Hay otros períodos en que, por el contrario, un divorcio parece establecerse entre lo que predomina en el plano teórico y el éxito de las políticas que de allí se derivan. Fase descendente de la validez de la teoría, ya sea porque quienes se encargan de aplicarla no tienen éxito en sus decisiones, o porque se ha perdido la fuerza conceptual y de convicción de

/la teoría

la teoría misma. En ese sentido, yo creo que estamos pasando por una fase descendente particularmente aguda. Desde algunos años, parecemos haber perdido la pericia para utilizar la teoría económica, o para crearla, y en los países más diversos, con modelos muy diferentes, de izquierda o de derecha, tanto los economistas como los estadistas y los expertos parecen enfrentarse a serias dificultades para actuar articuladamente, para sostener posiciones, ejercitar las necesarias flexibilidades, plantear las necesarias respuestas a la coyuntura. El ciclo volverá a ascender, sin duda, hacia nuevas esferas de fe y de eficiencia operativa de la ciencia económica. Pero en estos momentos yo pienso que estamos frente a una situación muy crítica.

Parece sorprendente que esa sensación de desconcierto, y la frecuencia con que se suceden los tropiezos de las políticas económicas de tantos países del mundo, tengan lugar en momentos en que se multiplican las novedades científicas en el campo de la economía. Tal vez nunca antes había surgido tan deslumbrante acopio de aportes aislados, de nuevos instrumentos analíticos, de modelos económicos, de usos intensivos de la programación lineal y de la ingeniería de sistemas supuestamente aplicables a los problemas económicos. Parecería que con todo ello sería dable descubrir y aplicar nuevas y eficientes soluciones prácticas. Sin embargo, no es ese el caso. Tal vez, en primer lugar, porque muchos de los antiguos lazos entre el mundo académico y los mundos político y gubernamental se han roto, o por lo menos son mucho menos fluidos. Pero, también es verdad que el mundo académico no ha vuelto a ser capaz de presentar bloques de ideas que, en su conjunto, tengan suficiente poder de convicción y que respondan a las esperanzas de los dirigentes políticos y de la sociedad en general.

Tanto del lado de la izquierda como de la derecha política, se están multiplicando los ejemplos en los que fórmulas que parecían ungidas por el óleo de la verdad, no parecen capaces de superar ni los problemas estructurales ni los de coyuntura. Gobiernos muy sofisticados de naciones industrializadas deciden

/aplicar su

aplicar su versión de los principios científicos del liberalismo, y de pronto se encuentran con que lo que se suponía ir en una dirección va en otra, las curvas Laffer funcionan en sentido contrario, la doma de la inflación sube las tasas de interés; la supresión de los gastos sociales en el presupuesto público resulta en un aumento en vez de una disminución de los gastos fiscales, etc. Ni las teorías económicas parecen claras, ante esas contradicciones, ni la práctica de la política económica parece sabia. Países de economía centralmente planificada a los que de pronto les resultan déficits impagables en su balanza de pagos, y en los que la solidaridad entre las clases proletarias adquiere se transforma en luchas profundas, en las que el gran tema es una reivindicación de libertades. Tanto el marxismo, como el neo-capitalismo, parecieron quedarse detrás de los acontecimientos, y de las expectativas populares. Y los grandes problemas económicos que han tenido algunos de los países que emprendieron el camino de profundas reformas sociales, pueden haberse debido, por lo menos en parte, a la falta de una teoría coherente y operativa del cambio social.

Los planteamientos de este Simposio sobre objetivos y programas sociales deben producirse, por lo tanto, en un momento en que las sociedades, quienes las dirigen y quienes piensan sobre ellas, parecen tener menos capacidad y claridad que antes para expresar y racionalizar el proceso económico, proponer ideas que mantengan vigencia, ponerlas en marcha con un mínimo de persistencia, y lograr durante por lo menos un tiempo razonable que sus programas tengan éxito, y que las sociedades efectivamente mejoren y se fortalezcan. Tenemos por lo tanto, pues, ese primer interrogante por contestar: programas sociales, dentro de qué sociedad, dentro de qué modelo económico? Y si los economistas, los científicos sociales en general, los administradores industriales, los financistas, parecen en general tan desconcertados y tan expuestos a desilusionarse, con qué bases de fe en la vigencia de algún sistema económico se puede hacer política social?

