

INT-0572

C.2



ILPES

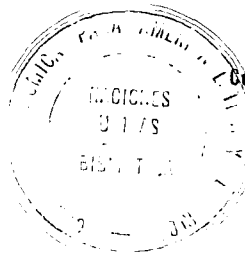
Instituto Latinoamericano y del Caribe  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L AMERIQUE LATINE ET DES CARAIBES

RLA/86/029

Diciembre 1986



Cooperación Intergubernamental  
PROYECTO ILPES / PNUD  
RLA 86029  
NACIONES UNIDAS

Sociedad, crisis y planificación

HACIA LA REORIENTACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

Percy Rodríguez Noboa

- Proyecto PNUD/ILPES:** "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"
- Project UNDP/ILPES:** "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"
- Projet PNUD/ILPES:** "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"

Las opiniones contenidas en el presente documento, no comprometen necesariamente la opinión de las instituciones a las que pertenece el autor. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

## INDICE

	<u>Página</u>
1. SITUACION REGIONAL: DETERIORO Y CAMBIOS SOCIALES.....	1
2. POLITICAS SOCIALES HASTA LOS AÑOS OCHENTA.....	6
2.1 Contenidos sociales de la planificación.....	6
2.2 Planificación social y políticas sociales.....	9
2.3 Políticas sociales y políticas económicas.....	11
3. IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS.....	14
4. ELEMENTOS PARA UNA NUEVA CONSIDERACION DE LA PLANI- FICACION DEL DESARROLLO.....	19
4.1 Acerca del sentido y alcances de la planifi- cación.....	19
4.2 Responsabilidades vigentes y construcción del futuro.....	22
5. ELEMENTOS PARA LA REORIENTACION DE LAS POLITICAS SOCIALES.....	23
5.1 Nuevas respuestas y bases de orientación.....	23
5.2 Algunas líneas precisas de consideración.....	28

## 1. SITUACION REGIONAL: DETERIORO Y CAMBIOS SOCIALES

El exámen actual de la situación global de la región muestra la persistencia de profundos desequilibrios estructurales y la comprobación del incremento progresivo de tensiones que llegan a comprometer en varios casos, la subsistencia de sistemas institucionales históricamente establecidos; al mismo tiempo que la teoría y prácticas económicas y sociales ensayan nuevas o renovadas explicaciones e instrumentos de medición, interpretación o previsión que intentan con relativo éxito, proponer alternativas ciertas para superar el dramático deterioro de los niveles de vida de la población como consecuencia de la más aguda y generalizada crisis económica de los últimos tiempos y su alto costo social. Desde otra perspectiva es posible comprobar la vigencia de un proceso acelerado y masivo de cambios sociales que alteran sustantivamente la imagen y las relaciones internas de casi todas las sociedades nacionales latinoamericanas. Nos hallamos dentro de un proceso de transformación acelerada y compleja cuyos resultados o consecuencias distarán mucho, sin duda, del carácter y manifestaciones sociales de la región de hace diez o veinte años.

Algunos indicadores sociales y económicos ilustran la magnitud del impacto de la actual crisis en la región. Desde 1981 el Producto Interno Bruto disminuyó su ritmo de crecimiento sostenido de casi cuatro décadas. El Producto Interno Bruto por habitante entre 1980 y 1986, período en que la población creció en más de 50 millones de habitantes, cayó cerca de 8% y su nivel equivalió al alcanzado en 1977. El ingreso nacional por habitante en 1986 fue un 14% inferior al de 1980 con un valor comparable al de 1976.

Las consecuencias de la crisis en el mercado de trabajo muestra una contracción de empleo no agrícola de alrededor de 20% entre 1980 y 1985. En el mismo período el número total de

desempleados creció en más de 48%. Existe un crecimiento sostenido del sector informal o no estructurado de la economía con mayor énfasis en el sector terciario, a una tasa acumulativa de 6.8% anual entre 1980 y 1985. La evolución del índice de salarios disponibles para el mismo periodo muestra caídas de entre 12% y 18% en los años extremos. Las altas tasas de inflación deterioraron los salarios reales, al mismo tiempo que la reducción de los salarios afectó más a los asalariados de sectores productivos caracterizados por ingresos promedio más bajos.<sup>1</sup>

Los indicadores sectoriales, particularmente en nutrición, salud y educación muestran agudas contracciones con consecuencias previsibles de deterioros posteriores mayores en el mediano y largo plazo. Cabe añadir que la crisis ha detenido radicalmente el lento proceso histórico regional de incremento del consumo apoyado en procesos de movilidad positiva de origen estructural y la expansión sostenida del consumo basada en mejores condiciones económicas y mayores magnitudes demográficas en las últimas décadas.

Los procesos regresivos de distribución de los últimos cinco años ensanchan la base de los sectores deprimidos por carencia de bienes y servicios esenciales o ausencia de oportunidades para una población joven en su distribución piramidal, que a su vez presiona el rápido crecimiento de la demanda y cobertura de niveles mínimos de vida, generando mayores tensiones y aparición consecuente de diversas formas de violencia social: exigiendo de esta manera a muchas jóvenes democracias nacionales, niveles de

---

<sup>1</sup> Véase CEPAL, La crisis del Desarrollo Social: retos y posibilidades, LC/L.413, febrero 1987.

equidad y eficiencia de difícil disposición.<sup>2</sup> Desafíos inéditos que los países hoy buscan explicar y superar.<sup>3</sup>

Es cierto que constataciones sociales de orden general, solamente alcanzan suficiente representatividad cuando son referidas a realidades nacionales concretas; confirmando de esta manera la repetida afirmación de la CEPAL desde los años sesenta, sobre la "heterogeneidad estructural" de los países de América Latina y el Caribe, que cobra hoy renovada vigencia al examinar distintas perspectivas nacionales para "después" de la crisis, sin plazo de referencia, ante la evidencia de la imposibilidad de alcanzar la reactivación de la economía y la promoción efectiva del bienestar en lapsos hoy "manejables".

La tarea de alcanzar una nueva racionalización global y prospectiva del desarrollo en América Latina, es larga y difícil: tanto, que demanda una verdadera reformulación de la planificación y en consecuencia el encuentro de las bases de una "planificación diferente" por la necesidad repetida de una nueva planificación que (pueda) "desempeñar un importante papel movilizador de nuestras energías --dispersas en el sistema de mercado--, para recuperar el desarrollo con ritmo y calidad determinadas por la concertación colectiva" ... "nuestra recuperación pasa indudablemente por la liberación de las energías de la empresa privada, también por el fortalecimiento del sector público y --de toda forma-- por una sutil combinación

---

<sup>2</sup> Véase CEPAL, Desarrollo Equitativo. Algunas sugerencias para la acción, LC/R., versión preliminar, Santiago, Chile, diciembre de 1987.

