

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE**



**Distr.
LIMITADA**

**LC/L.450(Sem.39/8)
1º de marzo de 1988**

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DE LA REUNION SOBRE POLITICAS SOCIALES, TRANSFORMACION
Y DESARROLLO EN AMERICA LATINA**

(Montevideo, Uruguay, 30 de junio al 3 de julio de 1987)

88-3-210

INDICE

	<u>Página</u>
I. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS.....	1
Lugar y fecha de la reunión	1
Objetivos	1
Participantes	1
Documentación	2
Sesión inaugural	2
Sesión de clausura	4
Organización de los trabajos	5
II. RESUMEN DE LOS DEBATES	6
Anexo 1 Temario provisional	14
Temario provisional anotado	15
Anexo 2 Lista de participantes	20
Anexo 3 Lista de documentos presentados a la reunión	25
NOTAS	26

I. ASISTENCIA Y ORGANIZACION DE LOS TRABAJOS

Lugar y fecha de la reunión

1. La reunión, que fue convocada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el patrocinio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay, tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, del 30 de junio al 3 de julio de 1987. Contó con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y con la colaboración del Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Objetivos 1/

2. En la reunión se revisaron las políticas sociales de la región mediante el análisis de varios casos nacionales, considerando los modelos o tipos de desarrollo en relación con el crecimiento económico, la estructura social, y el grado de participación de los distintos grupos sociales, y como resultado de la acción política intencional de cambio de la sociedad.

3. La reunión tuvo asimismo como objetivo promover un análisis de los efectos de la crisis económica de los años ochenta, manifestados no sólo en de los indicadores sociales, sino también al poner de relieve las insuficiencias de las políticas sociales en cuanto al logro de la equidad, de la ciudadanía social y de la formación de los recursos humanos necesarios para la región.

4. Dada la vastedad de la problemática, tanto en los documentos presentados como en las deliberaciones el análisis se concentró en las políticas sociales que se relacionan con la etapa de formación de los seres humanos desde el nacimiento hasta el ingreso en la vida activa, enfocándolas con una visión integrada de las políticas sociales sectoriales y de la totalidad de las políticas sociales en relación con las políticas económicas.

5. En la reunión se analizó asimismo la conveniencia de organizar un proyecto regional para hacer un diagnóstico sistemático de la situación de las políticas sociales, identificar experiencias innovativas en cuanto a mayor equidad, eficiencia y adecuada preparación de los ciudadanos para futuras etapas de desarrollo, y formular recomendaciones y planes experimentales para la reforma de los sistemas de políticas sociales.

Participantes 2/

6. Participaron en la reunión funcionarios del más alto nivel vinculados a las decisiones sobre políticas sociales en las esferas gubernamentales de los siguientes países de la región: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay.

Asimismo, participaron otros técnicos y especialistas de los países mencionados, y la reunión contó con una significativa presencia de técnicos gubernamentales y universitarios de distintos servicios públicos y centros académicos del Uruguay. Tanto por la naturaleza de su gestión en materia de políticas sociales como por sus contribuciones al conocimiento y diseño de las mismas, los participantes se caracterizaron por una versación técnica altamente calificada sobre el desarrollo y las políticas sociales.

7. Participaron también en la reunión expertos de las siguientes organizaciones internacionales: el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre la Formación Profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud (OMS/OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES) y el Instituto Interamericano del Niño (IIN).

Documentación 3/

8. El CINTERFOR colaboró con la presentación del documento "La capacitación de recursos humanos como elemento de política social", mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó el documento "La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo" (LC/R.597(Sem.39/7)/Rev.1, LC/MVD/R.3/Rev.1). Consultores especialmente contratados para esta reunión prepararon los siguientes documentos "Evaluación de las políticas sociales aplicadas en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social" (LC/R.578 (Sem.39/3)); "La política social en Colombia: 1975-1986 (LC/R.581 (Sem.39/4)); "Las políticas sociales en el Uruguay, 1975-1984. Primera etapa: La reproducción biológica y social" (LC/R.582 (Sem.39/5)); y "As políticas sociais no Brasil, 1975-1985. A reprodução biológica e social" (LC/R.588 (Sem.39/6)).

Sesión inaugural

9. La mesa de la sesión inaugural estuvo integrada por las siguientes personas: el Vice-presidente de la República Oriental del Uruguay, señor Enrique Tarigo, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, señor Hugo Fernández Faingold, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, señor Ariel Davrieux, el Rector de la Universidad de la República, señor Samuel Liechtensztejn; el Subsecretario de Educación y Cultura, señor

Julio Aguiar; el Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL, señor Gert Rosenthal; y el Coordinador del Sistema de las Naciones Unidas en el Uruguay, señor Alberto Sojit.

10. El Director de la Oficina de la CEPAL en Montevideo, señor German W. Rama, en su carácter de secretario técnico de la reunión, expuso las razones por las que se había convocado a ésta. Señaló el carácter sectorial y acumulativo de las políticas sociales, la expansión originada por las demandas de grupos sociales concretos y la limitada universalidad de las mismas. Luego se refirió a la creación del binomio ciudadano social-ciudadano político y al papel de las políticas sociales en el desarrollo de los integrantes del cuerpo social, y finalizó su intervención planteando los efectos sociales de la crisis y el papel que las políticas sociales integradas podían desempeñar en la superación de ella y en la formación de los recursos humanos con los que se debería abordar la integración de la región en la reestructuración científica, tecnológica y social ya iniciada en los países desarrollados.