/No pretendo

No pretendo yo negar el inmenso valor y los méritos que tienen los economistas como profesionales, o como estadistas, de uno u otro campo. Ni minimizar el significado del esfuerzo, y en muchas ocasiones, de los éxitos concretos aunque parciales, de quienes manejan la economía o buscan mejorar la sociedad. En el ILPES, por ejemplo, creemos que hay algunas cosas evidentes y necesarias por hacer en el campo de la planificación, estrategias y políticas de desarrollo, organización de los programas sociales, etc., y cooperamos con los Gobiernos para que se hagan. Pero lo que me parece evidente, al mismo tiempo, es que estamos pasando por una etapa en el relacionamiento entre ciencia y realidad social, entre los esfuerzos por mejorar el conocimiento y la fe en lo que resulta de esos esfuerzos, que tiende a volvernos más escépticos, más inseguros que lo que éramos, los de uno u otro campo, hace por ejemplo 20 años. Nos estamos quedando sin paradigmas económicos en los cuales recostar nuestra ansiedad colectiva. Y esto tiene una profunda relación, sin duda, con lo que esperamos de las políticas sociales.

El segundo motivo de preocupación que se presenta ahora con características especialmente intensas, aunque tal vez siempre ha sido así, es el político. Me refiero al ejercicio de la política como forma de obtención del poder público, y a la organización y forma de funcionamiento de los poderes públicos.

James Buchanan decía en 1960: "El desafío de nuestra época no es económico, sino de orden institucional y político. Hay que concebir una nueva tecnología política, nuevos modos de expresión democrática que permitan vencer la creciente invasión de una casta de burócratas privilegiados". Existe, pues, el gran interrogante de cómo hacer más eficiente el proceso de decisiones del Estado, cómo hacer coincidir mejor los procesos y la lucha política propiamente dicha con los objetivos y las necesidades del conjunto de la sociedad.

La necesidad de llenar el vacío de la política, de mejorar la organización de los partidos, y de fortalecer los movimientos políticos, precisamente para cumplir la necesidad de solucionar los problemas sociales, se encuentra, por lo común, en todo tipo de regímenes. El hecho es que, hasta ahora, lo genuino de los objetivos sociales queda, en ciertas situaciones disminuido, ya sea porque el mantenimiento del poder se constituye en el objetivo primordial de quienes lo están detentando, o porque los fines de satisfacer necesidades sociales pueden supeditarse a los intereses de los grupos que mayormente contribuyan al mantenimiento del poder político. En esas circunstancias, la atención a las necesidades globales de la sociedad, buscando la mayor solidaridad posible, tiende a debilitarse. Estas consideraciones llevan a pensar que la validez y el éxito de los programas sociales, si es que se busca realmente la construcción de sociedades mejores, más justas y más aceptadas por el común de sus integrantes, requieren que se cumplan determinadas condiciones políticas, y que la política, como arte del poder, debe ser capaz de ajustar sus miras, y sus procedimientos a esos propósitos. De otra manera, como decía Montaigne, "el alma descarga sus pasiones sobre objetos falsos, cuando los verdaderos le faltan".

Quiero por último mencionar un tercer motivo de especial interés en los actuales momentos, en el examen de los problemas y los programas sociales. Se trata de los vacíos conceptuales, técnicos y operacionales que todavía existen respecto a las implicaciones económicas del cambio social, al estrecho relacionamiento entre lo social y lo económico. Si bien se han realizado avances muy importantes particularmente durante los últimos años por ejemplo en la economía de la educación, o en la logística de las decisiones del sector público en el campo social, es evidente que todavía queda un gran terreno por cubrir antes de que se conozcan adecuadamente los efectos del gasto social sobre un conjunto de variables tanto macroeconómicas como microeconómicas; empezando por la tasa global de crecimiento, las

/tasas de



tasas de inversión y ahorro, y otras, y, más aún, antes de que esos relacionamientos entre gasto social, cambio social y proceso económico se tengan en cuenta verdaderamente por quienes toman las decisiones de las políticas económicas y sociales.

