



CEPAL

ILPES

INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL

INST/113

Original: Español

Noviembre, 1978

ACTIVIDADES DEL ILPES EN MATERIA DE DESARROLLO
Y PLANIFICACION SOCIALES



y029 s7800130 s

78-11-2595-120

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY

ACTIVIDADES DEL ILPES EN MATERIA DE DESARROLLO Y PLANIFICACION SOCIALES

A. El desarrollo social de América Latina

1. Los gobiernos de América Latina están otorgando cada vez más importancia a las actividades de política social. Las causas de esa nueva actitud son múltiples, pero aquí conviene recordar sólo algunas: los cambios habidos en la economía y la sociedad latinoamericana que han permitido comprobar la irrealdad de ciertas hipótesis excesivamente optimistas sustentadas en el pasado, la aparición de nuevos objetivos sociales, y el reconocimiento de la necesidad de emprender nuevas acciones destinadas a su consecución.
2. En los últimos treinta años, muchos de los países de la región han alcanzado e incluso mantenido por períodos relativamente prolongados, importantes tasas de crecimiento económico. Es posible que ello haya contribuido a una mejora general, en términos absolutos, para casi todas las regiones y grupos sociales. Empero, las distancias relativas no parecen haber disminuido y, en muchos casos, han aumentado. La heterogeneidad de las condiciones sociales y la desigual distribución de los beneficios son características de los estilos de desarrollo de la región, aunque pueden encontrarse variaciones importantes de un país a otro.
3. Lo anterior permite afirmar que no basta crecer. Es necesario actuar también sobre los factores que influyen en que sectores importantes de la población latinoamericana no puedan disfrutar de las ventajas de aquel crecimiento.
4. Esas afirmaciones mencionadas precedentemente son el fruto, por un lado, y el incentivo, por otro, de importantes análisis teóricos sobre las características del estilo de desarrollo latinoamericano, a los que no han sido ajenos la CEPAL, el ILPES y otros organismos de las Naciones Unidas. De allí ha derivado una revisión profunda tanto del diagnóstico comúnmente aceptado en el pasado, como de las formas de impulsarlo y de los objetivos a perseguir en las tareas de planificación.

/B. El campo

B. El campo y los temas de la planificación social

1. Los cambios en la situación latinoamericana, mencionados en el párrafo anterior, muestran que es necesario enfrentarlos con perspectivas renovadas. En este sentido, si bien conviene recordar que el ILPES cuenta con una experiencia única en las actividades de planificación social, es necesario reconocer que para responder a los requerimientos de asesoría y capacitación formulados por los gobiernos, en la nueva situación de América Latina, es necesario - como se ha hecho - destinar a este tema buena parte de los recursos de investigación disponibles, por cuanto no es posible actuar en forma solvente sin contar con el respaldo sólido de investigaciones que acrecienten el conocimiento disponible sobre las características novedosas del desarrollo social de la región, las políticas sociales que se ejecutan y sus resultados, así como sobre la teoría misma de la planificación social.
2. Dichos estudios han conducido a una concepción de la planificación social basada en una perspectiva macro del desarrollo social, que fija y contribuye a alcanzar objetivos redistributivos y busca, en consecuencia, modificar algunas características del estilo de desarrollo dominante. Ello lleva a reorientar los esfuerzos de planeamiento realizados en el pasado, tal vez excesivamente centrados en la consecución de tasas más elevadas de crecimiento económico, sin por ello descuidar la importancia que una mayor disponibilidad de bienes puede tener para mejorar las condiciones de vida imperantes en la región. Lleva, además, a dar prioridad a la distribución de los bienes sociales, en especial del ingreso y del patrimonio, prestando especial atención a las formas de generar una mayor disponibilidad de puestos de trabajo productivos y servicios sociales más eficientes suministrados de forma tal que faciliten el acceso a ellos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad.

