

ARC SER

CLAD



CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO

SELECCION DE

DOCUMENTOS

CLAVE

~~Information
Sciences
Archival Copy~~

~~3-P87-0089~~

**GESTION DE PROGRAMAS
SOCIALES EN
AMERICA LATINA**

LIBRARY
BIBLIOTHEQUE DU CRDI

SEP 08 1988

OTTAWA

CENTRO DE DOCUMENTACION

CARACAS

VOL. 5

Nº 1

JUNIO 88

**CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO**

**Países Miembros
del CLAD**

Argentina
Barbados
Bolivia
Colombia
Costa Rica
Chile
República Dominicana
Ecuador
España
Grenada
Guatemala
Guyana
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Perú
Uruguay
Venezuela

Arnoldo José Gabaldón
Presidente

Miriam Cabrera Passarelli
Vice-Presidente

Ana Matilde Brouwer de Du Bois
Secretaria General

Expertos CLAD
David Edelman
Nuria Cunill

Proyecto Regional de Naciones Unidas
de Asistencia al CLAD
Bernardo Kliksberg
(Jefe Proyecto Regional)
Jose Sulbrandt

Centro de Documentación

Nuria Cunill
Directora

Manuel Toledo
(Coordinador)
Sixta Adrián
Documentalistas

Juanita Cammarata
Analista

Carla Borraccini
Asistente

María Isabel Salgueiro
Secretaria

P R E S E N T A C I O N

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los Gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar y modernizar sus administraciones públicas.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo de información y documentación, que permita recuperar en beneficio colectivo, la importante masa de información de diversa índole producida por los países, y actualmente limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública establecido por el CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Información sobre Administración Pública.

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos CLAVE. El objetivo de dicho programa, es presentar a todos aquellos vinculados con la Administración Pública, a nivel de trabajo profesional, investigación o docencia, documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de Documentos CLAVE se destina a un tema específico de carácter prioritario, de manera que los receptores de la publicación puedan tomar contacto directo con trabajos que pueden ser de utilidad para sus realidades nacionales.

El presente número de Selección de Documentos CLAVE está destinado al tema "Gestión de Programas Sociales" dada la relevancia que ha adquirido esta problemática en el contexto de la crisis que afecta a América Latina.

En la Primera Parte, se presenta un conjunto de documentos que proporcionan lineamientos conceptuales y técnicos para abordar la Gestión de Programas Sociales. Enmarca la presentación un material elaborado por CEPAL, PNUD, PREALC y UNICEF, que describe una serie de estrategias para lograr y consolidar simultáneamente el crecimiento económico, la equidad y la democracia. A continuación se expone un artículo originalmente publicado en la Revista Interamericana de Planificación, que presenta un listado de puntos que debieran ser considerados para la más efectiva instrumentación de programas sociales en América Latina, de acuerdo a la experiencia práctica que han tenido los autores en este tipo de problemática. Finalmente se presenta en esta Primera Parte un trabajo del Dr. Bernardo Kliksberg destinado a aportar elementos para el diseño de estrategias de formación y desarrollo de "Gerentes Sociales".

La Segunda Parte de la presente publicación está destinada a la presentación de casos y propuestas nacionales de gestión de programas sociales. Primero se expone un trabajo relativo al Programa Alimentario Nacional (PAN) que está en ejecución en Argentina desde 1984. El trabajo describe las características básicas del PAN y luego se centra en los aspectos institucionales y organizativos del Programa. Se presenta además el Programa de Desarrollo Productivo Alimentario Nacional (PRO-PAS) que fue elaborado por la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela en el año 1986. Aun cuando este último programa no ha sido ejecutado, se ha incluido en esta publicación teniendo en consideración los aspectos innovativos que ofrecen tanto en el diseño general del programa como la metodología de trabajo del Manual del Agente PRO-PAS que preparó la COPRE.

TABLA DE CONTENIDO

Página

I. MARCOS CONCEPTUALES Y TECNICOS

1. DESARROLLO, TRANSFORMACION Y EQUIDAD:
LA SUPERACION DE LA POBREZA..... 9

CEPAL, PNUD, PREALC, UNICEF
2. PUNTOS CLAVES A CONSIDERAR EN LA INS-
TRUMENTACION DE LOS PROGRAMAS SOCIA-
LES EN AMERICA LATINA..... 57

Mauricio Silva y Susan Vogeler
3. ¿COMO FORMAR GERENTES SOCIALES?
ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE ESTRATE-
GIAS..... 71

Bernardo Kliksberg

II. EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS NACIONALES

4. ARGENTINA
CONSIDERACIONES ORGANIZACIONALES DEL
PROGRAMA ALIMENTARIO NACIONAL..... 87

Analia del Franco
5. VENEZUELA
PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO
ALIMENTARIO Y SOCIAL (PRO-PAS)..... 117

Comisión Presidencial para la Reforma
del Estado (COPRE)

I. MARCOS CONCEPTUALES Y TECNICOS

DESARROLLO, TRANSFORMACION Y EQUIDAD:

LA SUPERACION DE LA POBREZA *

Participaron en la preparación de este documento: La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), El Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo (PNUD), El Programa Regional del Empleo (PREALC) y El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

* Documento de trabajo presentado en la Conferencia Extraordinaria de la CEPAL, celebrada en la ciudad de México del 19 al 23 de enero de 1987.