El hecho de realizar un Simposio como el que tienen el honor UNICEF y el ILPES de ver inaugurado hoy, indica nuestro profundo interés porque temas como los que acabo de mencionar avancen en su examen y esclarecimiento. Ello es necesario para renovar el ánimo y la capacidad de acción efectiva de los reformadores sociales, de los innumerables apóstoles de la justicia social. La América Latina necesita, para justificarse plenamente como conjunto de naciones modernas y viables, solucionar los problemas de millones y millones de sus ciudadanos que viven en condiciones de aguda pobreza, de desigualdad de oportunidades, o de falta de participación en la sociedad. Sin embargo, mientras no se logre escoger y poner en marcha vías adecuadas al crecimiento económico, que al mismo tiempo permitan aprovechar los beneficios de una sana apertura al comercio mundial y los de un correcto manejo y expansión del mercado interno, tratando de acelerar el crecimiento por medio de políticas de estímulo adecuadas y eficientes en las que el Estado tendrá que jugar un papel importante; nuestras sociedades seguirán viéndose expuestas a la incertidumbre, a los bruscos reveses con que puede golpearlas el comercio internacional o el juego de las finanzas internacionales, o a la inconsistencia o inoperancia de ciertas políticas económicas. Se trata de un problema de teoría económica, de teoría del desarrollo, que debe ser resuelto. Del mismo modo, si los mecanismos políticos existentes en la región, los que expresan y detentan el poder centran su acción en las áreas no prioritarias, la búsqueda de la justicia social dentro de la libertad puede hacerse en extremo difícil. Y, por último, mientras no sepamos mucho más sobre el significado económico de los programas sociales y del cambio social, tanto

/desde el

desde el punto de vista del impacto de su costo, en términos de recursos asignados, sobre el conjunto del proceso económico, como de sus repercusiones en términos de oportunidades de mayor crecimiento económico, estaremos corriendo el riesgo de desperdiciar recursos, sostener proyectos o programas ineficientes, o lo que a mi modo de ver sería más grave, de no decidirnos a acometer determinadas grandes empresas de cambio y de mejora social por desconocer o no apreciar debidamente los beneficios económicos, humanos y sociales que a la larga saldrían de su cumplimiento.

Este Simposio abordará los temas que acabo de mencionar en las cinco áreas temáticas programadas. En efecto el primer tema "El desarrollo social en crisis. Las estrategias de los 70 y su cuestionamiento"; nos brinda una oportunidad para presentar nuestra interpretación sobre los logros y obstáculos de las políticas sociales en la década pasada. Al abordar las grandes controversias acerca de las políticas sociales, tendremos la oportunidad de examinar y de intercambiar ideas sobre las funciones adoptadas en la formulación y ejecución de las políticas.

El tema "Alternativas de políticas sociales para América Latina y el Caribe en el Decenio del 80", nos brindará la oportunidad de presentar sugerencias clarificadoras al gran desafío que tenemos por delante.

El cuarto tema se presta a suscitar valiosos intercambios de ideas sobre las implicaciones sociales y económicas de las políticas de desarrollo. Finalmente, el tema de la viabilidad política del desarrollo social permitirá una interesante discusión en torno a los caminos para transformar las realidades de la política en formas efectivas para buscar la justicia social.

La calidad técnica, el renombre, la influencia de quienes gentilmente han atendido nuestra invitación, y se aprestan a participar en estos días de debate, es una garantía de que el empeño del UNICEF y del ILPES rendirá

/buenos frutos.

buenos frutos. El ILPES tiene la buena suerte de haber encontrado en UNICEF, y particularmente en su ilustre Director Regional Dr. Martínez Sotomayor, un excelente socio en el empeño de realizar algunas tareas útiles en el campo de la Planificación Social. Es así como, durante estos pasados tres años, hemos organizado conjuntamente Cursos de Planificación Social a los que han llegado participantes de toda la región latinoamericana. Hemos editado publicaciones conjuntas. Y, por sobre todo, hemos establecido un diálogo constructivo en el que el interés de UNICEF por los problemas de la infancia y la juventud se ha encontrado con el interés nuestro por avanzar en los aspectos operacionales de la política de desarrollo. Es así como resultó casi natural que el Dr. Martínez Sotomayor le propusiera al ILPES organizar conjuntamente este Simposio, y que nosotros aceptáramos con entusiasmo su iniciativa. La tarea es difícil, y la hemos afrontado con modestia, casi con temor de que el tiempo disponible para prepararla fuera demasiado corto. Pero nos pareció que bien valía la pena arriesgar que hubiera vacíos, y que algunos de los temas apenas pudieran esbozarse, pues creemos que es urgente continuar realizando avances en el campo de la planificación social, y porque el intercambio intelectual que se va a llevar a cabo, entre Ustedes y nosotros, será extraordinariamente útil para que tanto el UNICEF como el ILPES reciban sabias sugerencias sobre cómo continuar su tarea e intensificar su esfuerzo. Repito que la presencia de Ustedes es ya, en sí misma, un grato logro, que nos honra. Reciban Ustedes una cordial bienvenida de parte del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.