<sup>3</sup> Véase, José Matos Mar, Crisis del Estado y desborde popular, IEP, Lima, Perú, 1984.

de la libertad de iniciativa con una orientación del desarrollo global, legitimada por el consenso social".<sup>4</sup>

De acuerdo con Hirschman,<sup>5</sup> la incertidumbre es una característica intrínseca de los procesos democráticos sobre todo en períodos de cambio social acelerado. Solamente una lenta construcción de opciones técnicamente válidas y socialmente sustentadas ubicadas en el largo plazo, puede devolver a gobiernos, grupos e instituciones la certidumbre de viabilidad, recuperación y propuesta de nuevos y distintos escenarios deseables: y luego, la efectiva consecución de aquellas alternativas.

Se trata en resumen de alcanzar aún en niveles reducidos, en primer término, los mínimos indispensables de consenso y acción en el tratamiento de procesos económicos y sociales y el actual reconocimiento de la vigencia de la problemática social, tanto por parte del Estado como de los sectores no públicos. En segundo lugar, el establecimiento de medidas que eviten mayores deterioros en grupos más vulnerables particularmente en los sectores donde aquellos puedan ser irrecuperables, en particular en los estratos poblacionales por edad correspondiente a niños y jóvenes; en tercer término, promover programadamente a través de políticas económicas y sociales a los grupos en extrema pobreza a través de medidas selectivas de urgente aplicación en América

---

<sup>4</sup> Véase, Alfredo Costa-Filho, La democracia y los desafíos para una nueva planificación. Primer Encuentro Latinoamericano sobre Planificación Económica y Gestión Pública, Buenos Aires, 1987, Serie XXV Años del ILPES, Santiago, Chile, 1987.

<sup>5</sup> Albert Hirschman, On Democracy in Latin America, New York Review of Books, New York, 1986.

Latina y el Caribe,<sup>6</sup> y en cuarto lugar, mantener las bases materiales y tecnológicas que posibiliten más adelante y en perspectivas de largo alcance, la recuperación de los niveles de vida esenciales de la población.

La concreción de propósitos generales de esta naturaleza dependen de la adopción de estrategias de crecimiento que en distintos grados puedan alcanzar necesarios ajustes en las economías y formas expansivas y equitativas de crecimiento. Recientes y variadas experiencias nacionales señalan los costos y posibilidades de opciones de política económica de orientación y signos diversos y generalmente generadoras de altos costos sociales.<sup>7</sup> Cada estilo de crecimiento procura reservar espacios para acciones en el campo social usualmente a niveles de programas y proyectos cuya magnitud y efectividad están ligadas inevitablemente a la naturaleza y cumplimiento de políticas globales establecidas. Dentro de ellas, las llamadas políticas sociales continúan estando llamadas a aportar criterios especializados aplicables y el marco metodológico y operativo que permita la consideración suficiente de los procesos sociales dentro de los sistemas de decisiones nacionales frente a la crisis de los años ochenta.

Es preciso en consecuencia, detenerse a reexaminar la naturaleza de las políticas sociales, apreciar críticamente su comportamiento desde su formación y las experiencias de los últimos decenios. Las consecuencias de la actual crisis generalizada, contribuirá a establecer las bases de su

---

<sup>6</sup> PNUD, Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe: Base para una estrategia y un programa de acción regional, documento técnico para discusión, RLA/86/004, Bogotá, Colombia, mayo 1988.

<sup>7</sup> Véase, IDE/Banco Mundial, ILPES, UNICEF, Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el progreso social en América Latina, Síntesis de la reunión y documentos de presentaciones. Versión preliminar. Santiago, Chile, junio 1988.



reorientación a fin de posibilitar el cumplimiento de los desafíos de la realidad social y sociopolítica de hoy; y a expresarlas dentro de las corrientes de revisión del concepto, sentido y práctica de la planificación del desarrollo, como marco general para su renovado tratamiento y la fijación de sus reales perspectivas a través de la construcción prospectiva de nuevos escenarios regionales viables.

## 2. POLITICAS SOCIALES HASTA LOS AÑOS OCHENTA

En 1961 la Conferencia de Punta del Este formalizó el uso del término planificación cuando en realidad se venía trabajando con este instrumento en medios técnicos de la Región desde hace algún tiempo. Particularmente la CEPAL había realizado distintos avances teóricos y aplicaciones operativas de la programación como medio para alcanzar objetivos establecidos, relacionados en particular a variables económicas. La Reunión de Presidentes no sólo legitimó la denominación sino que le imprimió características y significaciones ideológicas que han acompañado su orientación por muchos años.

### 2.1 Contenidos sociales de la planificación

Desde su inicio de su ejercicio en América Latina y del Caribe, el concepto de planificación del desarrollo, incluyó diversos contenidos sociales más o menos explícitos de carácter voluntarista, a través de un creciente proceso de búsqueda de criterios de orden redistributivo que pudieran aliviar marcadas diferencias y contradicciones sociales que era preciso superar para alcanzar objetivos generalmente valorativos y humanitarios o satisfacer necesidades urgentes de grupos histórica o actualmente más deprimidos en las sociedades nacionales. Estos propósitos encontraron sin mayor dificultad respaldo conceptual en presupuestos teóricos y que contribuyeron a guiar el interés por

los temas sociales hacia la búsqueda de la "justicia social" o del "bienestar común".

Diversos antecedentes regionales contribuyeron a ampliar la cobertura de lo social o a ubicar con mayor precisión temas destacados, directamente vinculados a la planificación del desarrollo. Los desafíos de la revolución cubana y la evolución de procesos históricos anteriores como los de Guatemala y Bolivia contribuyeron a mayores demandas populares, a diversas explicaciones de medios académicos y a la búsqueda de respuestas técnicas y "válidas" por parte de grupos de naturaleza tecnocrática que se han desarrollado desde entonces dentro y en torno a la práctica de la planificación del desarrollo. En aquel momento se expanden los requerimientos para asegurar resultados positivos de reformas socioeconómicas en debate o aplicación, para la consecución de propósitos sociales redistributivos, y la reiterada necesidad de maximizar los beneficios sociales de inversiones públicas posibles, tanto en los sectores productivos como en los de infraestructura.

Al mismo tiempo, los planes sectoriales, particularmente en los casos de salud, educación y la expansión en esos años de los sistemas de seguridad social, habían logrado avances significativos, con categorías metodológicas y mecanismos aplicados propios desarrollados desde periodos anteriores y habían acumulado experiencias técnicas y suficiente manejo institucional dentro de los respectivos aparatos administrativos nacionales. Estos antecedentes más la magnitud de los correspondientes sistemas institucionales, han contribuido a la solidez de las políticas sectoriales de carácter social.

