



ILPES - INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
NACIONES UNIDAS - CEPAL - PNUD
GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE



SECRETARIA DE PROGRAMACION
Y PRESUPUESTO

SPR

V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe
V Conference of Ministers and Heads of Planning of Latin America and the Caribbean
Ve Conférence des Ministres et Chefs de Planification de L'Amérique Latine et des Caraïbes

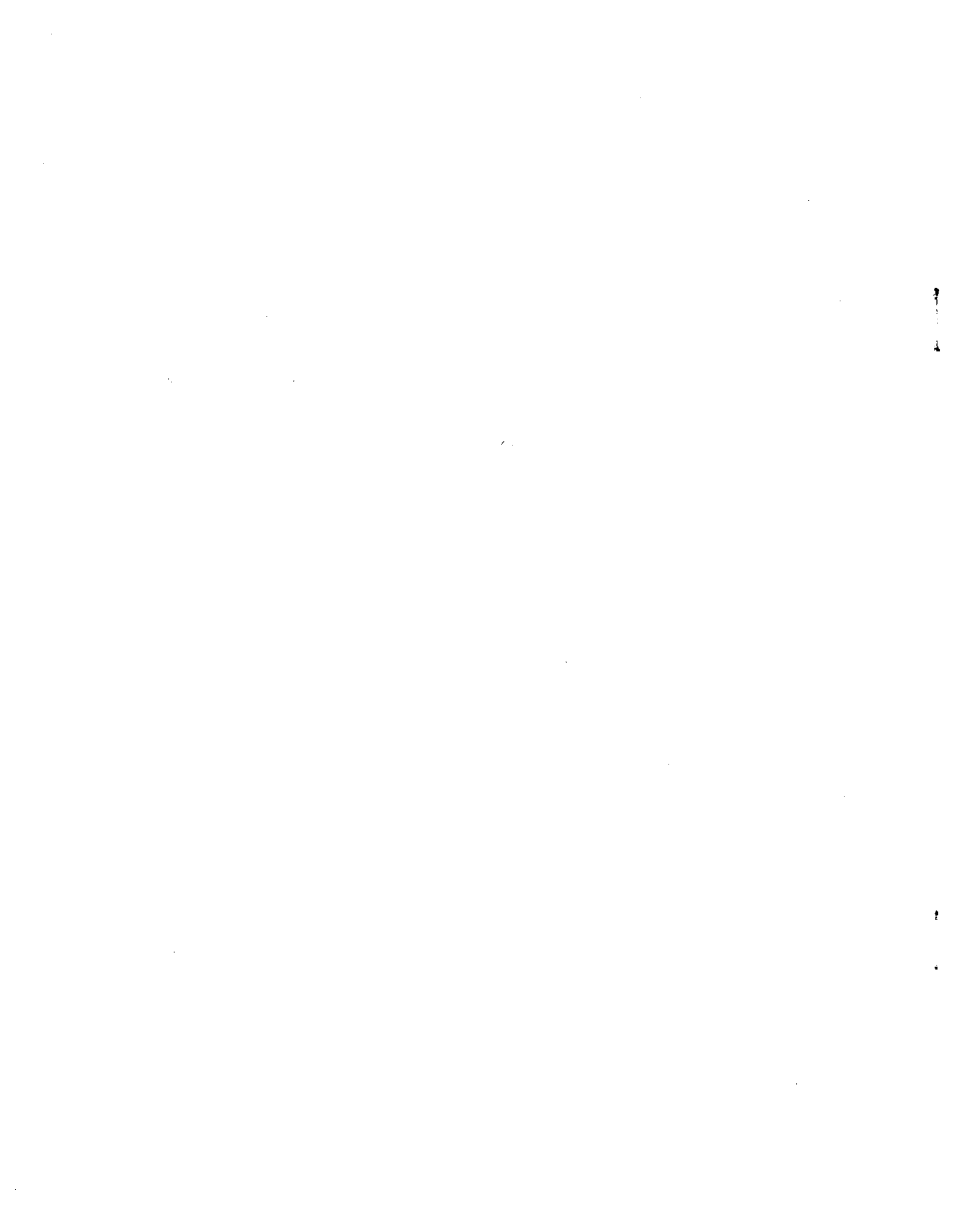
Ciudad de México, 15, 16 y 17 de abril de 1985

Distr.
LIMITADA
IC/IP/L.14 (CM 5/3)
30 de Enero, 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL



BASES TECNICAS DEL TEMARIO PROPUESTO

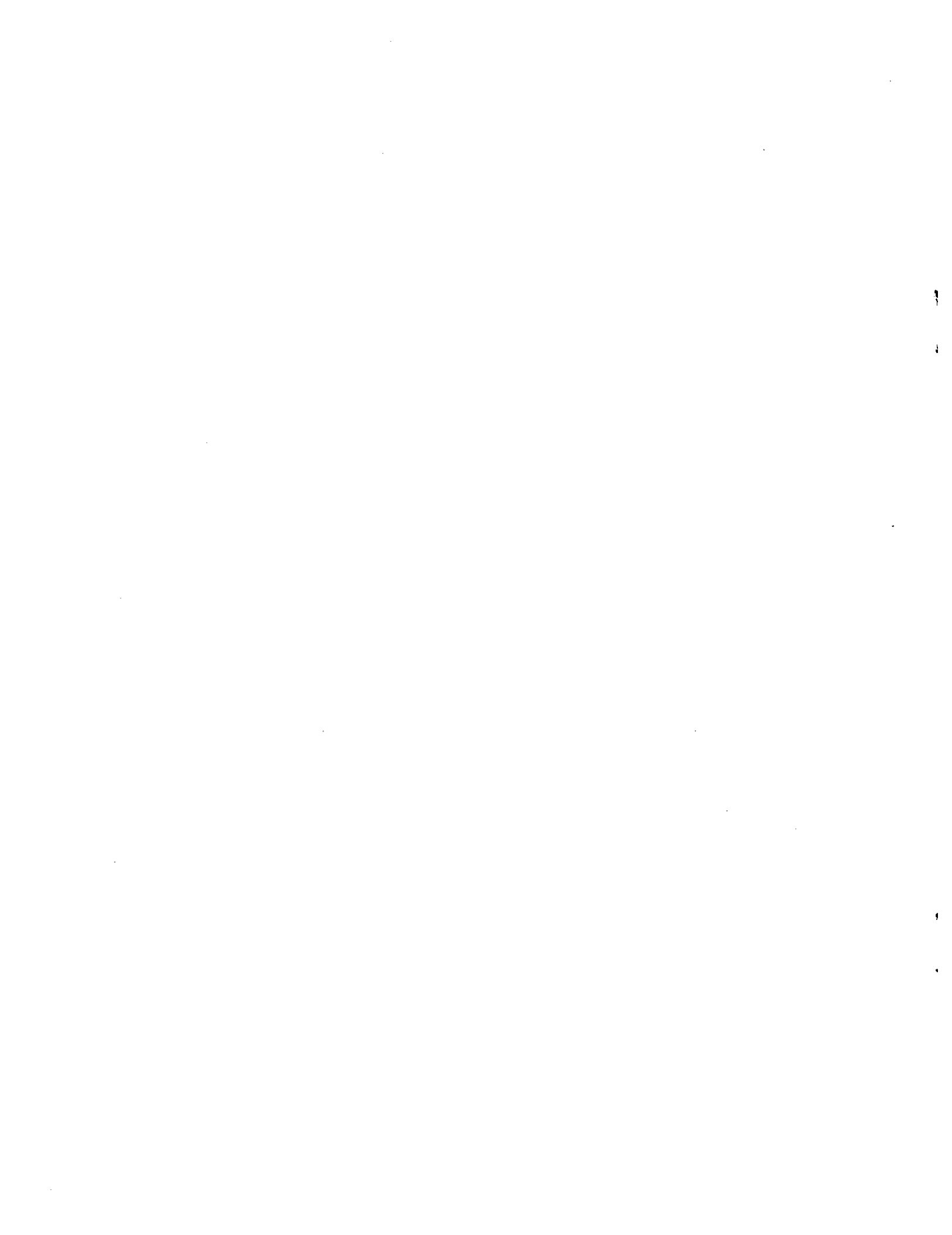
85-3-259



INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
PRIMERA PARTE	3
LOS TEMAS CENTRALES DE LA V CONFERENCIA	3
<u>Tema I:</u>	
LA CRISIS EXTERNA Y LOS PROGRAMAS DE REACTIVACION DE LOS '80	4
a) Programas de Reactivación Productiva y Servicio de la Deuda Externa	6
b) Adecuación entre Promoción de Exportaciones y Sustitución de Importaciones	6
c) Recuperación de la Capacidad de Ahorro Interno	7
d) Reducción del Desequilibrio Interno	8
e) El Relacionamiento Externo en Estrategias Alternativas	8
f) Generación de Empleo: una Preocupación Dominante ...	11
<u>Tema II:</u>	
POLITICAS ECONOMICAS: EL PAPEL DEL ESTADO EN LAS TAREAS DEL FUTURO	12
g) Diversidad de Experiencias y Creatividad Instrumental	12
h) Planificación e Intervención del Estado	13
SEGUNDA PARTE	16
DESCENTRALIZACION DE DECISIONES Y DESARROLLO SOCIAL	16
i) Concertación y Participación Social	17
j) Descentralización Territorial	18
k) Desarrollo Social, Empleo y Sector Informal	19
l) Estado de Bienestar, versus Políticas Compensatorias	20
m) Concepción Sectorial, versus Concepción Sintética del Desarrollo Social	21
n) Atención al Desarrollo Rural	22

(I/50213)



PRESENTACION ^{*/}

1. Este documento tiene el propósito de apoyar la discusión de la Agenda prevista para la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación (véase Documento CM 5/2), planteando algunos antecedentes e interrogantes para motivar el intercambio de experiencias y debates que tendrán lugar en este evento. Originalmente fue presentado al Subcomité Técnico realizado en Brasilia en diciembre de 1984, donde se discutió y se le hicieron observaciones que ahora se recogen.
2. Los antecedentes y razonamientos que aquí se hacen son, por supuesto, relativos en el sentido de que no son valederos para la totalidad de la región, ni los interrogantes reflejan con absoluta uniformidad los problemas que en cada país, son los más prioritarios. El interés de este trabajo reside en su utilidad para sugerir a los participantes de la V Conferencia algunos temas que podrían servir para la discusión dentro del Temario.
3. La primera sección presenta los temas centrales propuestos para ser debatidos en conjunto, en las Plenarias I y III:
 - "La Crisis Externa y los Programas de Reactivación de los Años '80"; y
 - "Las Políticas Económicas y Sociales: El Papel del Estado en las Tareas del Futuro".
4. En la segunda sección, se presentan cuestiones relativas a otros dos temas asociados a los anteriores y que serán también objeto de consideración en el Grupo de Trabajo y en la Plenaria II:

^{*/} Corresponde a una versión actualizada del Documento ST-VII/5 distribuido en noviembre de 1984.