Se pone así la atención prioritaria en lo que son los grandes problemas sociales de América Latina: la pobreza masiva, la desocupación, la subocupación, la desocupación disfrazada, la percepción de ingresos que no alcanzan al nivel de subsistencia, etc.

3. La más tradicional planificación de los sectores sociales aparece así redefinida por este conjunto de objetivos más generales que persigue la planificación social. Es evidente que la desigualdad no sólo existe en la participación en los bienes, sino también en los servicios. Como es sabido, el gasto público de índole social, que se canaliza en su mayor parte a través de aquellos sectores más consolidados e institucionalizados, alcanza cifras elevadas. De él se benefician importantes sectores de la población, cuyas condiciones de vida hacen plausible que la sociedad les siga destinando una preocupación prioritaria. Pero es evidente también que, en muchos casos, ese gasto no es todo lo eficiente que debiera ni beneficia a quienes más lo necesitan. La planificación social, por lo mismo, en uno de sus aspectos tiende a conseguir la ampliación de tales servicios, la reorganización de los existentes de manera que el acceso a ellos por los menos privilegiados sea más fácil, y, en fin, a que su prestación sea más eficiente y efectiva.

4. Esa visión macro de las tareas de la planificación social tienen que complementarse con políticas específicas dirigidas a atender a ciertas poblaciones-objetivo que no son alcanzadas, en muchos casos, por las acciones más globales. El Instituto considera que entre esos grupos sociales hay algunos que deben requerir una atención prioritaria. A continuación se mencionan algunos de ellos.

a) Los grupos que viven en situación de pobreza crítica.

En este sentido, el Instituto viene trabajando desde antaño y ha producido varios documentos sobre el tema (que se enumeran en el Anexo) al mismo tiempo que presta su apoyo al Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina, radicado en CEPAL. Quienes viven en pobreza crítica constituyen una de las poblaciones-objetivo

de la política social, a la que debería favorecerse mediante una adecuada utilización del gasto social. Empero, políticas sociales consideran también a otras poblaciones. En este sentido, si bien la lucha contra la pobreza constituye una actividad muy importante de la planificación social, ésta no se agota en aquélla.

b) Los grupos indígenas. Constituyen entre 15 y 30 millones de personas, según sea la fuente de la estimación y los indicadores utilizados para su identificación. Ellos tienen problemas específicos, derivados fundamentalmente de su marginación como categoría socio-cultural al interior de las diversas sociedades nacionales latino-americanas. El mantenimiento de características culturales diferentes hace que muchas políticas sociales no les lleguen de manera adecuada, porque han sido diseñadas teniendo en cuenta las características de otros grupos sociales que por su propia cultura reaccionan de manera distinta ante los impulsos y ofrecimientos de la infraestructura social disponible. Por supuesto, la manera de acercarse a los grupos indígenas no puede ser la de destruir sus peculiaridades culturales, sino la de ajustar la política social a sus características. Todo ello exige, evidentemente, esfuerzos de investigación y de intercambio de experiencias entre aquellos países de la región que han avanzado en este camino. El Instituto ha considerado que tiene también un papel importante que cumplir al respecto, mediante la vinculación de las actividades de planificación social y el proyecto de Desarrollo Social Rural, radicado en CEPAL, con el que colaboran varios de sus funcionarios.

c) La infancia y la juventud

El hecho de que el 42 por ciento de la población latinoamericana tenga menos de 15 años hace que la infancia y la juventud se conviertan, en foco de atención de especial interés para la planificación social. De allí que el Instituto haya mantenido en el pasado y haya reemprendido ahora, estrechas vinculaciones con el Fondo de las Naciones para la Infancia, el que - sin descuidar las acciones directas

/para mejorar

para mejorar la situación del niño y el joven -, ha percibido la importancia que en ello tienen las acciones indirectas y globales, que mejoran las condiciones de vida del núcleo familiar en el cual aquéllos se encuentran insertos. Por lo mismo, entre ambas instituciones han surgido objetivos comunes que coadyuvan a una acción conjunta más eficaz.