Conferencia Extraordinaria de la CEPAL
(1987 Ene. 19-23: México)

Desarrollo, transformación y equidad: la
superación de la pobreza/CEPAL; PNUD;
PREALC; UNICEF. - Santiago: CEPAL, 1987 -
62 p.

DESARROLLO, TRANSFORMACION Y EQUIDAD: LA SUPERACION DE LA POBREZA

INTRODUCCION

La superación de la pobreza y el logro de sociedades equitativas en el marco del desarrollo han constituido los aspectos centrales del debate y de las luchas ideológicas del siglo XX.

A lo largo del proceso de movilizaciones sociales en torno a las orientaciones del desarrollo, se ha llegado al reconocimiento del derecho de los individuos y de las familias a no estar sometidos a condiciones de pobreza o de segregación social. El consenso sobre la existencia de ese derecho no es sólo un cambio muy importante en los valores contemporáneos; por su conversión en expectativa normal de las sociedades, lo que redefinió sus demandas, y por su inclusión como principio legitimador de los sistemas de poder, es también un fundamento de los sistemas políticos.

Paralelamente, se produjo una transformación conceptual en la forma de considerar los objetivos de la economía. El crecimiento económico fue evaluado y legitimado en relación al bienestar colectivo, y junto a los indicadores de productos se consideraron las mediciones de ingreso por habitante, la distribución del ingreso por tramos y los resultados sociales, manifestados en indicadores de esperanza de vida, educación, consumo cultural y otros.

El acuerdo de principio en torno al derecho colectivo a condiciones mínimas de bienestar no ha significado que éstas tengan vigencia a escala universal. Incluso la transformación de los países hoy desarrollados en sociedades equitativas es un proceso que se inicia con posterioridad a la crisis de los años treinta y en la mayoría de los casos se generaliza a partir de los años cincuenta.

La vinculación entre la equidad y el crecimiento económico ha sido también reconocida. Existe acuerdo respecto a que, en etapas avanzadas de desarrollo, la diferenciación social que éste promueve y el papel creciente que adquieren en la producción las capacidades humanas establecen una distribución progresiva del ingreso económico y cultural, aunque éste no comprenda necesariamente a toda la población. El desacuerdo se establece sobre la prelación entre acumulación y distribución. Para unos, la primera es condición previa a la segunda mientras que para otros las políticas de distribución de activos o de distribución de ingresos son condiciones indispensables para lograr las condiciones dinámicas del crecimiento. Ni la teoría económica ni las correlaciones empíricas han brindado pruebas irrefutables a favor de una u otra hipótesis, posiblemente porque entre otras razones la discusión, al aislar ciertos factores explicativos, deja de lado el espacio político en el que se juegan las opciones de acumulación y distribución.

La inclusión de dicho espacio permite postular la asociación entre crecimiento, equidad y democracia como objetivo voluntario hacia el cual orientar el proceso histórico de desarrollo, y asimismo como relación en cuyo entrecruzamiento radica la dinámica de la transformación económica, social y política. La primera perspectiva es la orientación no sólo de los valores de las sociedades contemporáneas, sino específicamente de los principios fundadores de las naciones de la región. La segunda plantea una revisión de los factores explicativos del desarrollo y presenta un conjunto de acciones de intervención para lograrlo.

El pasado de los países hoy desarrollados muestra la relación entre procesos de transformación de las estructuras agrarias, crecimiento económico y emergencia de una organización social equitativa; la vinculación entre procesos de

crecimiento y apertura democrática en una tensión creadora de expansión del mercado y superación del conflicto acumulación-distribución por medio de los incrementos de productividad y el establecimiento de nuevas condiciones sociales y políticas, y la articulación entre la participación política universal y el seguimiento de los derechos sociales, que a su vez dieron fundamento a la valorización de las personas. Estas, en cuanto capital de conocimiento y capacidades, llegaron a concebirse como factores esenciales de la productividad. Finalmente, el pasado de esos países muestra la interacción entre la democracia - incluso en sus formas comunitarias- y la integración social, relación recíproca sobre la cual se construyó la ampliación de los mercados y el dinamismo del desarrollo.

Este documento presenta, con vistas al desarrollo futuro de la región, estrategias para lograr y consolidar simultáneamente el crecimiento económico, la equidad y la democracia. No cabe, en consecuencia, reiterar su contenido en esta introducción. Si corresponde, en cambio, destacar algunos ámbitos en relación a los cuales tendría que definirse una estrategia de superación de la pobreza y de logro de la equidad.

