



INT-0671

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

CEPAL/ILPES (0671)

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

20 de mayo de 1988



PROGRAMACION Y POLITICAS SOCIALES

(Versión preliminar)

Perez Rodriguez - Nov 88

- 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"

Proyecto Regional ILPES/PNUD. RLA/86/029

PROGRAMACION Y POLITICAS SOCIALES

PERCY RODRIGUEZ NOBOA

(Versión preliminar)

(I/80520)
PRN/ae

INTRODUCCION

El Proyecto Regional ILPES/PNUD/RLA/86/029 "Elaboración y difusión de nuevas técnicas en planificación y programación de políticas públicas", viene incorporando dentro de su estructura modular (Módulo II) y el Programa de Actividades para 1988/1989, el tratamiento continuo y sistemático de la programación de políticas sociales y aquellas vinculadas a la estructura del Estado.

Los esfuerzos de la Región de los últimos años por ajustar la planificación a la actual dinámica económica y social, a la rápida acumulación del desarrollo científico y tecnológico y su impacto en la producción, y las graves y crecientes consecuencias vigentes de la crisis exigen, desde el punto de vista social, enfatizar los propósitos de profundizar los desarrollos metodológicos y disponer de técnicas aplicables para incrementar los mecanismos previsionales, prospectivos y orientadores y al mismo tiempo, reducir la incertidumbre de los agentes sociales respecto al futuro, tanto por parte del propio Estado como por parte de empresarios, trabajadores, comunidad intelectual, o sectores poblacionales con débil capacidad de representación.

1. Metodologías, técnicas e instrumentos

Lo anterior lleva a reconocer la importancia de integrar la programación económica con la consideración sistemática y explícita de variables sociales y políticas, otorgando de esta manera a lo "cualitativo" el rol efectivo que le corresponde dentro del proceso de articulación entre acumulación y distribución. Significa, igualmente, vincular con criterio pragmático la interpretación de la dinámica social que será afectada por las propias decisiones que induce la programación con el adecuado tratamiento de los temas emergentes y actuales de la organización social y del Estado proponiendo criterios viables y duraderos que enfatizen el concepto de equidad como valor y se orienten en la práctica a la atención de los sectores poblacionales más necesitados. Todo ello implica ponderar las orientaciones técnicas de diversa naturaleza que afecten el mediano y largo plazo a través de algunos contenidos de actual decisión, como son la asignación de recursos públicos, la articulación coherente de políticas de corto plazo, incorporación de la participación social como forma corriente de procesamiento decisional y valorar la presente importancia de la concertación de agentes sociales en la marcha del Estado.

El incremento del deterioro de los niveles de vida de la población, particularmente en la primera mitad de la década de los ochenta y la agudización de conflictos sociales de diversa naturaleza en la Región, han determinado al mismo tiempo, el crecimiento de necesidades y requerimientos para disponer en breve plazo de renovados instrumentos y mecanismos operativos que pueden utilizarse con alta prioridad dentro de las respectivas administraciones nacionales, en organismos de planificación u otras formas institucionales de formulación de políticas o asesoramiento de alto nivel en estas materias.

Implica al mismo tiempo, la elaboración de propuestas técnicas y alternativas aplicadas que puedan incidir en procesos sociales de carácter estructural con mayor alcance que el manejo de esquemas redistributivos generalmente de corto plazo, y que por el contrario, permitan el tratamiento programado de cambios sociales o modificaciones en el sistema de relaciones al interior de la sociedad, vinculados al acceso y utilización de los ingresos generados, aplicables a plazos temporales mayores y pertenecientes a estrategias globales, referidas generalmente a alternativas de crecimiento expansivo de la economía.¹

Desde el punto de vista de procedimientos y formas de ejecución de las actividades sociales y de estructura del Estado dentro del Proyecto Regional ILPES/PNUD, se señala la importancia de alcanzar la mayor difusión de los resultados de los trabajos técnicos en los países de la Región, fortaleciendo el intercambio de avances y experiencias con el personal especializado designado dentro de las correspondientes administraciones nacionales y la comunicación sistemática entre los mismos, a través de mayores facilidades de contactos personales a fin de enriquecer, en poco tiempo, el proceso de elaboración y aplicación de renovadas metodologías, técnicas e instrumentos operativos en estas materias.²

2. Requerimientos Regionales

El rápido incremento de la problemática social referida a los actuales procesos económicos, sociales, culturales y

¹ Véase CEPAL. Desarrollo Equitativo, Algunas Sugerencias para la Acción. LC/R, Versión preliminar. Santiago de Chile, diciembre de 1987.