11. En nombre de la CEPAL, el Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión, tras agradecer a las autoridades nacionales, a los organismos internacionales y demás participantes su colaboración, planteó que la preocupación central era cómo superar la crisis económica, retomar la senda del desarrollo en forma equitativa e integrar las políticas sociales en la transformación de la región. Al referirse a la relación simbiótica entre política económica y social, destacó el problema de la generación de empleo y de la disponibilidad de recursos para políticas sociales considerándolas en la doble perspectiva de la formación de las capacidades que la región requería para el desarrollo y de la creación de condiciones de equidad para los distintos grupos sociales de la región. Subrayó finalmente, que la región aún no había superado la crisis económica y que no sólo se trataba de revertir las tendencias, sino de crear condiciones cualitativas diferentes para crecer, superar la pobreza y lograr un desarrollo social acorde con los requerimientos científicos y tecnológicos del futuro.

12. El Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Uruguay, señaló en primer término que existía una concepción política general que respaldaba tanto a la política económica como a la política social, y que ella incluía una definición del papel del Estado con relación a la sociedad civil, permitiendo el desarrollo de las iniciativas de ésta para asegurar una sociedad pluralista. En segundo término, se refirió a la rigidez del gasto social público, que estaba prácticamente consolidado en las asignaciones establecidas anteriormente, y que actualmente, por su participación del orden del 60 a 70% del gasto público total y por los mecanismos automáticos de incrementos para grupos ya incluidos, dejaba un margen muy estrecho para asignar recursos a políticas sociales innovadoras o a la protección de grupos

desprotegidos, incluso en el supuesto de tasas de crecimiento económico satisfactorias. En tercer término, se refirió a las estrategias de desarrollo económico, generación de empleo, mejoramiento del salario real y atención de urgencia de los grupos sociales más deprimidos que aplicaba el Gobierno constitucional.

13. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay, luego de dar la bienvenida a los participantes en la reunión, se refirió a la frecuente confusión entre políticas sociales y desarrollo instrumental e institucional de los servicios y las consecuencias negativas en cuanto a formulación de políticas integradas. Al respecto, señaló la persistencia histórica de instituciones sociales que eran verdaderas organizaciones desde el punto de vista sociológico y que se desarrollaban por la vía de la acumulación. La inercia de las políticas sociales permitía que no se midieran los servicios sociales por la cantidad y calidad de los productos que recibía la sociedad, sino por criterios internos de organización. En segundo término, vinculó la rigidez del gasto social con la rigidez de las organizaciones burocráticas y de la existencia de clientelas institucionales. En tercer término, hizo mención al fenómeno de la persistencia de la desigualdad social en relación con la importancia o incidencia de los grupos que tenían acceso a las instituciones de servicios sociales, para luego referirse a las principales líneas de transformación que se pretendía lograr.

14. Al respecto, destacó la centralidad de la política de empleos e ingresos que exigía una congruencia con las políticas económicas a fin de provocar una mayor demanda de servicios, que debían ser concebidos no como una ampliación de los existentes, sino de acuerdo con una concepción integrada de las políticas sociales que asignara prioridad a las demandas no expresadas de aquellos segmentos de pobreza crítica y de participación deprimida. La configuración de objetivos centrales en materia de políticas sociales, aunque enfrentara la resistencia de grupos articulados a instituciones ya existentes, sería el eje central de la discusión política del ajuste y la transformación de las economías y sociedades en los próximos años, como condición indispensable para lograr mayor equidad y desarrollo. De ahí la importancia de la reunión en lo relativo a formular una conceptualización que permitiera delinear cómo transformar los aparatos tradicionales de entrega de servicios para lograr un ajuste con equidad.

Sesión de clausura

15. Durante la sesión de clausura, hicieron uso de la palabra el señor Amaury de Souza, del Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro; el señor John Durston, Director subrogante de la División de Desarrollo Social de la

CEPAL; y el señor Luis Alberto González Machado, asesor del Ministro de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay.

16. En su intervención, el técnico de Brasil señaló la importancia de la nueva línea de investigaciones y de acción en políticas sociales que se iniciaba con esta reunión, y la necesidad de crear mediante un proyecto regional un foro permanente que permitiera intercambiar las experiencias de los distintos países.

17. El Director subrogante de la División de Desarrollo Social se refirió a la continuación de las actividades en el futuro, subrayando la importancia de los nuevos enfoques en un proyecto regional que elaboraba la CEPAL conjuntamente con el PNUD y en coordinación con las actividades que sobre pobreza crítica en América Latina y el Caribe llevaba a cabo dicha organización. Reseñó el conjunto de recomendaciones de la reunión sobre la manera de desarrollar las políticas sociales y las formas de transmitir las a los Gobiernos, mencionando entre éstas la Consulta Interregional sobre Políticas y Programas de Bienestar Social para el Desarrollo, a la que habían convocado las Naciones Unidas en Viena.

18. El asesor del Ministro de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay y consultor nacional del proyecto de pobreza crítica del PNUD, se refirió a la concepción integrada de las políticas, sociales que había surgido como recomendación de política de la reunión y a su utilización por los Gobiernos en la reunión de delegados presidenciales que, por iniciativa de la Presidencia de Colombia, se reunirían en febrero de 1988 para emprender una acción regional contra la pobreza.

19. Los tres oradores agradecieron a la CEPAL, a los organismos nacionales de los países cuyos técnicos habían asistido a la reunión, y especialmente a las instituciones uruguayas que habían hecho posible su realización.

Organización de los trabajos

20. En la reunión se trabajó en el régimen de comisión plenaria y podían intervenir en los debates todos los asistentes. La moderación estuvo en forma sucesiva a cargo de varios participantes. La secretaría y la relatoría de la reunión fueron asumidos por el personal técnico de la CEPAL. Los documentos presentados a la reunión fueron expuestos por sus autores, comentados en cada caso y luego se procedió al análisis de conjunto y a la formulación de recomendaciones.