- "Problemas de Descentralización en las Decisiones Gubernamentales"; y
- "Empleo, Ingreso y Programas Sociales en la Segunda Mitad de la Década".

5. Pese al carácter amplio del Temario, está lejos de ser exhaustivo, y se sitúa en aspectos del desarrollo económico y social más afines con la actividad de los organismos nacionales de planificación. Esto explica, en parte, los vacíos que presenta respecto a dimensiones sectoriales del desarrollo (en particular sobre cada sector productivo: minería, energía, agricultura, industria, etc.) cuyas políticas específicas suelen ser atribuciones de otras instancias institucionales de los Gobiernos.

6. Por lo tanto, el presente documento fue elaborado sin la pretensión de diagnóstico, de análisis o de planteo de tesis. Sólo pretende conformar, como se dijo, una plataforma temática que pueda dar más efectividad al intercambio de experiencias en la V Conferencia. La decisión de elaborarlo - aprobada en las reuniones intergubernamentales preparatorias de la V Conferencia - se basó en la expectativa de que los antecedentes e interrogantes aquí planteados sirvan para que cada Delegación - a su libre elección - establezca alrededor de ellas su propio guión de intervención.

PRIMERA PARTE

LOS TEMAS CENTRALES DE LA V CONFERENCIA

7. Los antecedentes disponibles sobre el impacto de la crisis en el desarrollo de los países y sobre sus modalidades de planeación y de manejo de las políticas públicas, permiten considerar esta V Conferencia como un foro excepcional para intercambiar experiencias. En efecto, en la mitad de la década, ya se puede contar con una mejor evaluación de la crisis recesiva y anticipar el papel que la planificación y la coordinación de las políticas económicas y sociales, debe jugar en el futuro próximo para la recuperación del desarrollo.

8. Se propone que el debate se organice medularmente en torno a dos temas: La Crisis Externa y los Programas de Reactivación Económica, y El Papel del Estado, de la Planeación y de las Políticas Públicas en la Promoción de un nuevo Desarrollo sostenido a mediano plazo. Dado que ambos temas están estrechamente relacionados, se ha dispuesto su discusión en sesiones plenarias y en forma conjunta. Sin embargo, en este documento introductorio, ambos temas de presentan separadamente.

Tema I:

LA CRISIS EXTERNA Y LOS PROGRAMAS DE
REACTIVACION DE LOS AÑOS '80

9. La recesión internacional y la forma como cada economía nacional la ha enfrentado, han redefinido ciertamente el marco de relaciones externas de la región en los próximos años. Por otra parte, las modalidades de renegociación de la deuda y los programas de ajuste ya adoptados, han condicionado las opciones más inmediatas de reactivación y, en ciertos casos, han limitado las alternativas de desarrollo que se debiera encarar en el futuro próximo.
10. Hay numerosos indicios de que la recuperación del Sur es afectada por la reactivación del Norte (y más aún, a corto plazo), y que, en el Norte, juega un gran papel la dinámica interna de la economía norteamericana. Se ha generado un amplio consenso de que la reactivación reciente experimentada por los Estados Unidos (1983 y 1984) no se difundirá con la rapidez necesaria ni a Europa ni a América Latina y el Caribe. Dicha tendencia dificulta admitir una rápida expansión de las exportaciones de la región y asimismo, una recuperación de las relaciones de precios de intercambio. Luego, se entorpecen las posibilidades de que la región pueda generar un excedente significativo de exportaciones, sin tener que deprimir aún más al ya reducido nivel de importaciones. En el plano financiero, las políticas fiscal y monetaria de los Estados Unidos jugarán también un rol decisivo. Al respecto, no hay todavía seguridad de suficiente reversión en las altas tasas de interés y se mantiene la expectativa de escasez de financiamientos "nuevos" (es decir, no comprometidos con el "roll-over" del endeudamiento externo). Más aún que en el pasado, la reactivación y el desarrollo dependen de políticas nacionales específicas, coherentes y deliberadas.

11. En diversos casos, las modalidades adoptadas para renegociación de la deuda han significado una postergación para el futuro próximo del grueso de los vencimientos pasados, lo cual pospone el problema de fondo. Por otra parte, los programas de ajuste adoptados han tendido a sacrificar los niveles de inversión y con ello la necesaria expansión de la capacidad productiva. (El coeficiente de inversión sobre el producto cae de 23.9% en 1980, a 16.7% en 1983, para la región en su conjunto).^{1/} Además, se han afectado seriamente los niveles de consumos básicos, acumulando necesidades urgentes con las consiguientes presiones sociales. Estas, a la vez, han sido agravadas por la desocupación, (el desempleo abierto pasó en la región del 6.9 por ciento en 1980, al 10.8 en 1984).^{2/}

12. Ante este cuadro, muchos gobiernos miembros se ven compelidos a redefinir su manejo macroeconómico de corto plazo, buscando una reactivación en el plano productivo, sin generar o agravar las presiones inflacionistas, donde las haya. A escala regional, la tasa media simple de aumento de los precios al consumidor pasó del 66% en 1983 al record de 145% en 1984; la tasa ponderada por la población se eleva en el período, de 130% al 175%.^{3/} Es oportuno, por lo tanto, una discusión de los principales problemas y alternativas envueltos en el diseño y aplicación de los programas macroeconómicos, enriquecida por un intercambio de las experiencias nacionales más recientes. Desde luego, tal discusión implica considerar modelos alternativos de desarrollo menos dependientes de las exportaciones y del abastecimiento importado, a fin de aminsonar los condicionantes externos.