² Véase PNUD/ILPES RLA/86/029/B. Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas. Módulo II pp. 12 y siguientes.

socio-políticos determina mayores necesidades nacionales que a pesar de su marcada diversidad, pueden ser observados en términos generales en tres áreas diferenciadas:

- 2.1 En primer lugar, destaca la necesidad de elaboración de criterios y técnicas especializados que permitan facilitar el procesamiento orgánico y operativo de los principales índices e indicadores para la programación de políticas sociales, interrelacionadas esencialmente con el tratamiento de las principales variables económicas, generalmente ubicadas en términos de mediano y largo plazo. Se busca la consideración y manejo concurrente de ambas dimensiones de programación, desde sus elementos causales hasta sus procesos derivados más destacados dentro de diversas alternativas de crecimiento. El reiterado esfuerzo metodológico por alcanzar este tratamiento integrado tiene en las actuales circunstancias renovadas posibilidades de especialización y profundización dentro de administraciones nacionales y diversos organismos multilaterales, por el uso intensivo de instrumentos previsionales y orientadores a través de distintos esfuerzos por superar las consecuencias sociales de la situación económica y financiera prevaeciente en los años ochenta en la Región.³
- 2.2 En segundo término, existen diversos requerimientos para el procesamiento técnico y rovisión de medidas concretas de naturaleza sociopolítica, vinculados al proceso de participación de grupos sociales en el propio sistema de decisiones que los afecta, dentro de una sociedad crecientemente participativa. La demanda se vincula al actual proceso de democratización y los retos de eficiencia, equidad, satisfacción de necesidades básicas y de concertación movilizadora de los principales agentes sociales, que enfrenta hoy el Estado.⁴

3 Véase por ejemplo, UNICEF, Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, Oxford, Oxford University Press, 1987.

4 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, 1987.

2.3 Finalmente, aparecen temas especializados de la problemática social, que requieren de tratamiento diferenciado dentro del proceso de programación de políticas públicas. Ellos incluyen la consideración de aspectos particulares o parciales de la estructura social, como la atención a grupos singulares de la población definidos por niveles socioeconómicos extremos, estratos establecidos por sexo o edad, "grupos objetivo" y casos singulares de la red institucional que inciden con marcado énfasis sobre la dinámica de la sociedad en su conjunto o sobre el proceso integral de desarrollo. En esta tercera área de consideración, alcanza marcada importancia el tratamiento de temas sectoriales, que abarcan ámbitos de creciente especialización técnica y operativa y demandan nuevos retos y responsabilidades a la programación global.

3. Actividades de especial importancia

La actual situación de la Región y la magnitud y características de las necesidades y demandas técnicas en los temas sociales y del Estado, señalan el interés y la posibilidad de destacar el tratamiento de algunos temas prioritarios, algunos de los cuales vienen siendo coordinadamente incorporados al Programa de Actividades del Proyecto Regional ILPES/PNUD para 1988/1989.