II. RESUMEN DE LOS DEBATES

21. En la primera sesión de trabajo, la Directora de la Oficina del UNICEF para Argentina, Chile y Uruguay expresó su acuerdo con la orientación del seminario y destacó los aportes de los documentos presentados en materia de información y recomendaciones de políticas. Reseñó luego las prioridades de las actividades del UNICEF: atención primaria de salud, programas de generación de ingresos para mujeres, educación y servicios preescolares y organización de empresas cooperativas y comunitarias. Finalmente, se refirió a la necesidad de un cambio en las decisiones políticas para hacer frente a la pobreza.

22. Por su parte, el director del CIDES manifestó que la pobreza no debía considerarse como un fenómeno homogéneo, sino compuesto de múltiples grupos a los que era más o menos difícil acceder y frente a los cuales las estrategias tenían que ser muy variadas, porque las necesidades y las prioridades iban desde lo económico hasta lo educativo, pasando por la capacitación.

23. La presentación del tema de formación y capacitación por parte de un técnico del CINTERFOR se orientó hacia los temas de los recursos humanos, el logro de la equidad y la intervención ante la pobreza. Dio lugar a un interesante debate que comprendió opiniones sobre las grandes dificultades actuales de la planificación social integral ante un futuro incierto, sobre los límites de adaptabilidad de la educación escolar institucionalizada, incluida la técnica, y la necesidad de múltiples y variados sistemas de capacitación vinculados a sectores productivos y sociales organizados. Se destacó que la pobreza no era una carencia sólo de ingresos, sino también de conocimientos, por lo que la capacitación podría permitir superar una parte del problema del desempleo y el subempleo que se originaba en el desequilibrio entre la oferta de los sectores productivos que exigían cierta competencia y la falta de educación y calificaciones de los demandantes de ocupación.

24. Con motivo del análisis de los casos nacionales, se presentaron informaciones y comentarios de suma importancia para la definición de políticas y estrategias. Así, a propósito de Brasil, se señalaron desequilibrios por regiones y estratos de ingreso, pero se destacó el impacto de algunas de las políticas sociales en la transformación estructural de la sociedad, lo que había permitido abastecer las altas demandas de recursos humanos provenientes de un sistema económico con tasas de crecimiento económico muy considerables. Se destacó la fuente de financiamiento de políticas sociales en la nómina salarial y la caída de ese financiamiento debido a la crisis de empleo; el papel dinámico que había tenido la generación de empleo, que había sustituido parcialmente la debilidad de las políticas sociales en relación con los hogares pobres, pero que había sido insuficiente para compensar las polarizaciones en cuanto a

distribución del ingreso. Finalmente, se destacó el papel cumplido por la movilidad social ascendente, y se presentaron indicadores sobre la disminución del ritmo de generación de empleo durante la crisis de los años ochenta.

25. Respecto a Colombia, se señalaron los límites del proceso de modernización en cuanto a superar las discontinuidades urbano-rurales, los cambios en la distribución del ingreso con crecimiento del percibido por los tramos inferiores y la reducción de ingresos de los estratos medios, la continuidad y permanencia de la informalidad urbana y los guarismos de hogares con necesidades básicas insatisfechas, todo lo cual justificaba la prioridad actualmente otorgada a los planes de erradicación de la pobreza. La consideración de este caso dio lugar a reflexiones acerca de los efectos de la reducción de la natalidad y los cambios en la familia sobre las condiciones sociales, y también sobre la articulación entre los programas sociales masivos y la movilización social.

26. La presentación de los casos de Ecuador y de Perú dió motivo para incorporar en el análisis el tema de la integración social de las poblaciones indígenas, anotando que su marginalidad era cualitativamente distinta a la de la población pobre, y que enfrentaba bloqueos muy especiales para acceder a las políticas sociales. Asimismo, permitió distinguir entre las políticas sociales dirigidas hacia los espacios sociales modernos y tradicionales, anotando que esta dualidad se presenta tanto en los ámbitos rurales como urbanos. Se destacó el papel desempeñado por el Estado como agente de transformación e integración de la sociedad nacional, y la significación del gasto público social en la superación de la pobreza. A partir de ese reconocimiento, la reunión analizó el efecto del endeudamiento externo en la crisis económica: no generación de empleo, reducción de los ingresos de los trabajadores y crisis fiscal, que habían determinado una involución de la capacidad del Estado para llevar adelante la ejecución de políticas sociales.

27. La presentación de los dos documentos sobre Uruguay permitió una serie de consideraciones y recomendaciones sobre política social. Permitted identificar los sectores de pobreza y las desigualdades en el acceso a políticas sociales en un país de ingreso por habitante superior al promedio regional, y también permitió apreciar el impacto de la crisis económica y de las políticas de ajuste anteriores al Gobierno institucional. Desde el punto de vista metodológico, se evaluó la potencialidad de las encuestas de hogares para registrar los diversos tipos de acceso a las políticas sociales y las cadenas de reproducción de pobreza que se aprecian con el análisis de los hogares. Se analizaron las políticas sociales de emergencia establecidas en 1985 para atender perentorias necesidades de grupos deprimidos, y las modificaciones que se comienzan a introducir en las políticas educativas, en el marco de una rígida restricción presupuestaria.

Los temas de la desprotección de los hogares pobres, la reproducción biológica de la población más pobre en proporciones desmesuradas con respecto al resto, la incidencia de la mortalidad infantil entre los niños ilegítimos y la existencia de una pobreza al parecer consolidada en un sector de la población fueron objeto de amplios análisis que condujeron a criterios sobre cómo abordar las políticas futuras.