d) La mujer

Los individuos de sexo femenino son más de la mitad de la población del continente, y es notorio en muchos países y regiones que sus posibilidades personales y su contribución al desarrollo nacional son más bajas que las de los hombres. Ello ha llevado a las Naciones Unidas a dedicar el presente Decenio a la promoción de esfuerzos destinados al mejoramiento de la condición femenina. El Instituto ha realizado importantes avances en el análisis de su situación en algunos países y cuenta, por lo mismo, con elementos considerables como para apoyar políticas que tiendan a la modificación y redistribución de los roles sexuales predominantes en estas sociedades.

e) La unidad familiar

Es un elemento de importancia para actuar sobre varios de las poblaciones-objetivo mencionados. A través de programas especialmente dirigidos a ella es posible tanto mejorar la situación de la infancia y la juventud, como el papel de la mujer en la sociedad. Por lo mismo, las actividades de planificación social consideran a la unidad familiar como la célula que, en definitiva, vincula el movimiento macroeconómico de la sociedad con la situación específica de los individuos.

f) Los minusválidos y los ancianos

En algunos países de la Región se han realizado avances importantes en cuanto a la mejor forma de poner en práctica programas especialmente dirigidos a mejorar su condición, y parece importante que dichas experiencias sean analizadas y difundidas, para su mejor conocimiento y aprovechamiento en otros países de la Región.

6. Sin haber agotado el amplio campo de las poblaciones-objetivo de las políticas sociales, se ha pretendido presentar algunas de ellas a efectos de dar una visión de la amplitud de temas que están en la órbita de la planificación social.

C. El papel del ILPES: investigación, capacitación y asesoría en la planificación del desarrollo social

1. En el pasado, el ILPES ha enfrentado este panorama regional a través de sus tres líneas de acción:

a) Capacitación. Los cursos impartidos por el Instituto, tanto el General de Planificación como los específicos, han prestado atención preferente a los aspectos sociales considerados, por un lado, como factores del desarrollo económico y, por otro, como consecuencias sociales de aquél. Asimismo, se ha trabajado en la planificación de los sectores sociales, dictando cursos sobre educación, salud, recursos humanos, etc.

b) Investigación. La antigua División de Planificación Social y el actual Programa de Investigaciones del Instituto, como también la División de Desarrollo Social de la CEPAL han realizado múltiples avances en el tema, que se han traducido en publicaciones, algunas de las cuales se enumeran en el Anexo de este documento.

c) Asesoría. La participación de los expertos sociales en los equipos de Asesoría, así como el enfoque interdisciplinario de problemas sociales específicos, han sido comunes en la actividad del Instituto.

2. Dado lo anterior y consciente del papel que le corresponde en el avance de los procesos de desarrollo y de las actividades de planificación en América Latina, el ILPES ha decidido dar nuevo énfasis a las actividades que venía desarrollando en el campo de las políticas sociales, buscando responder así de la mejor manera a las demandas que en dicho campo están generándose en la Región. De este modo, se espera poder colaborar con los gobiernos en el análisis e investigación de sus problemas sociales más fundamentales y en el diseño e

/implementación de

implementación de los planes destinados a solucionarlos. Estas nuevas actividades del Instituto pueden resumirse así:

a) Capacitación. Realización de un Curso-Seminario sobre Planificación Social, organizado en conjunto con la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que se llevará a cabo en la sede del ILPES en Santiago de Chile, entre el 5 de marzo y el 12 de abril de 1979.

Se espera institucionalizar y dotar de permanencia a esta actividad por dos vías: la incorporación del tema como una mención especial del Curso Básico de Planificación (tal como se ha hecho este año con la Planificación Agrícola) y el dictado de cursos especializados, de mayor duración, en diversas regiones de América Latina. Al respecto, ya se han establecido contactos con algunos gobiernos, para que sean sede de tales eventos, y con diversas organizaciones internacionales para que los copatrocinen.