3.1 Sistemas integrados de indicadores sociales y económicos

Tiene marcada importancia la rápida y efectiva disposición de renovados desarrollos metodológicos y operativos que permitan a los programadores y especialistas en políticas sociales, acceder a técnicas e instrumentos para el tratamiento integrado de variables socioeconómicas. En ellas se incluye el manejo de sistemas de índices e indicadores agregados de actividad económica y comportamientos sociales, generalmente aplicados a términos de mediano y largo plazo y orientados a articular estructura de la producción y equidad distributiva.⁵

La actividad debe cumplir, más precisamente, con la construcción y orientaciones para la utilización concreta de series de indicadores seleccionados por su

⁵ Véase CEPAL. La Crisis del Desarrollo Social: Retos y Posibilidades. LC/L.418. Santiago de Chile, febrero de 1987.

eficacia y oportunidad en temas como estructura ocupacional y mercado de trabajo, formas y alcances de la distribución del ingreso, niveles de vida, acceso a bienes y servicios esenciales; aplicación selectiva de políticas fiscales, crediticias, de precios y salarios, junto a nuevos desarrollos metodológicos vinculados a la deuda social.⁶ asignación del gasto público social, atención a grupos más vulnerables en especial a la pobreza extrema, áreas rurales históricamente deprimidas o sectores urbanos de mayor marginación, entre los de mayor significación.

Comprende igualmente el manejo operativo de índices e indicadores de naturaleza sectorial, particularmente en las áreas de nutrición, salud, educación, vivienda y asentamientos humanos. Incluye también el tratamiento especializado de temas destacados de naturaleza cualitativa, referidos preferentemente a limitaciones y tendencias de la movilidad social, movilización y niveles de participación, desorganización e inestabilidad de sistemas institucionales esenciales, informalidad y acceso a unidades asociativas de producción, diversas tareas técnicas alrededor de nuevas formas de criminalidad con repercusiones significativas en la problemática sociopolítica y expresiones actuales de tensiones, conflicto y violencia.

3.2 Proyectos Sociales

El conjunto de actividades técnicas y vinculadas a los proyectos sociales, ha tenido recientemente marcado incremento orientado al propósito de disponer de un "Sistema programado de Proyectos Sociales" con características propias no necesariamente paralelo a los importantes avances y precisiones logrados en el campo de proyectos de inversión; pero con evidentes implicancias en el volumen y ritmo del gasto de orden social, su tratamiento institucional y capacidad de participación en la población. El proceso está referido en una primera etapa a las tareas que abarcan desde la identificación y preparación preliminar hasta el diseño o formulación de proyectos sociales. La etapa siguiente de evaluación, distinta por contenido de la

⁶ Véase PREALC. Ajuste y deuda social: un enfoque estructural. Santiago, 1987.

"Evaluación Social de Proyectos", ha tenido importantes avances en la racionalidad y modalidades propias de proyectos sociales y en el análisis integrado de beneficios o eficiencia de resultados.⁷ Luego, la etapa posterior a la "preinversión", está definida por la selección, jerarquización y establecimiento de "bancos priorizados" de proyectos sociales. Durante las etapas de operación o ejecución, merece consideración preferente la sistematización de conocimientos y experiencias en torno a la administración o gestión de proyectos sociales, tema de creciente especialización y preciso tratamiento para asegurar el óptimo manejo de recursos y capacidades institucionales medidos en términos de bienestar o satisfacción selectiva de necesidades.

El tema de proyectos desde otro punto de vista, vincula la problemática social con la presencia de tecnologías aplicadas a una actividad productiva intencionada y al propósito de asegurar una distribución equitativa del progreso técnico, destacando la ponderación de la producción de bienes o servicios de carácter esencial para consumos extendidos de grupos con mayores necesidades. Es útil finalmente relevar la importancia de relacionar esta temática con los respectivos procesos educativos y de formación de recursos humanos.

3.3 Contenidos sociales de la Programación de largo plazo

La constante preocupación de los países de la Región por el largo plazo se ha visto relativamente postergada en los últimos años por la abrumadora presencia y complejidad de la crisis, particularmente en los años ochenta durante los cuales se han manifestado los efectos recesivos y expresado marcadas restricciones a la recuperación en el corto y mediano plazo. En consecuencia, la búsqueda actual de alternativas de crecimiento implica otorgar una alta ponderación a la preparación sistemática de elementos propios para la programación del largo plazo.

⁷ Véase Ernesto Cohen y Rolando Franco. Evaluación de Proyectos Sociales. Versión preliminar. Buenos Aires, 1987.