28. Una vez analizados los casos nacionales de Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay sobre la situación de las políticas sociales dirigidas a la atención de la etapa de formación de los seres humanos -comprendida entre el embarazo materno y el ingreso a la actividad social o económica- y comentadas las exposiciones sobre los casos de Argentina y Perú, así como las políticas regionales promovidas por el UNICEF y el CINTERFOR, la reunión pasó a considerar los temas comunes de la situación de las políticas sociales de la región.

29. El primer tema considerado fue el de las políticas referidas a la reproducción biológica de la población, la asistencia en el embarazo y el parto, la mortalidad infantil y los programas de apoyo en la lactancia.

30. Respecto a la fecundidad, se señaló la reducción significativa que se estaba produciendo en la región en los últimos años, distinguiéndose los casos de antigua limitación de la natalidad, con patrones llamados de tipo europeo, en países como Argentina -especialmente la provincia de Buenos Aires-, Cuba y Uruguay. En éstos, la aparición tardía de la planificación familiar había tenido una virtud muy importante, que era la de sustituir métodos lesivos a la salud de la mujer, como el aborto, con una información que permitía a las mujeres programar su fecundidad. El segundo caso era el de los países con fuerte y reciente reducción de la fecundidad (por ejemplo, Brasil y Colombia), en que la iniciativa privada en el primer caso y en el otro una fuerte acción de los sectores público y privado, habían logrado caídas significativas de las tasas. El tercer caso correspondía a los países en que aún era incipiente el descenso de la natalidad. Se señaló que la reducción de la natalidad se asociaba con dos fenómenos: la reducción de la tasa de mortalidad infantil global y la concentración de ésta en las familias más pobres.

31. Respecto a pobreza, fecundidad y mortalidad, se indicó que las desigualdades entre áreas rurales y urbanas y según regiones eran manifestaciones de la desigual tasa de reproducción y la desigual protección social de los estratificados tramos de ingresos. Se señaló la necesidad de indicadores sobre embarazo de adolescentes -que estaba concentrado en sectores de pobreza-, sobre reproducción y mortalidad según estratos sociales y sobre cobertura de asistencia hospitalaria y atención de partos.

32. Un capítulo del debate fue el binomio madre-niño y la necesidad de políticas integradas sobre salud, nutrición y educación para la maternidad. Respecto a nutrición, se hizo notar que el programa prioritario debiera ser el de madres embarazadas y niños de primera edad; se destacaron los efectos que tenía el peso insuficiente de los recién nacidos en la morbilidad y la mortalidad y se hizo notar que incluso en países productores de alimentos y con promedios de satisfacción de necesidades relativamente adecuados como Argentina y Uruguay, existía desnutrición entre las mujeres embarazadas de estratos pobres, que no eran atendidas por las políticas sociales.

33. Los participantes consideraron que la familia debía ser la unidad receptora de las políticas sociales y que actualmente no sólo había escasas políticas para la familia, sino que además las fuentes de información sobre la situación social se referían a individuos, por lo que debiera lograrse información por unidad familiar y una política de apoyo social a la misma.

34. A la luz de los casos nacionales, se señaló que el circuito de mayor potencialidad en la reproducción de la pobreza era el constituido por madres solas y por unidades familiares no organizadas en forma regular. Se citó la tasa de ilegitimidad en Uruguay (que abarcaba uno de cada cuatro nacimientos), su asociación con la pobreza y con la mortalidad infantil, y la necesidad de conocer el ciclo evolutivo de esas familias con hijos ilegítimos. Se destacó que en otros países, por ejemplo Colombia, la condición de ilegitimidad sólo se establecía cuando no había reconocimiento paterno, y que habría que considerar unidades familiares no legalizadas para rastrear el circuito de reproducción de la pobreza. Hubo consenso en que mientras no se abordaran la unidad familiar y los fenómenos de desprotección de la madre, no se podían organizar políticas sociales equitativas ni reducir la mortalidad.

35. Para los participantes, los fenómenos indicados estaban adquiriendo un sesgo especial, porque eran las familias pobres las que estaban aportando una cuota creciente de los nacimientos en la región, con lo que la carga de la reproducción de la fuerza de trabajo estaba en el sector de menores recursos, al que no llegaban las políticas sociales, las asignaciones familiares ni la atención maternoinfantil, porque los programas estaban articulados con la condición de asalariado en el sector formal. Asimismo, se señaló el efecto en los hogares pobres de las condiciones habitacionales deterioradas, especialmente en lo relativo a suministro de agua y evacuación de excretas.

36. El segundo tema considerado fue el de las políticas referidas a la etapa preescolar y escolar, entendiéndose que conjuntamente con los servicios educativos deberían existir servicios de atención de la nutrición y la salud.

37. Se analizó la situación de la región y se distinguieron tres grandes conformaciones o estilos de desarrollo educativo a) los países de modernización educativa temprana (Argentina, Costa Rica, Chile y Uruguay); b) los países de transición acelerada e intencionalidad modernizadora (Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela); c) los países en que la educación acompaña el ciclo de crecimiento económico y reproduce sus polarizaciones (Brasil y Colombia).

38. Para los países del primer grupo, se señalaron los rasgos positivos de universalidad de la cobertura primaria, la progresiva identificación cultural entre la población y la escuela, las significativas desigualdades de las zonas rurales y las urbanas y de las escuelas según contextos sociales, dada la oferta igualitaria a poblaciones desiguales. Al respecto, se señalaron como objetivos de políticas incrementar los horarios de atención en las zonas más necesitadas y los cursos de compensación a los alumnos con problemas de aprendizaje (actividades cuya ejecución se había iniciado en el Uruguay); lograr una mayor profesionalización y especificidad de la acción pedagógica y no atribuir al maestro el conjunto de funciones sociales que se debían organizar en torno a la escuela; y diferenciar los programas educativos según contextos sociales, que podían ser más estratificados dentro del ámbito urbano que entre éste y el ámbito rural.