^{1/} Al cierre de este documento, no se disponía aún de este dato para 1984.

^{2/} Muestra de 12 países, incluyendo todos los mayores. (PREALC: "Después de la Crisis: Lecciones y Perspectivas", OIT, Santiago de Chile, octubre de 1984, p. 17).

^{3/} CEPAL, "Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana a 1984", CEPAL, Santiago, Chile, enero de 1985.

a) Programas de reactivación productiva y servicio de la deuda externa

13. Un elemento crucial es hoy la alta relación existente entre la deuda externa y el producto interno bruto; con ello, el servir un interés anual alto significa destinar un alto porcentaje del producto a este efecto. Pero, como se sabe, la tasa de interés predominante en el mercado internacional de capitales está por encima de la tasa de crecimiento previsible de la economía: luego, su servicio puede implicar una compresión adicional del consumo e inversión internos. Diversas previsiones sobre las tendencias de la economía internacional señalan que América Latina y el Caribe no podrán crecer a las tasas de las décadas del '60 y '70, cercanas al 6% promedio anual. En la generalidad de los casos, tampoco se podrá generar el excedente de exportación suficiente para pagar integralmente los intereses de la deuda externa. En otros términos, sin una óptica de largo plazo en el manejo de la deuda, la reactivación productiva seguirá entrabada por la restricción externa. Las alternativas para levantar o aminorar esta restricción, constituyen ciertamente un tema central del debate.

b) Adecuación entre promoción de exportaciones y sustitución de importaciones

14. El aminoramiento de esta restricción externa pasa por decisiones críticas en materia de asignación de recursos. Algunas indagaciones saltan a la vista respecto a los sectores que deberían impulsarse prioritariamente para producir las escasas divisas mediante exportaciones (tradicionales o nuevas) o mediante actividades que puedan sustituir importaciones. Por cierto, varía de uno a otro país el límite de los esfuerzos de sustitución que deberán realizarse

para no caer en ineficiencias gruesas de asignación de recursos en el largo plazo. Estas son cuestiones pertinentes también donde se registraron resultados notables del esfuerzo exportador en la región, incluso por el hecho de que no siempre se ha tenido un éxito concomitante en la balanza de pagos debido al precario nivel de precios de las exportaciones. En varios casos, esa frustración se agravó por la sobre oferta exportable o por las prácticas proteccionistas de los países industrializados. En varios países se replantea la necesidad de buscar nuevas sustituciones económicas de importaciones y un nuevo fortalecimiento de la cooperación regional. Los avances en la convivencia regional alcanzados en Quito y Cartagena apuntan en esta última dirección.

c) Recuperación de la capacidad de ahorro interno

15. Pese a la diversidad de alternativas abiertas a los países miembros, en casi todos se impone la elevación del nivel de ahorro interno, tanto público como privado. Teniendo en cuenta la crisis fiscal y la vulnerabilidad de los mercados internos de capitales en la región, es oportuno intercambiar experiencias sobre las soluciones ensayadas. Dicho intercambio incluye temas como los siguientes: reformas tributarias que eleven el ahorro público y no desestimulen la inversión privada; reformas institucionales que pudieran promoverse a fin de sanear o robustecer los mercados internos de capital y medidas de control aplicadas sobre la fuga de capitales hacia el exterior. La consideración de propuestas realistas sobre estos temas son aún más necesarias en aquellos países donde se persigue la reactivación productiva sobre la base de un mayor esfuerzo interno.

d) Reducción del desequilibrio interno

16. Esta tarea de reactivar productivamente las economías no puede disociarse del esfuerzo para reducir los fuertes desequilibrios internos en el plano financiero. De suyo, surgen varias interrogantes cruciales que deberán afrontar: Una de las más decisivas es cómo abatir las presiones inflacionarias vigentes sin afectar la reactivación de la producción y la generación de empleos y, asociado a ello, cómo evitar que el esfuerzo exportador al mismo tiempo que crea divisas, repercuta parcialmente en el desequilibrio interno. Otra cuestión clave es cómo combinar políticas de compresión de la demanda, con políticas que regulen equitativamente los ingresos y las presiones de costo o, más ampliamente, como concertar pactos sociales y treguas en la pugna redistributiva, a fin de alcanzar los objetivos de estabilidad y reactivación. En general, ya parece impostergable la tarea de combinar la política de estabilización con la reactivación productiva y sólo en esta perspectiva calibrar, con más selectividad, la "compresión monetaria".

e) El relacionamiento externo en estrategias alternativas

17. La crisis externa y las repercusiones de las políticas de ajuste ensayadas en los países de la región, han traído de vuelta a un tema clásico en el debate sobre el desarrollo: la discusión de estrategias alternativas y del papel del Estado en su implementación. Dicha discusión es valedera tanto donde en el pasado reciente se registraron experiencias de corte neoliberal, como donde en la acción del Estado hubo decisión de intervención; por todas partes se reanima el debate sobre el contenido sustantivo de tales estrategias y sobre los límites deseables de la acción del Estado.