Las variables sociales y del Estado en el largo plazo, requieren como primera consideración de orden general, una estrecha interrelación con otras variables esenciales definidas en la etapa preliminar de diseño, como aquellas de naturaleza macroeconómica, inserción en el marco internacional, modernización tecnológica, identidad nacional o equilibrios espaciales, entre otras. En todo caso, la construcción posterior de escenarios alternativos o "futuros deseables" requiere de precisiones metodológicas mayores sobre formas de estructuración de la sociedad o carácter del Estado, que a su vez demandan un tratamiento prospectivo especializado en estas materias.

Dentro de las variables de orden social y del Estado, aparece la importancia del intenso tratamiento de la dinámica poblacional y consideraciones demográficas, junto a la problemática socio-cultural, participación y formas de organización política, "manejo" social de la tecnología y un conjunto seleccionado de indicadores con marcado énfasis sectorial y fácil operación para fijación de tendencias y simulaciones posteriores.⁸

Los trabajos técnicos relacionados al largo plazo en la Región requieren de una activa vinculación con diversos esfuerzos preliminares o avances nacionales en algunas variables esenciales, que han dejado importantes experiencias y la necesidad de completar o perfeccionar tareas en actual proceso. Esta realidad refleja igualmente la existencia de similares preocupaciones y acciones en centros académicos, organismos de investigación aplicada u organismos no gubernamentales especializados y supone, por otro lado, la necesidad de diálogo continuo con organismos internacionales multilaterales que han incluido el largo plazo en sus planes de acción o vienen desarrollando diversos trabajos en esta dirección.

3.4 Autoridad integrada para políticas sociales

La ejecución de políticas sociales encuentra repetidamente una limitación en la ausencia de

⁸ GRADE Group of Analysis for Development. Long Term Development Options and Strategies for Perú: A Program of studies and research. Lima, 1986.

critérios precisos y homogéneos sobre su real inserción dentro de la estructura de la administración o más precisamente dentro de la asignación funcional de responsabilidades de la gestión pública. La ubicación de una autoridad integrada para el área social se encuentra generalmente en los organismos nacionales de planificación o entidades similares, pero la consideración integral de los temas sociales y los aspectos correspondientes de orden económico y sociopolítico como expresiones de un tratamiento realmente interrelacionado, es en general reducida y en algunos casos con ciertas imprecisiones en los esquemas jurídico institucionales correspondientes.

Las causas de esta situación pueden encontrarse en la compleja naturaleza del tratamiento del área social dentro de la programación de políticas públicas aplicadas y su consideración generalmente postergada, frente a urgencias en el campo económico o financiero como consecuencia de la crisis en los últimos años; y finalmente en la existencia de diversos mecanismos institucionales especiales, encargados de participar en el tratamiento crecientemente multisectorial de la problemática social y la alta ponderación que alcanza el volumen y capacidad que disponen algunos sectores del área social sobre el conjunto.

Las propuestas para la más conveniente ubicación de la política social dentro de la organización del Estado, constituye tema destacado para alcanzar la disposición de renovados instrumentos que faciliten el tratamiento integral de programas y políticas sociales en los sistemas decisionales correspondientes y en la aplicación de una mayor operatividad de los mismos.

3.5 Participación y Desarrollo Local

Recientemente se ha intensificado el interés por profundizar en el desarrollo de técnicas e instrumentos técnicos vinculados al proceso de decisiones de la comunidad a nivel de base y nuevas formas de acceso al sistema de decisiones de Planificación del Desarrollo Local. El tema se incluye en el ámbito de la programación social en función a sus contenidos de participación y movilización sociales y a los mecanismos de descentralización y desconcentración de decisiones del sistema jurídico-institucional del Estado; se

relaciona al mismo tiempo de manera sustantiva con la programación regional o subregional del desarrollo.