39. En cuanto a los países del segundo grupo, se señalaron, junto a los importantes avances en cobertura, los problemas de discriminación cultural evidenciados en procesos pedagógicos que no reconocen la existencia de lenguas maternas indígenas, los problemas de calidad inherentes a la formación acelerada de maestros y las dificultades de una política social que se orienta hacia la igualdad en sociedades profundamente discontinuas.

40. Respecto a los países del tercer grupo, se señalaron los importantes incrementos en cobertura urbana y las desigualdades con las zonas rurales, la diferencia del gasto educativo según grupos sociales y el limitado énfasis en la educación básica, paralelo a la expansión y el perfeccionamiento de la educación superior.

41. En conjunto, para la región se marcaron líneas de políticas sociales alrededor del eje educativo: a) integrar las políticas de salud y alimentación en torno a los centros educativos; b) superar la dicotomía urbana-rural; c) asignar mayor esfuerzo social a los grupos que de hecho sufrían discriminación (grupos indígenas, grupos sociales, familias en pobreza, niños de mujeres solas, etc.); d) formular orientaciones pedagógicas y didácticas adecuadas a los escolares provenientes de hogares de baja educación formal; e) evaluar los aprendizajes resultantes del proceso educativo en distintos contextos sociales; f) promover sistemas de atención preescolar con participación comunitaria y

acordes con los recursos disponibles; g) incrementar el gasto educativo en los niveles preescolar y escolar, que son los de mayor efecto social redistributivo.

42. El tercer tema considerado fue el del estado en la región de las políticas sociales orientadas a la atención de la población en la etapa formativa, en el marco de una perspectiva integral que permitiera superar las limitaciones de las políticas sectoriales vigentes. La preocupación de los participantes fue la de aportar criterios técnicos para que las políticas sociales no incurrieran en alguna de las deformaciones habituales tales como el burocratismo, el asistencialismo, la consolidación de las desigualdades sociales y la falta de atención a los grupos más necesitados. Los participantes consideraron que se debía partir del reconocimiento de los enormes avances realizados en materia de política social en las tres décadas posteriores a los años cincuenta. Como esas políticas no se originaron en una planificación con metas cuantitativas y cualitativas de logros según grupos sociales, sino que frecuentemente fueron el resultado de la adición de demandas y de servicios, no lograron superar algunos de los problemas que las motivaron. Hoy, logrado el desarrollo institucional, sería posible resolver los problemas de equidad y de formación de recursos humanos a condición de que existieran una voluntad política y una capacidad de planificación integral de las políticas sociales.

43. En la reunión hubo consenso respecto de la existencia de temas que definían la orientación de las políticas sociales y de que era indispensable que existieran opciones y prioridades en las políticas sociales. Se entendió que toda política regional y nacional en materia de servicios sociales y de superación de la pobreza debería darles una solución para poder establecer la capacidad de innovación permanente de los sistemas de política social. Entre ellos, se consideraron los siguientes: a) el convencimiento de que las políticas sociales compensatorias de políticas económicas que generan profundas desigualdades y discriminación sociales no tienen posibilidades de éxito, ni incluso cuando están orientadas hacia grupos objetivos muy definidos; b) las políticas sociales deberían tener algunos objetivos universales -como atención materno-infantil, alimentación, escolaridad básica- en la línea de lo que fueron las políticas de los países europeos en los años de postguerra, cuando los niveles de ingreso por habitante no eran muy diferentes de los actuales de América Latina; c) deberían existir políticas específicas para ciertos grupos elegidos como objetivos ("target groups"), a fin de dar solución urgente a problemas como la morbilidad infantil o las grandes necesidades de los grupos que quedaron en situación de carencia como consecuencia de la crisis económica de la presente década; d) las políticas sociales no pueden superar la marginación o exclusión generada por factores históricos de discriminación social, porque estarían actuando sobre sus efectos y no sobre sus causas, así, por

ejemplo, las políticas de inclusión de grupos raciales, lingüísticos o de pobreza tienen que ir acompañadas de una propuesta de solidaridad social; e) las políticas sociales básicas (salud, alimentación y escolaridad elemental) deben estar dirigidas a los habitantes y no partir de la condición de trabajadores de los jefes de hogar, dado que si están asociadas a derechos de los trabajadores excluyen a los no asalariados, a los asalariados informales y a los menores de las familias del trabajador protegido; f) como en la actual situación de crisis no se podría reclamar primera prioridad para todas las políticas, el énfasis debería situarse en los procesos de reproducción biológica y social de las familias, porque en ellos se ubican los anillos reproductores de la pobreza y de la exclusión social; g) no parecería conveniente proponer grandes reformas estructurales que podrían suscitar más resistencias que apoyos sino que habría que cifrar los avances en aquellas intervenciones capaces de mantener un ciclo de innovación permanente e inducir progresivamente los cambios estructurales.