La consideración organizada de los aspectos sociales de la planificación del desarrollo recibieron al mismo tiempo importantes contribuciones de avances metodológicos, interpretativos y luego previsionales de las ciencias sociales

volcadas en gran medida a la problemática del subdesarrollo y el planteamiento de transformaciones económicas y sociales que alcancen modificaciones sustantivas dentro de la estructura social. Se enfatizó, entonces, junto a los cambios sociales, en la necesidad de introducir alteraciones significativas en los mecanismos económicos de producción, distribución y acumulación. El intenso debate ideológico a partir de los últimos años de la década de los sesenta contribuyó a esclarecer diversos aspectos de la organización social y sus vinculaciones esenciales. La atención prestada entonces a los procesos de pertenencia-marginalidad, movilización-participación o rigidez-movilidad, corresponden a esta etapa.

El avance de distintas categorías metodológicas globales y algunas técnicas para la toma de decisiones tuvieron marcado dinamismo especialmente en países del cono sur del continente. La disposición, sin embargo, de instrumentos y prácticas operacionales ha logrado en términos generales relativos avances frente a la magnitud de otros desarrollos operativos en planificación.

Los adelantos de la planificación del desarrollo y de sus contenidos cada vez más precisamente sociales, fueron rápidamente incorporados dentro de la estructura organizativa de los estados y en la práctica política de los países. Al mismo tiempo y casi uniformemente fue establecido un patrón organizativo y funcional para la operación de la planificación como nuevo "sistema horizontal" de la administración del Estado.

Los aspectos sociales pronto se vincularon, dentro de los procesos de planificación, a la temática propia del carácter del Estado, la composición orgánica de la administración y la gestión pública como elementos constitutivos de la tarea global de programación en las formas vigentes entonces, de carácter indicativo para los sectores no públicos e "imperativo" para el

sector público en la mayor parte de países, junto al caso de un país centralmente planificado y diversos intentos posteriores por sistematizar nuevas formas concertadas de planificación del desarrollo. La dimensión socio-política de la tarea planificadora incluyó igualmente la temática de renovadas relaciones Estado-Sociedad y formas de ejercicio del poder político. Por esta vía los planes han incorporado políticas referidas al apoyo o la movilización y a la participación de la sociedad en la propia estructura de poder a través de la búsqueda de verdaderas sociedades participativas que posibiliten la expresión de todo el potencial creativo existente y desarrollen nuevas formas de representatividad social, así como el apoyo a formas solidarias o autogestionarias o unidades asociativas de producción y "autogestión", junto a medidas de sustento de la identidad cultural propia.<sup>8</sup> Los temas de participación tienen además diversas expresiones en los planes de desarrollo, tanto a través de la consideración de la estructura productiva y las pautas de consumo como en la planificación regional, la programación de "base" y el desarrollo local.

## 2.2 Planificación social y políticas sociales

El tratamiento crecientemente sistemático de los temas sociales llevó en la primera mitad de la década de los años setenta a la utilización del término genérico de Planificación Social para significar la naturaleza común de diversos contenidos demográficos, socioeconómicos, político-sociales y culturales que abarca la amplia cobertura de lo social y que incluye igualmente la consideración de los sectores sociales que continuaron profundizando el tratamiento de aspectos crecientemente especializados dentro de la planificación, junto al incremento de la provisión de los respectivos servicios a la población. Aparece igualmente el concepto de políticas sociales globales o

---

<sup>8</sup> Véase, Francisco Guerra, Problemas generales de la participación, Lima, 1982.

macrosociales cuando alcanzan una cobertura referida a la consideración de decisiones que afecten el sistema básico de relaciones dentro de la estructura social integrando generalmente diversos elementos componentes básicos.

En efecto, la política social global abarca entonces un campo finalista y programable, bastante más amplio que un conjunto de previsiones parciales o simplemente el análisis comprensivo de las modificaciones que se producen en la realidad político-social. Igualmente, trató de alejarse de un papel derivado o subsidiarlo del comportamiento de variables macroeconómicas en la medida que diversas experiencias mostraron su reducida capacidad para producir mecánicamente cambios sociales previstos.

Por el contrario, alcanzó reducidos avances en el propósito de arribar a la construcción programada de alteraciones que afecten la realidad global y que orienten a la sociedad en su conjunto hacia destinos previstos a través de objetivos sociales establecidos. Las políticas sociales no buscaban solamente un incremento cuantitativo de factores sino la consecución de un sistema de relaciones sociales que permitan el uso y disposición de bienes y servicios esenciales para el conjunto de la población y la real participación de esta en el proceso de decisiones que la afecta.<sup>9</sup>

De esta manera, las políticas sociales asumen su pertenencia a la planificación del desarrollo como sistema político institucional y técnico que sin llegar a constituir un proceso efectivamente social ensaya una alternativa formal y reformista de la sociedad y la economía, que ha realizado sin duda un sostenido esfuerzo racionalizador y desarrollista en cumplimiento

---

<sup>9</sup> Véase, Percy Rodríguez Noboa, *Carácter actual de la planificación social en América Latina*, Comercio Exterior, Vol. 28, núm. 4, México, 1978.

de su función dentro de una forma de Estado que ha ampliado, tal vez con exceso los límites de su cobertura y capacidad de acción, pero que no ha resuelto cuestiones fundamentales de eficiencia de su gestión y de consolidación en muchos casos de su institucionalidad jurídica. Que no ha superado un voluntarismo ideal o utópico y que no ha avanzado lo suficiente o no ha podido consolidar luego, en niveles significativos de desarrollo y equidad, algunos avances parciales que alcanzó el bienestar social en períodos recientes.

La experiencia de los años setenta no ha podido abstraer a la planificación de la evidencia del mantenimiento de grandes déficits económicos y contradicciones sociales o la reversión de algunos niveles positivos alcanzados. No ha superado tampoco su naturaleza constitutiva de instrumento dinamizador de transformaciones o por el contrario de medio eficaz de consolidación de relaciones económicas y sociales estáticas e insuficientes frente al agravamiento de la crisis económica.

### 2.3 Políticas sociales y políticas económicas

Un aspecto central del proceso seguido por las políticas sociales esta constituido por la naturaleza y alcances de su vinculación con las políticas económicas. La relación ha expresado desde distintas perspectivas y momentos el reiterado debate de orden analítico sobre la significación de lo económico en función de la realidad social y viceversa, que abarcó todo el período que venimos examinando.