Usualmente, hay tres elementos centrales en esta discusión: primero, el de la opción por el tipo de relacionamiento externo deseado (párrafos 18 al 22); segundo, la modalidad más adecuada de intervención macroeconómica y de planeación gubernamental (párrafos 29 al 32) y, tercero, los aspectos distributivos y de desarrollo social (véase especialmente la Segunda Parte de este documento). Sobre cada uno de ellos, cabe plantearse varios interrogantes.

18. Hace años que la restructuración industrial en el Norte venía imponiendo una revisión de las estrategias de inserción del Sur, en el conjunto de la economía mundial. Como resultado de la crisis internacional y de los procesos de ajuste, los países periféricos deberán definir - ahora con mayor urgencia - las políticas de relacionamiento externo que resulten más favorables para asegurar un ritmo sostenido de crecimiento en el mediano y largo plazos. En principio, se podría diferenciar tres grandes líneas de opciones entre las accesibles a economías de mercado de la región.

19. La primera, se podría designar como la "búsqueda de una integración abierta con el Norte". En su base, estaría la expectativa de que los beneficios derivados (acceso a mercado externo amplio, facilidad de financiamiento internacional y de transferencia tecnológica) pudieran ser capitalizados internamente, asegurándose un crecimiento sostenido de la producción y del empleo y una mejora general del bienestar social. Obviamente, en esta opción los movimientos cíclicos del centro se transmitirían más fácilmente a la periferia aunque no siempre con la misma dinámica ni tampoco con los mismos signos.

20. Una segunda opción, opuesta, radicaría en una "alternativa de desarrollo más autónomo, con vinculaciones minimizadas con el Norte y con mayor integración dentro del Sur". El análisis histórico de la economía de la región, enseña que esta alternativa depende de los avances progresivos en los esquemas de integración regional, en la dirección que quedó recientemente marcada por Quito y Cartagena. Hay implicaciones que podrían compensar eventuales costos de sobre-diversificación dentro de los países que la adoptaran.

21. Una tercera, se podría concebir como "opciones de integración selectiva". Tomando en cuenta la polinucleación del Norte y buscando sacar provecho de sus diferencias internas de productividad y de desarrollo tecnológico, exigiría un control diversificado y selectivo respecto a las ramas productivas en que integrarse y respecto a cuáles países. Además, también dicha alternativa necesitaría ser complementada con esquemas de integración y cooperación subregional y regional.

22. Cualquier opción - dentro o fuera de las posibilidades aquí esbozadas - exigirá una coordinación explícita de políticas económicas y que éstas sean relativamente estables en el tiempo. El éxito dependerá, en cada caso, de un mejor equilibrio en la concepción de las diferentes políticas económicas instrumentales, de una coordinación más fina y más meticulosa de las diferentes medidas posibles y, por lo tanto, de una mayor eficacia en ciertas funciones de planificación. Todas presuponen, de algún modo, la conformación de un proyecto político de desarrollo, cuya legitimación dependerá, en cada circunstancia, del grado de acercamiento alcanzado entre el Estado y la Sociedad.

f) Generación de empleo: una preocupación dominante

23. Cualesquiera sean las líneas estratégicas elegidas, en todas ellas la problemática del empleo se hará presente, ciertamente, con un gran relieve. Los análisis disponibles respecto al impacto de la crisis en el desarrollo social y sobre la coherencia en el tiempo de las políticas sociales, muestran una grave situación de deterioro en gran parte de la región. En estos casos, se requiere un replanteo de fondo en los lineamientos que hasta el momento han inspirado a esas políticas, si se desea evitar un proceso de regresión social de características muy agudas. Las perspectivas en lo social son de que no sólo se enfrentaría un estancamiento por un período de duración indeterminada, sino un notorio deterioro en la calidad de la vida de amplios sectores de la población. El replanteo de las políticas de empleo exige discutir y dar respuesta a varios interrogantes; entre ellos, una cuestión central es - una vez más - la referente a las estrategias de desarrollo para la superación de la crisis.

24. En definitiva, la superación del desempleo y subempleo, está ligada a la recuperación de la capacidad de crecimiento económico y así, dicho problema seguirá vigente en los próximos años. Permanecerá, por lo tanto, el desafío de formular planes y estrategias a mediano y largo plazos, que efectivamente permitan la generación de puestos de trabajo productivo a niveles compatibles con la dinámica demográfica de cada país y el crecimiento de la fuerza de trabajo. Las políticas de inversión de largo plazo y desarrollo tecnológico pasan a constituir, en esta perspectiva, el punto central para la creación de empleos y el establecimiento de patrones de distribución de ingresos más generosos. Ello implica que el objetivo de generación de empleo productivo se ligue a las definiciones sustantivas de la estrategia en materia de industrialización, desarrollo agropecuario, incorporación de tecnologías de punta y fijación de nuevas prioridades nacionales en materia de servicios.