44. Los participantes no arribaron a una fórmula única en la opción entre la orientación planificada y tecnocrática de las políticas sociales y la orientación de cuño popular o comunitario. Los partidarios de la primera resaltaron la escasez de recursos, la necesidad de decidir en opciones que significaban arbitrar entre grupos sociales con poder y el requerimiento técnico de una estrategia cuando el espacio social era tan acotado. Los simpatizantes de la segunda orientación destacaron el agotamiento de la capacidad del Estado para distribuir ingresos y los límites burocráticos y de gestión en las políticas sociales, agregando que actualmente la seguridad social en lo relativo a jubilación y pensiones concentraba a través de aparatos institucionales la parte más significativa del gasto público, por lo que toda expansión del gasto estatal implicaría el de las clientelas sociales articuladas por él. Tras un debate muy exhaustivo, se establecieron ciertos acuerdos que consistieron en distinguir la información, la investigación y la planificación de políticas sociales que deberían estar a cargo del Estado, al igual que la supervisión técnica, y considerar por separado la ejecución de las políticas sociales, en la que debían intervenir los organismos regionales y municipales del Estado, pero debía tener lugar también mediante la transferencia de recursos a entes micro-regionales con la capacidad de establecer prioridades y tener financiamiento para ejecutar políticas sociales a nivel de comunidad. Se resaltó la significación de las asociaciones voluntarias y locales en cuanto a integrar políticas sociales para una comunidad inmediata, especialmente cuando ésta era pobre.

45. En sus intervenciones los participantes en la reunión consideraron que ésta debería considerarse como la etapa inicial de un esfuerzo regional de largo alcance para lograr una revisión y un mejoramiento sustancial de las actuales políticas sociales

de los países de América Latina y el Caribe. Al respecto, entendieron que la CEPAL, en coordinación con el PNUD y con la colaboración de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, debían emprender la realización de un proyecto regional en políticas sociales que comprendiera como mínimo los siguientes aspectos:

a) Creación de un circuito de información y de transferencia de conocimientos y de experiencias innovadoras en materia de políticas sociales, estableciendo una red entre los técnicos gubernamentales y los especialistas en la materia de los ámbitos académicos;

b) Apoyo a la capacidad nacional establecida para realizar diagnósticos del estado de las políticas sociales de acuerdo con una visión integral de las mismas y prestando particular atención a cómo llegan las políticas sociales a los distintos estratos de la población, y a cómo actúan para lograr la participación en el desarrollo de los grupos que por distintos motivos se encuentran actualmente excluidos de los beneficios de las mismas;

c) Presentación de proyectos de renovación de las políticas sociales, teniendo presente su articulación con las políticas económicas, los efectos en la formación de los recursos humanos para el desarrollo, el establecimiento de condiciones de equidad social y el logro de innovaciones que, sin pretender cambios globales de difícil realización, tengan un efecto dinámico en el cambio progresivo de los sistemas de políticas sociales de la región.

Anexo 1

TEMARIO PROVISIONAL

1. Elección de la Mesa.
2. Aprobación del temario provisional y de la metodología de trabajo de la reunión.
3. Las características de las políticas sociales en América Latina. Consideración general y presentación de los estudios preliminares sobre Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay.
4. Recomendaciones sobre temas y metodologías que se han de considerar en una evaluación sistemática de las políticas sociales en la región.
5. Examen del informe.

TEMARIO PROVISIONAL ANOTADO

1. Objetivos

La CEPAL ha considerado necesario promover un análisis de las políticas sociales que rigen en la región como una forma de cooperar con los esfuerzos que los gobiernos y las organizaciones técnicas y no gubernamentales se plantean para la revisión y el mejoramiento de las mismas.

La crisis económica de los años ochenta que ha afectado a la región ha implicado no sólo múltiples repercusiones negativas en la situación social de la población sino que ha puesto de relieve las insuficiencias de muchos de los aspectos de las políticas vigentes. Más aún, ha revelado cómo la expansión económica de las décadas precedentes no constituyó de por sí una condición suficiente para el logro de un desarrollo social equitativo e integrado.

Así, es notorio que no se ha logrado la universalización en la cobertura de ciertos servicios básicos, especialmente nutrición, salud y educación, con lo cual no sólo se ha obstaculizado la integración social sino que no emergieron las condiciones de desarrollo biológico e intelectual de la población, que constituye la ciudadanía social en la que se asienta la política. Ello explica en una proporción considerable la reproducción social de la pobreza y los limitados logros en el período de crecimiento económico en cuanto a reducción del porcentaje de población marginado en cuanto a ingresos y participación social.

Paralelamente, el carácter sectorial de las políticas sociales y la carencia de integración para atender las necesidades de las familias y promover objetivos de desarrollo parecería explicar que, a pesar de importantes esfuerzos en la ampliación de la gama de políticas sociales, los resultados no hayan acompañado las expectativas, dado que ese carácter sectorial no se compatibiliza con los requerimientos colectivos y familiares en cuanto a atención de necesidades en las etapas biológico-sociales de formación de los individuos, de vida activa y de vida pasiva o tercera edad.

Las diferencias en el proceso de desarrollo de los países de la región, el carácter urbano o rural predominante de la población, el tipo de participación social que caracterizó la evolución nacional, las condiciones de los asalariados y el peso de las organizaciones sindicales, la preeminencia o debilidad en los proyectos de desarrollo societal de la integración por la vía de las políticas sociales son algunos de los factores explicativos de las configuraciones actuales de los sistemas de políticas sociales.

En el marco de esa diversidad se destaca una tendencia común dada por el mayor predominio de las demandas de grupos sociales específicos que por una planificación de las políticas sociales en cuanto a objetivos, capacidad de ejecución y contribución al desarrollo.

El requerimiento de orientación de las políticas sociales adquiere en la actualidad una alta vigencia. Los recursos económicos son escasos, se han acumulado demandas contradictorias, y en algunos casos de tipo corporativista, sobre los sistemas y fundamentalmente se plantean en forma acuciosa las necesidades de logro de universalidad y de equidad, por una parte, y el requerimiento de formación, capacitación y protección de los hombres en cuanto agentes productores y partícipes en los sistemas económico y social, por otra.