Durante los inicios del proceso de formación de la concepción o práctica de la planificación, los aspectos sociales cumplieron un rol subsidiario o marginal en medida que la racionalidad prevaleciente era marcadamente económica e incluía solamente la presencia de algunos temas particulares dedicados a la superación de las mayores insatisfacciones sociales. Sin embargo las declaraciones de propósitos y la definición de

objetivos por un lado y el discurso valorativo del desarrollo. por el otro, destacaron invariablemente los contenidos finales de orden social. Se establecieron entonces con alcances presuntamente definitorios, las diferencias entre el concepto restrictivo a la economía, de crecimiento y la cobertura global "y plena" del término desarrollo.

A medida que la presión de las demandas sociales fue mayor y las capacidades técnicas y operativas de las políticas sociales se incrementaron, diversos medios académicos y políticos precisaron el concepto de Desarrollo Integral que buscó introducir cierto equilibrio entre contenidos económicos y sociales y brindaba la posibilidad de un tratamiento unificado. Lo social ganó de este manera mayor espacio de acción alcanzando mecanismos que puedan hacer más viables sus propuestas. Muchas respuestas se buscan entonces, en las decisiones económicas, estratégicas para desencadenar procesos técnicamente previstos que puedan afectar positivamente las condiciones sociales que se busca alterar. Aquella etapa marca mayor preocupación y acción por variables de naturaleza económica y social y sentido redistributivo como programas de empleo y distribución del ingreso, alteraciones en el regimen de propiedad, reforma agraria, y subsidios selectivos, alcanzan alta importancia en el diseño de políticas y estrategias orientadas hacia la equidad. El acceso a formas asociativas de propiedad cumplió igualmente entonces, el objetivo de promoción de modificaciones estructurales bajo el signo de la integración de elementos sociales y económicos.

El carácter integral, alude en resumen a aspectos diferenciados de una misma realidad, que no son susceptibles de una absoluta separación conceptual. Constituyen en realidad dos formas de entender un proceso objetivamente indivisible pero sistemáticamente capaz de ser programado a través de políticas diversas y concurrentes.

En 1973, el concepto de desarrollo integral halla plena expresión política en la Región a través de las declaraciones documentales del décimo período de sesiones de la CEPAL, que aprueba la Declaración de Quito en un momento significativo para la realidad latinoamericana y del Caribe. "Una preocupación central en cuanto a la evaluación y revisión de la Estrategia Internacional de Desarrollo (EID) debe ser la correspondiente al concepto de desarrollo integral y a las diferencias existentes entre un fenómeno de crecimiento económico y el de desarrollo propiamente dicho", dice la Declaración. "El desarrollo integral --añade--, no puede obtenerse mediante esfuerzos parciales en ciertos sectores de la economía o del sistema social, sino a través de un avance conjunto en todos los aspectos (...)."10

Pronto hubo que definir los límites reales de factibilidad de las políticas sociales ante cierta valoración idealizada que pretendía elevarlas a niveles de fines en sí mismo y obtener respuestas ciertas e inevitables de políticas que continuaron siendo solamente un instrumento operativo de programación que no podía predecir, sino solamente hacer previsiones generales a través de la racionalidad de consecuencias a futuro. Los sujetos y objetivos de las políticas sociales continúan siendo personas, grupos o la propia sociedad y estos son actores permanentes de su irrenunciable capacidad creativa. La certeza previsor, por ello, sólo puede ser relativa. Aquí reside una de las limitaciones naturales de la política social.

Los índices económicos positivos de los años siguientes mostraron más adelante a la Región, una realidad que ha afectado sustantivamente las políticas sociales particularmente en los últimos años de la década pasada y luego dramáticamente en los

---

10 CEPAL, Evaluación de Quito, Décimo Período de Sesiones, Quito, Ecuador, marzo de 1973.



años siguientes de crisis generalizada. El crecimiento económico aún con índices e indicadores en expansión, no alcanzó mecánica o inevitables consecuencias positivas en la realidad social. Los "directos" efectos redistributivos no son tales sino existen los mecanismos que permitan su fluidez y la recepción oportuna y multiplicadora que se requiere.

Desde otro punto de vista, el "efecto de derrame" de los beneficios de la economía no implica necesariamente incremento generalizado de ingresos o mayores niveles de vida sobre todo cuando los sectores sociales más deprimidos no están cerca por razones sociológicas o tecnológicas, de su captación y asimilación, o no existen mecanismos redistributivos suficientes. Por el contrario el establecimiento de programas y proyectos sociales específicos se viene convirtiendo en un medio más directo para satisfacer necesidades esenciales; es decir, la política focaliza programas o se expresa en acciones especiales o particulares para lograr beneficios, generalmente a nivel de "grupos objetivo" diferenciados y reducidos.

### 3. IMPACTO SOCIAL DE LA CRISIS

Los años ochenta están signados de manera esencial por la crisis económica que soporta la región. En términos generales la crisis ha afectado en distintos grados de intensidad, a todos los países. Los esfuerzos para superarla a pesar de la diversidad de alternativas políticas y técnicas aplicadas, han sido insuficientes para establecer bases de un crecimiento sostenido a lo largo de la actual década. Diversos intentos de recuperación han ocasionado generalmente el agravamiento de los desequilibrios externos, e invariablemente un alto costo social. Los últimos años han marcado el acentuamiento de restricciones externas mientras que en el orden interno a los desequilibrios básicos

provenientes de períodos anteriores, se sumaron nuevas restricciones ocasionadas por aquellas.<sup>11</sup>

La consideración del impacto social de la crisis implica el reconocimiento de su naturaleza estructural, su carácter acumulativo y el largo período que supone en cualquier caso la reactivación del crecimiento regional, a tal punto que reduce la perspectiva temporal de cualquier forma de programación, al ponderar la vigencia de las decisiones de corto plazo o alientan en la práctica perspectiva simplemente "defensivas" que buscan en gran medida, evitar mayores desequilibrios y en consecuencia nuevas insatisfacciones y tensiones sociales.

El desajuste interno ha incidido desde entonces, en forma directa en las principales magnitudes económicas agregadas como producción y consumo que tienen directa incidencia sobre la estructura y dinámica de la sociedad.<sup>12</sup> Los desequilibrios macroeconómicos han determinado un descenso de la actividad económica que ha reducido drásticamente el ahorro interno para financiar la inversión y la disponibilidad del gasto público. La caída del ingreso familiar ha llegado hasta magnitudes solamente equivalentes al inicio de la década de los setenta, mientras se amplían crecientemente los niveles de desempleo y subempleo y en general los desajustes en el mercado de trabajo, y se concentran las consecuentes tendencias regresivas de los niveles de vida e insatisfacción de necesidades esenciales de la población, precisamente en los grupos sociales que han sufrido mayor deterioro como consecuencia de la crisis.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Véase World Bank, Recovery in the developing world. The London Simposium, Washington, 1988.