Tema II:

POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES: EL PAPEL
DEL ESTADO EN LAS TAREAS DEL FUTURO

25. Este tema ciertamente podría tocar definiciones nacionales de fondo que trascenderían los límites del presente debate. La perspectiva aquí es solamente de intercambiar información sobre las experiencias más recientes de la región, donde se han ensayado diversas opciones; algunas más liberales y otras más intervencionistas en lo referente a las funciones que cumplen los organismos nacionales de planificación. Un diálogo sereno sobre los resultados alcanzados puede enriquecer la experiencia de la región en lo referente al manejo de la política macroeconómica y de la planeación del desarrollo.

g) Diversidad de experiencias y creatividad instrumental

26. La historia reciente de la planificación en la región registra las más diversas experiencias en la orientación y manejo de las economías de la región. Hay Estados que practican un control centralizado de lo económico; hay una multiplicidad de casos en que el Estado se limita a efectuar una regulación indirecta de la economía, a través de las políticas macroeconómicas clásicas (especialmente en los campos fiscal, monetario y de comercio exterior) fijando un conjunto seleccionado de parámetros de política; y en algunas otras situaciones, hay ejemplos de intervención más comprensiva incluyendo - por ejemplo- la regulación directa del sector externo, del mercado de capitales o de las instituciones financieras. En cada caso, la región ha demostrado una gran capacidad para concebir

y aplicar nuevos instrumentos dentro de las políticas económicas que cada país privilegia. La acumulación, la evaluación y el intercambio de estas experiencias es, "per se", un expresivo recurso para los organismos nacionales de planificación.

27. En cuanto a la promoción del desarrollo, hay casos en que se fijó un marco general de "reglas del juego", dejando al mercado la asignación de recursos. En otras opciones, más intervencionistas, cupo al Estado alterar deliberadamente los precios relativos (a través de impuestos, controles y subsidios) para inducir un determinado patrón de formación de capital. La historia reciente de la región registra también opciones intermedias, donde el Estado y la iniciativa privada se aliaron para impulsar el crecimiento. Las diferentes experiencias reales son de especial interés a las autoridades de planeación.

28. Respecto a la distribución del ingreso, las políticas observadas también varían mucho. A veces el Estado actúa más marginalmente, asegurando un nivel mínimo a los sectores más desposeídos de la sociedad. En otros casos, el Estado experimentó políticas más integrales de ingresos (combinando instrumentos tributarios, salariales y de gasto) a fin de asegurar una distribución del ingreso disponible más equitativa. La crisis actual amplía la oportunidad de un diálogo sereno sobre este tema, desde la óptica de los organismos nacionales de planificación.

h) Planificación e Intervención del Estado

29. Acerca de las modalidades de planeación, cabría preguntarse qué retos y problemas ésta debe abordar y cómo cada país está enfrentando el desafío. Particularmente aquí, los grados de libertad

con que cuenta cada país, no son los mismos que - en las economías de mercado - podrían ser planteados a nivel teórico. La tradición cultural, la matriz institucional de trasfondo y las cristalizaciones efectivas de poder en el interior de cada sociedad, y la propia organización del aparato gubernamental, todo condiciona muy de cerca el horizonte de las posibilidades.

30. En algunos países, la modalidad adoptada incluye la elaboración de un plan de desarrollo acompañado de un conjunto de políticas instrumentales y programas de acción de carácter ejecutivo. En otra perspectiva, se adopta un enfoque de planeación situacional con un análisis interactivo de problemas y de elaboración de estrategias de acción, buscando tener más en cuenta las posibles reacciones de los agentes sociales (internos y externos) desde cada momento en el proceso de intervención. En otras modalidades, se llega a evitar una mención a un "plan" y se busca administrar las diferentes políticas públicas (económicas y sociales) con orientaciones de mediano y largo plazo menos explícitas y, por lo tanto, con más flexibilidad para una alteración táctica de objetivos y una adaptación ágil de las políticas instrumentales. Al observar la realidad de la región, se reconoce no existir una "receta" única para todos. Sin embargo, la consideración de éstas y otras cuestiones sobre la planificación actualmente en práctica, ciertamente puede dar origen a fructíferos debates en el intercambio de experiencias brindado con ocasión de la V Conferencia.

31. Otro tema asociado al anterior, se refiere al tamaño del Estado, el cual trasciende los límites del Temario y no es objeto de este debate. En los últimos veinte años, el tamaño del Estado en varios países de la región ha alcanzado proporciones considerables, particularmente a partir de la nacionalización de recursos

minerales e hidrocarburos y del desarrollo en la industria de base e hidroeléctrica. En varios países, donde tales procesos se han consolidado, una cuestión fundamental se refiere a cómo racionalizar su operación y ampliar su eficiencia.

32. Hay cuestiones de interés general que justifican un diálogo. Por ejemplo, ¿cómo insertar el sector de empresas estatales en la planeación y regulación macroeconómica?, o entonces, ¿cómo aprovechar como recursos fiscal efectivo, los excedentes que en diversos casos generan estas empresas (en minería, en energía, en el sector industrial, o incluso, en infraestructura y servicios)? En dichas circunstancias, ¿cómo programar esos recursos en el conjunto de la macroeconomía pública y no solamente en el ámbito de cada empresa o de determinada rama de actividad del Estado? En suma, los países tienen mucho que dialogar cuando se ensancha la consideración del papel del Estado para abarcar también las actividades paraestatales y las múltiples formas mixtas de asociación con la iniciativa privada.