Superar la crisis actual implica iniciar una nueva etapa de desarrollo, entre cuyas características se destacarán la progresiva penetración de la ciencia y la tecnología en la producción económica y en la organización social y las demandas de racionalización de las organizaciones. Ello significaría un incremento de la calidad y eficiencia exigidas a las políticas sociales en la formación, entrenamiento y protección de los hombres. Es en este sentido que el carácter productivo de las políticas sociales se destaca frente a la concepción distributiva y consumista que en el pasado frecuentemente sirvió para evaluarlas.

Las observaciones precedentes destacan el papel de la reunión técnica que se convoca. De ella se espera una identificación preliminar de los sistemas de políticas sociales vigentes en algunos países de la región y, fundamentalmente los criterios para emprender un análisis acucioso de las políticas sociales con vistas a su integración en la doble perspectiva de la universalidad y la equidad, por una parte, y la formación y el mantenimiento de las capacidades humanas para el desarrollo, por la otra.

Los resultados de la reunión, cuya convocatoria ha sido posible gracias a una contribución financiera del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), serán considerados por la CEPAL en la elaboración y desarrollo de un proyecto regional sobre políticas sociales.

2. Participantes

Participarán en la reunión técnicos gubernamentales de seis países de la región, consultores que tuvieron a su cargo la preparación de estudios preliminares sobre los sistemas de políticas sociales de Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay,

expertos de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y funcionarios de la CEPAL.

3. Metodología

En la primera parte de la reunión se analizarán los informes sobre políticas sociales de países indicativos de la situación regional y posteriormente, en la segunda parte se señalarán líneas para una identificación exhaustiva de los sistemas de políticas sociales vigentes en América Latina.

4. Modalidades de trabajo

Las deliberaciones de la reunión serán moderadas en forma sucesiva por los participantes en la misma. La secretaria técnica de la reunión estará a cargo de la CEPAL.

5. Sede de la reunión

La reunión se realizará en la ciudad de Montevideo, en locales ofrecidos por el Gobierno del Uruguay.

Propuesta de programa de trabajo

Martes 30 de junio

09:00	Inscripción de los participantes
10:00	Acto de inauguración
11:00	Elección del moderador de la primera sesión de trabajo. Presentación de la metodología
11:30	Presentación del estudio de caso sobre las políticas sociales en Uruguay por el consultor Juan Pablo Terra
13:00	Receso
15:00	Presentación de los resultados de la encuesta sobre atención a los niños de 0 a 6 años en la ciudad de Montevideo por la Oficina de la CEPAL en Uruguay
16:15	Receso
16:30	Análisis de ambos documentos y debate
18:00	Cierre de la sesión

Miércoles 1º de julio

09:30	Presentación del estudio de caso sobre las políticas sociales en Brasil por el consultor Amaury de Souza
10:45	Receso
11:00	Análisis del documento y debate
13:00	Receso
15:00	Presentación del estudio de caso sobre las políticas sociales en Colombia por el consultor Rodrigo Parra
16:15	Receso
16:30	Análisis del documento y debate
18:00	Cierre de la sesión

Jueves 2 de julio

09:30	Presentación del estudio de caso sobre las políticas sociales en Ecuador por el consultor Eduardo Santos
10:45	Receso
11:00	Análisis del documento y debate
13:00	Receso
15:00	Consideración general sobre el estado de las políticas sociales en la región y sus implicaciones en el desarrollo
16:30	Receso
16:45	Continúa el debate
18:00	Cierre de la sesión

Viernes 3 de julio

09:30	Análisis de recomendaciones y sugerencias para una evaluación sistemática de las políticas sociales vigentes en la región
-------	---

10:45	Receso
11:00	Continúa el debate
13:00	Receso
15:00	Continúa el debate
16:30	Receso
16:45	Examen del informe.
17:30	Acto de clausura

Anexo 2

LISTA DE PARTICIPANTES

A. Organismos e instituciones públicasArgentina

Ministerio de Salud y Acción Social
Aldo Isuani, Asesor del Ministro

Brasil

Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la República
Anna María Peliano, Técnica en Planeamiento e Investigación.

Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro
Amaury de Souza

Colombia

Departamento Nacional de Planeación
José Olinto Rueda Plata, Jefe de la División de Población

Bernardo Jaramillo Hoyos, Consultor

Ecuador

Centro de Investigaciones Económicas
Eduardo Santos Alvite, Director

Roberto Betancourt, Embajada de Ecuador en Uruguay

Perú

Instituto Nacional de Planificación
Luis S. Pacheco, Director General de la Dirección de
Análisis Internacional

Uruguay

Ministerio de Educación y Cultura
Julio Aguiar, Subsecretario

Consejo del Niño

María del Socorro García
Elba Scarone
María Teresa Verrone

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca

Jorge Enrique Fernández Reyes, Asesor Letrado del Ministerio
Ignacio Zorrilla de San Martín, Asesor del Ministro

Ministerio de Relaciones Exteriores

Jorge Luis Jure, Jefe del Departamento de Organismos
Económicos Internacionales

Ministerio de Salud Pública

Carlos Miguez Barón, Director General de la Salud
 Raúl Bustos
 Mabel Abella de Mutarelli

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Hugo Fernández Faingold, Ministro
 Martha Amarillo Fernández
 José Arocena
 Pedro R. Barreiro
 Carlos A. Bognanno Moreira
 Carlos Cavasín Reboledo
 Graciela Esponda
 Diego Favaro
 Lorenzo Finocchio
 Julio Herrera
 León Kalansky
 Ramiro Llambías
 Juan F. Loureiro Caprile
 Ana María Martínez Alfaro
 Alejandro Pizorno
 Cheung-Koon Yim