<sup>12</sup> Véase World Bank Poverty in Latin America: The Impact of Depression. Report N° 6369, Washington, 1986.

<sup>13</sup> Véase PREALC, asumiendo la deuda social, mimeo, Santiago, 1988.

El comportamiento a 1988 de las economías de los países, reitera la evidencia de que la restricción de mayor importancia que enfrenta la región, es el alto nivel de endeudamiento alcanzado y que los esfuerzos por pagar una proporción significativa de la deuda, ha traído severos y mayores obstáculos a la reactivación de la capacidad productiva en el corto plazo y la disponibilidad por canalizar ahorros hacia la inversión con miras al crecimiento posterior. "Hoy existe mayor conciencia sobre la necesidad de (...) supeditar el servicio de la deuda al logro de metas de crecimiento, estabilidad de precios y satisfacción de necesidades básicas de la población" señala la CEPAL en 1988 <sup>14</sup>, fijando cualquier superación de la crisis a futuro a una vinculación acertada de políticas económicas de corto plazo con transformaciones de mediano y largo plazo.

Diversas experiencias de aplicación de programas de estabilización y ajuste de las economías han ponderado la recuperación de los principales equilibrios macroeconómicos, expresados en la reducción del ritmo inflacionario, la expansión de las exportaciones, algunos incrementos de la capacidad adquisitiva del ingreso, pero de manera que llega por igual a todos los sectores sociales sin posibilidad de ser orientada hacia grupos más afectados, junto a una marcada reducción del gasto público e incremento de los impuestos indirectos a fin de reducir el déficit fiscal. Con el objeto de ganar competitividad externa, se busca el incremento de las tasas nominales de interés y fijación de tasas de cambio reales.

De acuerdo a las características de la economía y la situación social de los países, se ensayan distintas fórmulas de gradualismo en la aplicación de ajustes estructurales, manteniendo en el aspecto social, la necesidad de comprimir la

---

<sup>14</sup> Véase CEPAL. Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación LC/6 1488 (SES.22/3) Rev.1 Santiago 1988.

demanda para mantener el control sobre la inflación tratando de evitar mayores deterioros en los niveles de ocupación particularmente en actividades modernas, pero sin poder controlar modificaciones perniciosas en la estructura ocupacional, con mayores grados de subutilización y marcadas tendencias hacia la expansión de sectores informales especialmente urbanos y hacia la estatización y la terciarización del empleo en su composición sectorial, mientras que la ocupación generada por el sector privado se concentra en la pequeña empresa.<sup>15</sup> El deterioro de las remuneraciones reales supera en la actualidad la contracción experimentada por el producto per cápita, si bien, se ensayan esquemas de estabilización compensatorios como mantención de precios o mecanismos reguladores en las escalas impositivas.

La aplicación, en términos generales, de políticas de ajuste, incluso bajo distintas alternativas de gradualismo y selectividad, no ha podido superar consecuencias recesivas en la economía, tendencia hacia la reducción del papel del Estado y una notable precariedad de los propósitos de estabilización perseguidos.

Por otro lado, la aplicación de políticas de signo heterodoxo en distintas realidades y momentos, muestran alta intencionalidad social y resultados apreciables en cortos períodos. Busca alternativas expansivas y distributivas alentando el crecimiento de la producción, el consumo y la inversión, para dinamizar la creación de empleo productivo y la corrección de desequilibrios existentes en la estructura ocupacional. Persigue la expansión del mercado interno a través de medidas de elevación del ingreso por medio de políticas salariales, estabilización de precios claves en bienes y

---

<sup>15</sup> Un detenido análisis se encuentra en PREALC. Ajuste y deuda social, un enfoque estructural. Santiago 1987.

servicios esenciales, subsidios selectivos, políticas tributarias o programas de transferencia directa a grupos más vulnerables.

Estas medidas suponen un incremento del papel del sector público a través de mecanismos reguladores y de gestión de políticas económicas y han encontrado serias limitaciones, de orden financiero. Por un lado, marcadas presiones inflacionarias derivadas de abultados déficits fiscales y de balanza de pagos, hasta limitaciones en el control de la expansión monetaria. La aplicación de estas alternativas requiere poder disponer de plazos viables de ejecución más extendidos, en todo caso mayores a los cortos plazos convencionales, y respuestas positivas de las principales variables externas y agentes financieros internacionales, expresados entre otros, en el volumen y plazos de cumplimiento de obligaciones de la deuda, equilibrio de la balanza de pagos y niveles suficientes de inversión externa. Finalmente, la aplicación de estas alternativas expanden grandes expectativas sociales generalmente insatisfechas y en consecuencia son fuente de renovadas tensiones y conflictos.

Dentro de la compleja composición de factores e instrumentos correctores económicos de la crisis, aparecen reiteradamente diversas características examinadas sobre las limitaciones y alcances de las políticas sociales, más la necesidad de disponer de adecuada direccionalidad política y establecimiento de renovadas técnicas e instrumentos capaces de reducir costos sociales y establecer prospectivamente alternativas válidas de crecimiento posterior.

#### 4. ELEMENTOS PARA UNA NUEVA CONSIDERACION DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO

##### 4.1. Acerca del sentido y alcances de la planificación

El examen prospectivo de las políticas sociales forma parte de una problemática mayor, referida a la necesidad de realizar un replanteamiento en profundidad del sentido y alcances actuales de la planificación a la luz de la realidad regional como consecuencia de anteriores inconsistencias y controversias y nuevas limitaciones generadas por el impacto de la crisis y la existencia de acelerados cambios sociales e institucionales en los últimos años.

Dentro de este proceso crítico y creativo en marcha debe enfrentarse el reto de reexaminar el futuro de los temas sociales y socio-políticos del desarrollo que continúan constituyendo sujeto y objeto del proceso histórico de búsqueda de crecimiento sostenido y de desarrollo con equidad.