SEGUNDA PARTE

DESCENTRALIZACION DE DECISIONES
Y DESARROLLO SOCIAL

33. Tal como se señaló en la Presentación (véase párrafo 4), se ha propuesto que además de los dos temas centrales presentados en la sección precedente, la Conferencia debata dos temas estrechamente vinculados a ellos. Aunque no siempre ambos estén en la pauta de responsabilidades directas de los Ministerios y Organismos Nacionales de Planificación, asumen siempre gran trascendencia cuando se trata de discutir la coordinación de políticas públicas para la reactivación o para la retomada del desarrollo. ^{5/} Se refieren a Centralización y Descentralización en la Toma de Decisiones Gubernamentales (párrafos 34 al 39) y al Impacto de la Crisis sobre el Empleo, el Ingreso y las Políticas Públicas (párrafos 40 al 46).

34. Dos enfoques pueden ser destacados en la discusión del primero de estos temas. Uno, se refiere a las modalidades de participación y concertación social en la planificación y en la ejecución de las políticas y programas gubernamentales. El otro, aparece en torno al desarrollo regional y al grado de descentralización territorial, incluso en su aspecto de división político-administrativa dentro de cada país.

^{5/} Se recuerda que la Agenda aquí propuesta sigue lo decidido en el VI Subcomité Técnico (México, noviembre de 1983) y ratificado en el VII Subcomité Técnico (Brasilia, diciembre de 1984).

i) Concertación y Participación Social

35. El primer enfoque plantearía, por cierto, algunos problemas que trascenderían los marcos del Temario, por cuanto podría exigir un retorno a la cuestión del "papel del Estado" en una perspectiva aún más amplia que la ya presentada. Las funciones del Estado, tanto en la reactivación de corto plazo como en las estrategias de mediano y largo plazos, pueden a veces exigir un replanteamiento de la concertación y de la participación social, lo que nunca está exento de grandes dificultades, tanto políticas como administrativas. Esto es valedero cualquiera sea el nivel en que se plantee la participación social: uno, de carácter macroeconómico o macrosocial y otro, vinculado a la administración de sectores específicos, particularmente en el ámbito de las políticas y programas sociales.

36. El primer nivel tiene que ver con la concertación entre clases y grupos sociales y entre principales segmentos de la población que el Estado busca atender, para legitimar sus objetivos y sus prioridades en materia de crecimiento económico, distribución del ingreso, consumo y ahorro, relacionamiento externo, etc. Frente a este aspecto, cabría preguntarse cuáles son las vías y formas más idóneas para generar un diálogo constructivo, especialmente en sociedades donde perduran los conflictos. Puede ser la constitución de cuerpos colegiados altamente formalizados, con representantes oficiales de los grupos organizados; o más bien, la promoción de instancias más flexibles y parciales para contribuir mejor al consenso buscado. En algunos casos, cabría indicar cómo se vincularían las tareas de los órganos de participación con el Legislativo y otras instancias del proceso decisorio. Si se buscara una participación sustantiva, ¿cómo informar objetivamente a los diferentes segmentos sociales sobre las restricciones y alternativas que enfrenta el país?

En la región, se han establecido diferentes mecanismos de participación en años recientes y sería útil conocer el resultado de tales experiencias y sus perspectivas futuras.

37. En un segundo nivel, la participación mediante programas sociales específicos también plantea un conjunto de opciones. Entre ellas, si se trata de lograr la participación activa de los usuarios en las diferentes etapas de elaboración y ejecución de las políticas sociales; y también qué innovaciones ello plantea en la administración centralizada de tales servicios. Hay indicios de que puede ser necesario - como paso previo - alguna descentralización institucional de los servicios de educación, salud, vivienda, etc. conforme cada división político administrativa.

j) Descentralización Territorial

38. Ciertas disparidades en la distribución territorial de la población, de la actividad productiva y del empleo como también de los servicios sociales básicos y del propio proceso decisorio, continúan presentándose como problemas para parte de la región. En dichas circunstancias, siguen presentándose como escollos a un crecimiento económico mejor distribuido, lo que también tiende a agravarse en esta coyuntura de crisis. Es natural, por lo tanto, que en algunos países se pueda advertir presiones en favor de un mayor grado de descentralización territorial de la administración pública y, en consecuencia, de la capacidad de decisión. Tales presiones pueden originarse tanto por una revitalización de las demandas locales en favor de una mayor autonomía, como por una creciente conciencia por parte de algunos gobiernos de la dificultad de manejar en forma eficiente, sistemas altamente centralizados de administración. La descentralización territorial puede exigir nuevas regiones de planificación, o bien apoyarse en las actuales divisiones político-administrativas.

39. En los países en que este problema se presenta, pueden ser pertinentes algunas preguntas sobre cómo implementar un esquema de descentralización que dando respuesta a los intereses regionales, no desvirtúe la necesaria coherencia que - a nivel nacional - debe existir con el plan o las políticas económicas y sociales. En algunos casos se justificaría la formulación de planes y estrategias territoriales (intranacionales) discutidas y aprobadas, con participación social en los niveles correspondientes. En otros, puede haber necesidad de robustecer la capacidad autónoma de gastos y financiamiento de los gobiernos regionales. Puede ser importante, en dichos casos, seleccionar el esquema de administración descentralizada que debiera implantarse y qué funciones de la administración debieran ser descentralizadas. Asimismo, qué vinculaciones orgánicas debieran establecerse entre las diferentes instancias de gobiernos, para asegurar una real descentralización. Y también, ¿qué innovaciones debieran introducirse en los dispositivos de diseño de planes y políticas? Estas y otras interrogantes pueden ayudar al intercambio de experiencias entre los países apuntando nuevas soluciones en la búsqueda de un desarrollo más equitativo.