Instituto Nacional de Alimentación

Alejandro Bonasso, Director
 María Isabel Bove
 Alvaro Haretche

Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Ariel Davrieux, Director
 Ricardo Meerhoff
 Juan R. Sánchez Loppacher

Dirección General de Estadística y Censos

Rosa Grosskoff, Directora General
 Carlos Calvo Peluffo
 Rafael Diez de Medina
 Julián Suquivilvide

Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)**Consejo Directivo Central (CODICEN)**

Aldo E. Solari, Vicepresidente
 Daniel Corbo
 Carlos Piguerez

Consejo de Educación Primaria

Luis A. Casaballe Basterech
 Ana Judinas de Bertrán
 Idalia Nardini de Rella
 Elma Sierra Pacheco

Consejo de Educación Secundaria

María Ester Cantonnet, Directora

Myriam Maberino
 Jorge Saxlund
 Universidad del Trabajo del Uruguay (UIU)
 Juan E. Camou
 Juan Jorge Cardami Colombo

Intendencia Municipal de Montevideo
 Jorge Elizalde, Intendente
 Horacio Martorelli

Intendencia Municipal de Maldonado
 Lydia Báez Dutra
 Mario Gomensoro
 Martín H. Marzano Luissi

Universidad de la República
 Samuel Lichtensztein, Rector
 Domingo Carlevaro, Director de Planeamiento

Instituto de Economía
 José Quijano, Director
 Daniel G. Miles
 Instituto de Ciencias Sociales
 Alfredo M. Errandonea, Director
 Liliana Kusnir
 Danilo Veiga
 Escuela Universitaria de Servicio Social
 Héctor Apezechea
 Daisy Solari
 Facultad de Humanidades y Ciencias
 Marta Demarchi
 Facultad de Medicina
 Gloria Ruocco

B. Instituciones técnicas

Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE)
 Eduardo Aparicio

Centro de Estudios para la Democracia en el Uruguay (CELADU)
 Alfredo Toledo

Centro de Investigaciones y Desarrollo Cooperativo
 Eduardo Quiroga

Centro de Innovación y Desarrollo
 Antonio Viña

Centro de Investigaciones y Estudios del Uruguay (CIEDUR)
 Alberto Pérez Iriarte

Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica (CIEP)
Waldo Warren
Carlos Pazos

Centro de Investigaciones y Estudios Sociales del Uruguay (CIESU)
Juan Carlos Fortuna

Centro de Investigaciones Económicas (CINVE)
Celia Barbato
Hugo Davrieux

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Adolfo Pérez Pierra
Patricio Rodé

Centro Latinoamericano sobre Juventud (CELAJU)
Bernardo Dabezies
Ernesto Rodríguez

Friedrich Erbert Stiftung (FESUR)
Alberto Tabaré Vera Méndez

Foro Juvenil
María Elena Lournaga

C. Organismos internacionales

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Haydée Martínez de Osorio, Representante para Argentina,
Chile y Uruguay

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Alberto Sojit, Representante Residente
Luis Alberto González Machado, Consultor Nacional del
Proyecto Regional de Pobreza Crítica

Organización Internacional del Trabajo (OIT)
Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre
Formación Profesional (CINTERFOR)
Joao Carlos Alexim, Director
María Angélica Ducci
Jaima Ramírez Guerrero

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia
y la Cultura (UNESCO)
Gustavo Malek, Director de la Oficina Regional y
Representante para Argentina, Paraguay y Uruguay

Organización Mundial de la Salud (OMS)
 Organización Panamericana de la Salud (OPS)
 Eduardo Carrillo
 Luis Alberto Valle
 Mary Julia M. de Roitman

Organización de los Estados Americanos (OEA)
 Julia Gabel, Director

Instituto Interamericano del Niño
 Rodrigo Crespo Toral, Director General
 Carlos Héctor Amado
 Francisco Pilotti
 Centro Interamericano para el Desarrollo Social (CIDES)
 Francisco Suárez, Director

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
 Jorge Camarena, Representante

D. Sistema de la CEPAL

Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo Adjunto

Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE)
 Guillermo A. Macció, Jefe de la Unidad Conjunta CEPAL/CELADE
 de Población.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica
 y Social (ILPES)
 Martín Hopenhayn

E. Secretaría de la Reunión

Germán W. Rama, Director de la Oficina de la CEPAL en
 Montevideo
 John W. Durston, Director subrogante de la División de
 Desarrollo Social
 Rubén Kaztman

F. Invitados especiales

Fernando García Berchesí
 Ana María Lorenzo Soto
 Gladys Pozo de Ruiz

Anexo 3

LISTA DE DOCUMENTOS PRESENTADOS A LA REUNION

1. Evaluación de las políticas sociales aplicadas en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social, (LC/R.578(Sem.39/3)).
2. La política social en Colombia: 1975-1986 (LC/R.581(Sem.39/4)).
3. Las políticas sociales en el Uruguay, 1975-1984. Primera etapa: La reproducción biológica y social (LC/R.582(Sem.39/5)).
4. As políticas sociais no Brasil, 1975-1985. A reprodução biológica e social, (LC/R.588(Sem.39/6)).
5. "La capacitación de recursos humanos como elemento de política social. Consideraciones a partir de la experiencia de la formación profesional en América Latina". Documento preparado por CINTERFOR/OIT como aporte a la Reunión sobre Políticas Sociales, Transformación y Desarrollo en América Latina, organizada por CEPAL con el patrocinio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social del Uruguay.
6. La reproducción biológica y social de Montevideo, (LC/R.597(Sem.39/7)).

NOTAS

- 1/ Véase el temario en el anexo 1.
- 2/ Véase la lista de participantes en el anexo 2.
- 3/ Véase lista de documentos en el anexo 3.