En relación a la necesidad de una revisión de la planificación se señalan algunas controversias y criterios generales de consideración:

a) La crisis del Estado y algunos estilos de administración en la región dejan a la planificación poco espacio para el ejercicio mismo de racionalización prospectiva global y de "previsiones normativas" de la economía y la sociedad, generando como consecuencia un marcado divorcio entre programas electorales o planes de gobierno y planes de desarrollo. Las determinaciones contenidas en los planes, encuentran adicionalmente serios obstáculos reales de ejecución oportuna y eficiente, como consecuencia de crecientes limitaciones de la capacidad de gestión del Estado y el cumplimiento de los cuadros de la administración. Los buenos objetivos no son suficientes para alcanzar resultados óptimos en planes y programas.

b) Existe un reiterado cumplimiento formal, casi ritual de responsabilidades funcionales o programas de actividades periódicas de la planificación, que deja reducida capacidad institucional a urgentes tareas vinculadas a reformulaciones conceptuales, renovados desarrollos metodológicos, uso de nuevos instrumentos y medios técnicos, y especialmente a aplicaciones y comprobaciones operativas concretas. Una renovada planificación requiere ahora, nuevos y mayores procesos abiertos de creación dentro del tratamiento comparado o selectivo de múltiples racionalidades<sup>16</sup> antes que procesos incrementales de opciones inalterales o el simple perfeccionamiento de mecanismos de diseño, evaluación, control y ajuste.

c) La casi totalidad de economías de la región son mixtas con preminencia del mercado. Una nueva visión de la planificación requiere superar algunas rigideces normativo-institucionales, verdaderos legados de anteriores preceptos de origen ideológico y jurídico, que mantienen formas encasilladas de normatividad--imperativa y orientadora--, que requieren dar paso a formas más consensuales y pragmáticas que puedan operativizar dinámicamente mecanismos de concertación de agentes públicos y no gubernamentales u otras expresiones de representatividad, tendiendo a "desreglamentar" algunos esquemas técnico-burocráticos vigentes.

d) La observación anterior, no deja de lado un aspecto sustantivo, constituido por la persistencia de restricciones histórico-estructurales propios de cada sistema<sup>17</sup> y las subsecuentes opciones, por un lado de alcanzar solamente la

---

<sup>16</sup> Sobre esta temática, véase Alfredo Costa-Filho. Los nuevos retos de la planificación. XVI Congreso Interamericano de Planificación. San Juan, Puerto Rico. ILPES. 1988.

<sup>17</sup> Sobre esta temática, véase Carlos A. de Mattos. Desarrollos recientes sobre el concepto y práctica de la planificación en América Latina. ILPES. Santiago. 1988.

reproducción presuntamente modernizada del mismo sistema y por otro de intentar la construcción de alternativas diversas a través de cambios estructurales capaces de transferir efectivamente a la sociedad, el poder y la riqueza históricamente concentrados.<sup>18</sup>

e) Los lapsos y ritmos impuestos por el manejo de la crisis, afectan de manera determinante los plazos del proceso planificador. La magnitud de la tarea de reactivar la economía y alcanzar un crecimiento autosostenido y la mayor complejidad de la situación social subrayan la importancia del nuevo ejercicio prospectivo en escenarios que puedan abarcar tiempos socialmente significativos, generalmente correspondientes a largos plazos convencionales. Ello reconoce la necesidad de responder a demandas del corto plazo y diversas acciones programadas de reducida temporalidad, pero destaca igualmente la especial importancia que reviste para el largo plazo la estabilidad institucional y la permanencia suficiente de criterios políticos explícitos que fijen la direccionalidad de múltiples procesos interactuantes.

f) Existe similar necesidad de revisar la institucionalidad de la planificación en la región. Algunas experiencias y observaciones recientes señalan la necesidad de revisar i) los contenidos esenciales y roles efectivos de la planificación frente a los más altos niveles de decisión política y en relación a nuevos actores públicos protagónicos en el sistema de toma de decisiones para el crecimiento. Varias importantes innovaciones y modificaciones significativas están contenidas en algunas nuevas constituciones políticas y cuerpos legales esenciales

---

<sup>18</sup> Véase Percy Rodríguez Noboa. Programación del cambio social. En planificación social en América Latina y el Caribe. ILPES-UNICEF. Santiago 1981.



aprobados en los últimos años.<sup>19</sup> ii) Se han producido reconocidos avances en el afán de lograr formas de concertación con diversos agentes económicos y sociales, como etapas de un proceso de vital utilidad para nuevas concepciones de planificación participativa, iii) La necesidad de lograr mecanismos de articulación de políticas operativas de distintos plazos, y iv) La práctica generalizada y crecientemente interrelacionada de la planificación en todos los países de la región genera nuevas demandas para la vinculación, diálogo e intercambios dentro de la dimensión internacional de la planificación en América Latina y el Caribe.<sup>20</sup>

#### 4.2 Responsabilidades vigentes y construcción del futuro

Diversos replanteamientos en torno a conceptos y aplicaciones de la planificación, subrayan por otra parte algunas líneas esenciales y continuas de la función de programación que responden a la existencia de un instrumento que permita asegurar coherencia a la actividad interna del sector público y su interrelación con actores externos igualmente protagónicos en relación a actividades en torno al desarrollo. Se trata esencialmente de "reducir la incertidumbre respecto al futuro" por parte de productores, entes laborales, consumidores, agentes financieros entre otros actores, que requieren percibir escenarios alternativos y consistencia técnica en nuevas propuestas.

Todo ello significa igualmente ponderar capacidades creativas o innovativas en procesos inevitables de actividad

---

<sup>19</sup> Véase Dolores Rufian - El regimen jurídico de la planificación en América Latina, ILPES (versión preliminar), Santiago, 1988.

<sup>20</sup> Véase Francisco Sagasti. National Development Planning in Turbulent Times: New Approaches and Criteria for Institutional Design. World Development. Vol. 14 No. 4, Washington. 1988.

económica, social y de acondicionamiento del territorio, asegurando viabilidades esenciales y criterios básicos de selectividad dentro de multiplicidades alternativas. Implica finalmente el cumplimiento de responsabilidades institucionales evaluables por resultados, uso óptimo de desarrollos conceptuales y aplicación de renovadas técnicas disponibles.<sup>21</sup>

## 5. ELEMENTOS PARA LA REORIENTACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

### 5.1 Nuevas respuestas y bases de orientación

El largo proceso de formación y "consolidación" de las políticas sociales, junto a sucesivas frustraciones de la población en relación al desarrollo, agudizadas por las recientes y traumáticas experiencias regionales en torno a la crisis y a las alternativas de estabilización y ajustes para la recuperación del crecimiento, señalan desde una perspectiva social, algunas conclusiones y cursos de acción:

Destaca en primer término la necesidad de reflexión sobre la consideración prioritaria que se otorga en la actualidad al tratamiento de los principales flujos y dinanismos del comportamiento de la economía más la búsqueda de equilibrios macroeconómicos esenciales con el fin de obtener respuestas estabilizadoras o menos recesivas a la crisis en el corto plazo. Se observa, sin embargo, que aquellos cursos de acción no incluyen la consideración suficiente de factores inherentes, permanentes o "estables", verdaderos "stocks" o "capacidades instaladas" de la región; conformados en primer lugar por la población, en rápido crecimiento, con claras evidencias de antiguas y nuevas formas de dearticulación social y creciente

---

<sup>21</sup> Véase Joseph Hodara, Los estudios del futuro: Problemas y métodos, México, 1984.

resquebrajamiento de su estructura intitucional; señalando las limitaciones de esta perspectiva.