Asimismo, dada la participación en este curso de diversos especialistas europeos en el tema, cabe la posibilidad de que en el futuro próximo puedan establecerse vinculaciones estables con instituciones de excelencia en el ámbito mundial, a efectos de que estos cursos abran a sus mejores alumnos la posibilidad de completar su formación en dichos centros (como sucede actualmente con el Curso de Planificación Regional, a través del convenio existente con el Instituto de Estudios Sociales de La Haya).

b) Investigaciones. Este Programa ha centrado sus actividades en la realización de diversos estudios orientados a aumentar la capacidad operativa del Estado, especialmente en el ámbito de las políticas sociales. A tales efectos se realizan un conjunto de investigaciones que cubren una amplia gama de problemas y de ámbitos geográficos, analizando los contreñimientos existentes a la puesta en práctica de políticas sociales, las dificultades que existen en su implementación y los mejores procedimientos para su evaluación y

/seguimiento. Los

seguimiento. Los temas de estas investigaciones, que se realizan en su mayoría mediante subcontratos, son los siguientes: tipos de financiamiento de las políticas sociales y su incidencia en las metas y características de dichas políticas; análisis de diversos sistemas de prestación de salud, de seguridad social y de financiamiento de la vivienda; las políticas sociales dirigidas a los grupos específicos, siendo de especial importancia la referente a los indígenas de la Región Andina; evolución de las acciones de políticas social en varios países del continente; características y limitaciones de las políticas sociales dirigidas a los grupos pobres y sugerencias para su mejoramiento. El grupo central del Programa de Investigaciones prepara, además, un documento sobre la inserción de la política social en los planes de desarrollo de América Latina, que servirá de marco y se alimentará, a la vez, con los resultados de los mencionados estudios. Se espera que el ILPES se convierta así, en un centro catalizador de las diversas actividades sobre el tema actualmente en marcha en la Región. Para ello, además, se proyecta la acumulación sistemática de la información sobre políticas sociales en América Latina, mediante la creación de una especie de banco de información sobre el tema.

c) Asesoría. Como consecuencia de la acción conjunta en el plano de la investigación y la capacitación, se espera ampliar también la capacidad actualmente disponible de prestar asesoría en el tema a los gobiernos de la Región.

d) Otras actividades de cooperación. El ILPES colabora actualmente en el ámbito de las políticas sociales con el Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina, del cual surgirán insumos básicos para las actividades del Instituto en las tres áreas mencionadas precedentemente.

e) Seminarios y reuniones. Se realizará un Coloquio sobre Política Social, en la sede del Instituto, entre los días 9 y 12 de abril de 1979 coauspiciado con la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el que

/se presentarán

se presentarán diversos trabajos preparados por funcionarios del Programa de Investigaciones, o por expertos subcontratados en el marco de las actividades reseñadas en el punto b) de este párrafo.

f) Publicaciones. Se encuentran actualmente en proceso de publicación los resultados de diversas investigaciones realizadas por el Instituto. Cabe destacar especialmente la versión corregida de la Compilación sobre Pobreza Crítica en América Latina, a cargo de la editorial Siglo XXI, en Ciudad de México. Se espera, además, que en el transcurso del año próximo puedan entregarse a la imprenta otros volúmenes que serán el resultado del ya mencionado Coloquio sobre Política Social, del Proyecto de Desarrollo Social Rural, de las actividades de los profesores del Curso-Seminario de Planificación Social y de las investigaciones actualmente en marcha. No debe olvidarse tampoco que se encuentra en proceso de traducción al inglés, el libro Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina, habiéndose solicitado también la autorización respectiva para su versión al italiano.

g) Actividades de enlace. En este campo las acciones del Instituto abarcan tres diferentes ámbitos:

i) Mantenimiento de relaciones de intercambio académico con los principales centros internacionales dedicados a actividades de Planificación Social. Actualmente existen esos lazos con el Instituto de Estudios del Desarrollo de Sussex; el Centro para Estudios de Desarrollo de Swansea; y el Instituto de Estudios Sociales de La Haya. El Curso-Seminario será un medio valioso de continuar la interacción fecunda con los centros de excelencia en la materia.

ii) Centralización del intercambio de información entre las Oficinas de Planificación Social de los países.

iii) Contactos con otras instituciones del sistema de las Naciones Unidas a efectos de la realización de actividades conjuntas.