Las tareas correspondientes a esta actividad, incluyen generalmente el tratamiento integral y multidisciplinario del tema de los gobiernos locales, entendidos como células político-institucionales de ejercicio de sistemas de decisiones y organización de la sociedad civil. Se busca de esta manera disponer del marco social y jurídico correspondiente y alcanzar al mismo tiempo, las formas y mecanismos más adecuados de gestión pública, administración descentralizada y organización comunal representativa.

La ejecución de los trabajos técnicos correspondientes a la programación del desarrollo local implican igualmente ponderar la consideración de elementos concurrentes como formas de comportamiento institucional en los medios rurales y urbanos, factores socio-culturales, así como intensificar los procedimientos de intercambio de criterios y experiencias entre realidades sociales y nacionales diversas.

4. Procedimientos de ejecución e intercambios de experiencias nacionales

De acuerdo a la naturaleza y orientaciones del Proyecto Regional ILPES/PNUD, las actividades a cumplir durante la etapa de ejecución de las tareas técnicas correspondientes deben promover la activa participación de los organismos nacionales pertinentes y/o funcionarios de los gobiernos de la región en los procesos de selección de informaciones, análisis aplicados o preparación de propuestas de carácter metodológico e instrumental, asegurando al mismo tiempo compartir y diseminar los resultados concretos del proyecto, ponderando la activa comunicación con las instancias nacionales y facilitando el diálogo técnico especializado entre las mismas.

El cumplimiento de estos propósitos determina el cumplimiento de algunas medidas de orden procesal y organizativo:

- 4.1 Las actividades concretas de cada tarea están integradas en un "Programa de Actividades" de carácter anual, ajustable semestralmente a las condiciones reales de ejecución. Este programa y los resultados parciales y finales que se obtengan

deben ser objeto de una cuidadosa difusión, con la doble finalidad de extensión de los avances logrados durante los procesos de preparación y la recepción de informaciones necesarias, comentarios o análisis de casos, de tal forma que se alcance un constante intercambio de criterios. Este diálogo incluye facilidades como la edición de publicaciones informativas y realización de talleres o seminarios sobre temas o actividades de relevante importancia. Las conclusiones, textos y materiales de estas reuniones generalmente pasan a enriquecer actividades posteriores de capacitación en temas similares, dirigidas a funcionarios nacionales provenientes del sector público y organizaciones no gubernamentales o privadas.

- 4.2 Cada tema a desarrollar dentro del respectivo Programa de Actividades incluye el diseño de un cuadro de productos concretos, válidos, operativos y susceptibles de ser aplicados en términos y tiempos apropiados, que puedan disponerse fácilmente, de acuerdo a las especiales condiciones de cada realidad nacional.
- 4.3 Se ha previsto la progresiva articulación de una red de puntos focales o especialistas de los respectivos organismos nacionales de planificación u organismos similares, en temas de programación social y del Estado, a fin de perfeccionar el sistema de intercambio de casos y experiencias, consultas y comunicaciones. A estos fines puede contribuir la realización de una primera reunión de "puntos focales" especializados donde adicionalmente debe recibirse propuestas y comentarios sobre actividades propuestas. Se tiene prevista igualmente la posibilidad de facilitar el intercambio entre países, de funcionarios especializados por cortos períodos a través de mecanismos de cooperación (CTPD) entre países de la Región.
- 4.4 La realización dentro del Proyecto Regional ILPES/PNUD de un programa de actividades en materia de Programación y Políticas Sociales, supone la concreción de un sistema de diálogo y coordinaciones interagenciales o inter-institucionales con organismos de Naciones Unidas y proyectos especializados en estos campos temáticos, y con otros organismos multilaterales regionales que actúan en estas materias. Conviene destacar en este sentido las relaciones existentes con CEPAL, en particular con la División de

Desarrollo Social, con CELADE, con UNICEF, OPS/OMS, UNESCO, OIT/PREALC, entre otras agencias, y convenios institucionales perfeccionados con otros Proyectos Regionales como Pobreza Critica. Es igualmente importante subrayar la importancia de las relaciones institucionales con diversas fuentes de cooperación a la región, tanto bilaterales como multilaterales, a fin de poder compartir costos y responsabilidades de orden técnico en los temas propuestos.