Como consecuencia aparece en segundo lugar nuevamente la evidencia de la dificultad real de poder conciliar la intencionalidad social con determinaciones precisas de las políticas económicas, destacando la posición subsidiaria de las políticas sociales, a niveles casi marginales cuando priman criterios absolutos sobre el accionar del mercado para la asignación óptima de recursos y drástica reducción del rol público en relación a la direccionalidad global de procesos integrales programados. Destaca en consecuencia la debilidad de la política social para mantener niveles suficientes de bienestar o metas históricamente establecidas, respecto al manejo de la política económica.<sup>22</sup> Adicionalmente aparecen limitaciones políticas e institucionales existentes para cumplir la intencionalidad pública dentro de distintos escenarios nacionales y la reducida operacionalidad de estrategias de crecimiento con preservación de niveles de vida, y aparecen con marcada evidencia carencias múltiples en la disposición de técnicas, instrumentos y criterios operativos para incrementar la viabilidad de propuestas alternativas o programas selectivos de orden social.

En tercer término destaca la necesidad de aplicar criterios de selectividad en beneficio de sectores que sufren mayor deterioro por la aplicación de políticas económicas frente a la crisis, estableciendo programas de supervivencia capaces de evitar consecuencias colectivas irrecuperables en el largo plazo en grupos más vulnerables.<sup>23</sup> Estos propósitos a su vez suponen alcanzar respuestas de la propia sociedad en su conjunto a través

---

<sup>22</sup> Véase Osvaldo Rosales, Planificación social, subsidiariedad y teoría económica, E/CEPAL/ILPES/IN3, 1981.

<sup>23</sup> Véase A. Cornea, R. Jolly, F. Stewart, Adjustment with a Human Face, UNICEF, Oxford University Press, 1987.

de nuevos mecanismos de acción social, más allá que reacciones parciales o fraccionadas.

Significa en cuarto lugar, por el contrario, la gestión conjunta o mixta de sectores económicos públicos, privados y no-gubernamentales como consecuencia de renovados conceptos y formas de interacción y articulación de distintos agentes a través de ejercicios conjuntos de racionalidad programadora y sobre todo de acciones efectivas frente a nuevas situaciones de carencias masivas, activadas por la magnitud de la crisis.<sup>24</sup>

En quinto lugar, la naturaleza de los criterios de selectividad, no busca superar los procesos históricos regionales expresados en desigualdades extremas y asimetría en la distribución de los recursos económicos acumulados por mucho tiempo en periodos anteriores a los años ochenta. Frente a estos desequilibrios históricos y estructurales cobran especial interés últimos avances conceptuales y metodológicos realizados en torno al tema de Deuda Social,<sup>25</sup> que señala el volumen de recursos que una sociedad o el Estado debe a su población para que ésta pueda superar sus carencias esenciales y pueda socialmente alcanzar los niveles mínimos necesarios para evitar quedar por debajo de la llamada "línea de pobreza extrema" definida por el costo mínimo de una canasta de bienes y servicios esenciales.

En sexto término es preciso destacar la necesidad de que a través de políticas establecidas, se dinamice la propia acción de agentes sociales para la atención de grupos afectados y se pueda maximizar la utilización del gasto social disponible en volúmenes declinantes en los últimos años, a través de programas, proyectos

---

<sup>24</sup> Véase Juan Martín, Eficiencia global de la economía. Interacción del Sector Público y Privado, CLAD/ILPES/UNICEF/INAP, México 1988.

<sup>25</sup> Véase PREALC, Deuda Social, Qué es, cuánto es, cómo se paga?, Santiago 1988.

o acciones que intensifiquen la organización y movilización de la propia comunidad en la gestión de la disposición de bienes y servicios esenciales y otros beneficios adicionales.<sup>26</sup> Ello significa por un lado revalorar las formas de descentralización de decisiones y el crecimiento progresivo de niveles de representatividad de sectores deprimidos, movilizand o diversas formas de programación participativa y "de base", impulsando procedimientos de formulación, evaluación y administración de proyectos sociales locales. La gestión participativa de recursos puede reducir costos --existen diversas experiencias positivas--, y tener alto efecto multiplicador en la absorción de beneficios por parte de grupos más necesitados.

En séptimo lugar, las recientes experiencias regionales demuestran el progresivo deterioro real del tratamiento global de las políticas sociales logrado a través de largos procesos de coordinaciones multisectoriales y avances en la búsqueda de una racionalidad integradora de la concepción y la programación del universo social. Concurrentemente, la urgencia y dimensión de las carencias de grandes grupos originadas por la crisis, ha alterado el proceso de institucionalización de las instancias públicas encargadas de articular la programación social bajo diversas formas, que todavía alejadas de una homogeneización adecuada, habían avanzado en el establecimiento de la ubicación, roles y pautas de funcionamiento de la "autoridad social". Estas últimas observaciones, no contradicen sin embargo, la profundización de contenidos y el planteamiento eficaz de nuevas políticas y acciones sectoriales destinadas a hacer frente con mayor concreción especializada a las consecuencias sectoriales de la crisis, en particular a través de la provisión de servicios

---

26 Véase Carlos Franco, Políticas sociales, desarrollo participación y concertación, Lima, 1988.

sociales de carácter esencial y cobertura universal.<sup>27</sup> Los sectores salud<sup>28</sup> y educación<sup>29</sup> vienen planteando políticas destinadas a preservar niveles mínimos en los universos sociales más afectados, junto a propósitos, estrategias y metas alternativas de largo plazo visualizando criterios de superación preventiva de las insatisfacciones colectivas agravadas en los años ochenta.

Como octava observación aparece que el largo proceso de sucesivas frustraciones de las políticas sociales y la agudización de contradicciones estructurales sumadas al impacto social de la crisis, ha venido a desencadenar en la región, una serie de nuevos efectos regresivos que amenazan la red de relaciones que sustentan la institucionalidad del Estado y el comportamiento de la gestión pública. Al conjunto de limitaciones de orden económico, organizacional y representativo del Estado, se suman en la actualidad, deterioro de la eficiencia administrativa y la acción de fuerzas sociales que tratan de desestabilizar y luego controlar el poder a través de la violencia social organizada, al mismo tiempo que organizaciones delictivas con ingentes recursos financieros amenazan las bases de la gobernabilidad, acechan igualmente los fundamentos del sistema institucional y ponen a prueba la capacidad de estados que a través de diversos esfuerzos políticos han alcanzado en forma casi generalizada durante los últimos años, la vigencia de sistemas democráticos.