En este sentido deben recordarse los acuerdos actualmente en marcha con el UNICEF, agencia que está prestando una atención tan grande

/como la

como la del ILPES a las actividades de planificación social. Se espera que esas acciones conjuntas continúen y se incentiven, al mismo tiempo que se amplíe el número de las instituciones internacionales que contribuyan a ellas.

ANEXO

PUBLICACIONES SOBRE PLANIFICACION SOCIAL

1. CEPAL, Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina (Nueva York, Naciones Unidas, 1968)
2. CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, (Nueva York, Naciones Unidas, 1969, 307 pp.)
3. Aldo E. Solari, Algunas reflexiones sobre la juventud latinoamericana, (Santiago, Cuadernos del ILPES Nº 14, 1971, 107 pp.)
4. Adolfo Gurrieri et al., Estudios sobre la juventud marginal latinoamericana (México, Siglo XXI editores, 1971, 287 pp.)
5. ILPES, Bibliografía básica de Planificación Social (Santiago, ILPES, 1972, 51 pp.)
6. ILPES, Relación de términos usuales en planificación social (Santiago, ILPES, mimeo, 1972, 102 pp.)
7. Rolando Sánchez, Bases para la preparación de proyectos de desarrollo social (Santiago, UNICEF, preparado para el Seminario de Planificación Social en Centroamérica y Panamá, 1972, 72 pp.)
8. Alfredo Jaramillo, Estructura familiar: estudio sobre los sectores populares de Quito, Ecuador (Santiago, Cuadernos del ILPES Nº 16 1972, 115 pp.)
9. ILPES, El enfoque unificado y la planificación social (Santiago, ILPES, 1973, 71 pp.)
10. Rolando Franco, Tipología de América Latina; Ensayo de medición de las discontinuidades sociales (Santiago, Cuadernos del ILPES Nº 17, 1973, 116 pp.)
11. Aldo E. Solari, Estudios sobre educación y empleo, (Santiago, Cuadernos del ILPES Nº 18, 1973, 95 pp.)
12. Rolando Sánchez, Guía para la presentación de proyectos de educación (Santiago, ILPES, borrador preliminar, 149 pp. 1973)
13. Problemas del desarrollo social de América Latina (Santiago, Cuadernos del ILPES Nº 19, 1974, 113 pp.)
14. ILPES, La pobreza en América Latina: Concepto, descripción y políticas tendientes a su erradicación (Santiago, ILPES, mimeo borrador, septiembre 1976, 186 pp.)

15. Marshall Wolfe, El desarrollo esquivo (México, Fondo de Cultura Económica, 1976, 311 pp.)
16. Aldo E. Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz, Teoría, acción social y desarrollo en América Latina (México, Siglo XXI, 1976, 636 pp.)
17. ILPES, La pobreza crítica en América Latina: Algunos problemas y sugerencias para la elaboración de una estrategia de erradicación (Santiago, ILPES, 1977, 101 pp.)
18. Compilación sobre pobreza crítica en América Latina (Santiago, ILPES mimeo, 3 volúmenes, 1977, 649 pp.)
19. Paz Covarrubias y Rolando Franco, compiladores, Chile: Mujer y Sociedad, (Santiago, UNICEF, 1978, 876 pp.)
20. CEPAL, Bibliografía sobre pobreza (Santiago, CEPAL, 1978, 141 pp.)