k) Desarrollo Social, Empleo y Sector Informal

40. Muchas veces se han configurado algunas tendencias a considerar como objetivos antitéticos, el desarrollo económico y el desarrollo social; por supuesto, dicho hecho no debe convertirse en norma de política pública. Especialmente en épocas de crisis, suele ser indispensable postular estrategias de desarrollo que junto con dinamizar el proceso de formación de capital generen crecientes oportunidades de empleo productivo y, a la vez, atiendan a las necesidades sociales de sectores mayoritarios. Tales estrategias - en algunos casos - suponen privilegiar el mercado interno como núcleo de dinamización del proceso de desarrollo. Es aceptable admitir que un aumento

sostenido de la productividad y del empleo, puede lograr encaminar la economía por una senda de desarrollo estable, con efectos que se difunden en el bienestar social. Desde luego, el proceso puede detenerse a causa de un estrangulamiento externo, razón por la cual es imprescindible despejar el problema de la deuda, tal como se señaló anteriormente.

41. Sin embargo, también tiene sentido buscar soluciones de carácter transitorio que ayuden a sostener niveles básicos de ingreso. En esta perspectiva, puede ser necesario concebir políticas específicas para el sector informal, el cual tiene un importante papel compensador. En algunos casos esto puede exigir la aplicación de instrumentos de política económica dirigidos esencialmente a las actividades rurales (agropecuaria, minería, infraestructura rural, etc.). En otros, puede ser necesaria la atención al sector informal urbano, adoptando políticas que busquen racionalizar y modernizar sus actividades (a través de créditos, capacitación, sistemas de información de mercados, etc.), mediante un bajo gasto por persona ocupada y con un apreciable rendimiento social. Actualmente crece la necesidad de acumular experiencia en este novedoso ámbito de las políticas públicas, por cuanto es cierto que la región tiene que prepararse para convivir, en el futuro próximo, con sectores informales de mayor gravitación.

1) Estado de Bienestar Tradicional versus Políticas Compensatorias

42. Dada la aguda crisis fiscal presente en la mayoría de los países, crecen las dificultades para que el Estado mantenga a cabalidad sus funciones tradicionales en materia de desarrollo social; se justificaría preguntarse sobre cuál es el desarrollo social posible en esta dura coyuntura. Por otro lado, cómo será posible

promover un consenso entre los diversos grupos sociales en torno a una redefinición de la extensión y especificidad de la acción estatal.

43. En ciertos casos, una posible respuesta a estos interrogantes reside en la aceptación del principio de la función compensadora del Estado o de "discriminación positiva". Se trataría, en dichas circunstancias de prescindir del universalismo como criterio de asignación de los recursos públicos, ya que no siempre ha podido evitarse que él conduzca a un gasto social regresivo. En una situación de escasez como la existente, orientar las políticas sociales fundamentalmente a atender las necesidades de los grupos más postergados, puede parecer a algunos países la salida socialmente más justa, si bien puede generar la resistencia de los grupos medios tradicionalmente beneficiarios de estas políticas.

m) Concepción Sectorial versus Concepción Sintética del Desarrollo Social

44. La misma escasez de recursos puede obligar, a veces, a que se abandone el enfoque tradicional del desarrollo social basado en sectores programáticos (educación, salud, vivienda, nutrición, etc.) con un fuerte despliegue institucional y cobertura globalizante. Algunos gobiernos pueden sentirse inclinados a adoptar un enfoque sintético seleccionando las "poblaciones-objetivo" que necesitan mayor necesidad de asistencia. Este procedimiento puede conducir a dar atención a situaciones de "extrema pobreza", definidas a través de un conjunto de indicadores de bienestar. Esta opción impone, por lo menos, un triple esfuerzo por parte de la planificación. Uno, más bien teórico, para captar las interrelaciones y factores causales detrás de cada situación de pobreza específica; otro, metodológico, para traducir los objetivos perseguidos en instrumentalización concreta y adecuada; el último, de corte institucional, apuntando a la necesaria coordinación de acciones del sector público, no siempre plenamente articuladas y, a veces con ciertos sesgos sectoriales.

n) Atención al Desarrollo Rural

45. Cuando sea el caso, (véase párrafo 41) puede haber necesidad de una mayor atención del Estado a los programas de desarrollo rural y al fortalecimiento de la economía campesina. Dicho procedimiento puede ayudar a retener, asentar y elevar la productividad e ingresos de este sector; máxime si fueran complementados con medidas más estructurales destinadas a facilitar su acceso a recursos naturales, a mejor infraestructura social y a una tecnología más adecuada. Por supuesto, en última instancia la atención al sector rural depende también de la estrategia global de desarrollo y - sobre todo - del papel que en ella se asigne a las actividades primarias. Junto con mejorar la situación de empleos e ingresos de la población campesina, un apuntalamiento de la actividad rural puede tener significativo impacto sobre la producción de alimentos y los excedentes agrícolas exportables, contribuyendo así positivamente a otros objetivos claves de las estrategias de desarrollo.

46. Los aspectos aquí señalados en materia de políticas de empleo y desarrollo social, constituyen algunos de los temas claves sobre los cuales los países podrían plantear sus experiencias, permitiendo así un enriquecimiento colectivo en esta dimensión esencial del desarrollo. Pese a que la incidencia de cada problema es muy distinta de uno a otro país miembro, su discusión, la concepción e implementación de soluciones siempre afecta - directa o indirectamente - las labores que están a cargo de los organismos nacionales de planificación.