---

<sup>27</sup> Véase Rolando Franco, Las políticas sociales en la post-crisis, ILPES, Tegucigalpa, Honduras 1987.

<sup>28</sup> Irene Klinger, OPS/OMS, El rol de la salud en la erradicación de la pobreza en América Latina, Bogotá, Colombia 1988.

<sup>29</sup> UNESCO, Erradicación de la pobreza crítica en América Latina y el Caribe, París 1988.

Se trata finalmente de conciliar crecimiento eficaz de la economía con equidad distributiva a través de modificaciones en la estructura de la producción y del consumo y preservar la operatividad de equilibrios financieros esenciales, dentro de un sistema participativo y representativo de la sociedad.

#### 5.2. Algunas líneas precisas de consideración

El futuro de las políticas sociales en la región forma parte en primer lugar de una tema mayor de revisión del sentido y alcances de la planificación del desarrollo frente a nuevos escenarios y renovadas responsabilidades. En segundo término las políticas sociales adoptan hacia el futuro nuevas orientaciones como consecuencia de grandes o profundos cambios sociales que experimentan hoy las realidades nacionales y en tercer lugar están sujetas a actuales modificaciones en la orientación, metodologías e instrumentos que responden a nuevos requerimientos político-técnicos de la programación de los aspectos sociales. La tarea de reorientación de las políticas sociales puede tener en consideración algunos temas de mayor concreción, como los siguientes:

- a) Los contenidos sociales de la programación naturalmente continúan estando vinculados a proyectos políticos determinados que definen su naturaleza y carácter frente a opciones histórico-estructurales establecidas. Las políticas sociales disponen, sin embargo, de la capacidad de inducir alteraciones fundamentales en los propios proyectos políticos que las enmarcan.
- b) Renovados aportes a la planificación, ponderan el rol de las políticas sociales como destacadas formas válidas de contribuir a fortalecer las sociedades civiles antes que a rigidizar los comportamientos sociales a través de la definición de mecanismos

político-técnicos que entraban la fluidez y el ritmo de la dinámica social.

- c) El creciente reduccionismo del ámbito social frente a las medidas económicas, forma parte de una "lógica de acumulación y eficiencia" que podría revertirse hacia alternativas expansivas y equitativas, en la medida que una "lógica distributiva" forme parte esencial de un sistema de decisiones que pueda recuperar la secuencia de alteraciones en la estructura productiva, ahorro, inversión, empleo y transferencia del ingreso como alternativa reactivadora y válida para la economía y la sociedad.
- d) Maximizar el uso del gasto social implica multiplicar su capacidad de cobertura pero puede alcanzar resultados adicionales como incremento de la participación social, enfatizando desplazamientos transformadores y la formulación de programas de gastos y pequeñas inversiones para el mediano y largo plazo, permitiendo de esta manera expandir prospectivamente los beneficios a partir de recursos estratégicos y escasos.
- e) Junto al establecimiento de instrumentos de política económica para conciliar propósitos restrictivos con medidas para disminuir consecuencias traumáticas en grupos más afectados, parece posible promover Programas de Compensación Social que puedan actuar dentro del manejo del corto plazo. Pueden tener naturaleza de emergencia o sobrevivencia y requieren disponer de "márgenes de maniobra" fiscal para su financiamiento, buscando el aporte de diversas fuentes de recursos y servicios entre agentes sociales dinámicos. El uso de la infraestructura y logística ya instaladas en



servicios públicos básicos han alcanzado resultados positivos en universos poblacionales restringidos.

- f) Los últimos años, han permitido observar una sostenida fragmentación de la estructura social lo que significa la existencia de nuevos actores en la red institucional y representativa. Destaca entre ellos, por actual dimensión y perspectivas a futuro, la informalidad especialmente urbana y los formidables retos que plantea a la institucionalidad del Estado y al propio proceso económico y social. Merecen igualmente un tratamiento diferenciado los sectores de trabajadores no sindicalizados y de campesinos sin tierra, ambos grupos muestran alta vulnerabilidad frente a la aplicación de medidas económicas.
- g) Las políticas sociales para ampliar el ámbito de su ejercicio, requieren la inclusión de algunas variables operacionales que tienen importancia para la programación o que alcanzan especial significación en determinados casos nacionales, como son el tratamiento de la propiedad tanto en su connotación económica vinculada a procesos de acumulación, como desde el punto de vista social como categoría concentradora de poder e ingreso, y posibilidades adicionales de expansión de formas asociativas de propiedad y producción. Incluye igualmente el tratamiento de variables socio-culturales en relación o temas como identidad cultural, valores y comportamientos frente a la producción y el consumo. Finalmente es previsible la posterior consideración sistemática de la violencia social y su vinculación con el desarrollo.
- h) Toda la "estrategia social" se apoya en gran medida, en el tratamiento preferencial que requiere el apoyo a la

participación social en el sistema de decisiones que afectan a la propia población. Se trata de ponderar procesos participativos integrales en relación a la estructura de poder en sus diferentes manifestaciones. El tema de la participación incluye la atención a secuencias de concientización, movilización, organización y propiamente participación en sus dimensiones espaciales y sectoriales.

- i) La formulación y ejecución de políticas sociales requiere hoy marcos institucionales públicos que orienten y coordinen su aplicación dentro de la estructura del Estado y articulan las vinculaciones con agentes externos. Se ha examinado la necesidad organizativa y la fluidez funcional de la "autoridad social". Junto a ella se destaca la importancia de disponer de mecanismos financieros realmente operativos, aplicados a programas sociales prioritarios, es decir verdaderos bancos o fondos de finalidad social con algunas experiencias recientes y positivas.
- j) Existe necesidad de facilitar consumos básicos masivos especialmente alimentos o medicinas, buscando la reorientación del aparato productivo, de los sistemas de distribución, abastecimiento, precios y su colocación en mercados seleccionados. En estas líneas tiene particular importancia la aceleración de desarrollos tecnológicos aplicados a través de formas de "estandarización", sucesión de nuevos procesos y productos, absorción de fuerza de trabajo calificada y otros mecanismos dinamizadores de procesos sociales.
- k) La prestación de servicios a la población, no solamente persigue el cumplimiento y la atención de necesidades

esenciales, sino que es una forma concurrente, no monetaria, de distribución del ingreso, abarcando progresivamente nuevos campos que adquieren progresivamente el carácter de esenciales en relación al crecimiento de grandes aglomeraciones urbanas. Tales los casos de servicios como seguridad personal y familiar, transporte y comunicaciones masivas y recreación y esparcimiento colectivo, entre otros.

•

•

•

•