El primero es que un esfuerzo suficiente como para superar los factores estructurales y coyunturales que determinan la pobreza supone el desarrollo de principios de solidaridad nacional, que se basan en la aceptación de que el "otro" tiene derecho a lograr el desarrollo como ser humano: ésto significa superar las barreras de discriminación por sexo, raza, cultura y clase social.

El segundo es que las políticas de superación de la pobreza, lejos de establecer una relación de dependencia entre individuos necesitados y Estado benefactor, deben constituir un conjunto de acciones destinadas a sentar las bases de una capacidad para la participación socioeconómica autónoma.

El tercero es el reconocimiento de que las políticas de desarrollo con equidad se constituyen en orientaciones dominantes en un proceso de apertura democrática cada vez más profundo, lo que significa incorporar las tensiones y conflictos entre los grupos sociales y entre algunos de éstos y el Estado. Dichas tensiones y conflictos sólo pueden resolverse mediante la interacción entre el ámbito político y un Estado presidido por orientaciones de desarrollo.

El proceso de desarrollo, equidad y democracia es necesariamente un proceso de articulación constante entre acciones inmediatas y orientaciones de largo plazo; de control de algunas expectativas inmediatas y satisfacciones diferidas al futuro; de acumulación y distribución, y finalmente de orientación y participación. Reclama, en consecuencia, una base política de sustentación, así como una gobernabilidad que haga posible el logro de las transformaciones.

I. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA

A. CONSIDERACIONES GENERALES

1 El esbozo de una estrategia regional para superar la pobreza y lograr la equidad social implica considerar simultáneamente los factores estructurales propios de las características del desarrollo de la región y los factores coyunturales que, dada la crisis externa, han agudizado los problemas sociales pre-existentes, y han creado nuevas dimensiones de la pobreza y nuevos obstáculos para la movilidad social.

2 La estrategia que se presenta en este documento tiene, por tanto, un doble carácter. Por una parte, constituye una referencia para el desarrollo social de largo plazo: muestra una perspectiva de cambio de las sociedades cuya plena expansión se alcanzará a partir del año 2000. Esta fecha no sólo inicia un nuevo siglo y un nuevo milenio, sino también indica una nueva etapa de producción y organización social, que ya se anuncia en las sociedades desarrolladas. Por otra parte, la estrategia tiene presente la urgencia de políticas e intervenciones sociales que atiendan las urgentes necesidades humanas que, con posterioridad a la crisis externa de los años ochenta, han adquirido un carácter dramático, en especial en lo que se refiere a las bases de la sobrevivencia humana, la alimentación y la salud.

3 Las considerables diferencias que originalmente existieron entre los países latinoamericanos (de naturaleza y escala del espacio físico, de dotación de recursos, de volumen de población, de bases culturales) se han hecho aun mayores debido a los desiguales ritmos y las diferentes modalidades del crecimiento económico, la mayor o menor concentración de los ingresos, los diversos grupos que han sido beneficiarios de las políticas públicas de redistribución y las condicionantes del sistema de poder. En consecuencia no existe una sola situación social común a los países de la región; las situaciones sociales son múltiples y por ello las estrategias han de ser igualmente múltiples. Las bases estratégicas presentadas en este documento deben ser consideradas, entonces, sólo como una referencia para acciones nacionales cualitativamente diferentes, que tendrán en común sólo el logro de objetivos sociales similares.

4 Incluso el fenómeno de la pobreza, cuyas manifestaciones (morbilidad, mortalidad, insuficiencia alimentaria y privación cultural y social) presentan rasgos comunes en toda la región, debe ser abordado tomando en cuenta las diferencias entre países. La naturaleza de la pobreza y de las causas que la determinan son profundamente divergentes según se trate de la pobreza rural de sociedades predominantemente agrícolas, de la pobreza urbana articulada con el desempleo abierto y el subempleo de economías que no logran crear los puestos de trabajo al ritmo del crecimiento de la población, o de la pobreza de una fuerza de trabajo ocupada por una economía dinámica asociada a una estructura de remuneraciones e ingresos profundamente concentrada.

5 La región -con grandes diferencias según los países- registró en el período 1950-1980 una profunda transformación de las estructuras económicas y sociales. Su población se duplicó en volumen y se hizo más urbana; hubo desarrollo de las ocupaciones en la industria y en los sectores terciarios modernos (sociales, financieros y de apoyo a la producción) y se registraron cambios trascendentales en los niveles educativos. Esta transición estructural ha dado por resultado la emergencia de sociedades diferenciadas y complejas, con grupos sociales de diverso grado de participación en la modernidad, con vinculaciones que corresponden a la ordenación jerárquica de conocimientos y técnicas y con demandas sociales cualitativamente distintas.

6 Los cambios aludidos estuvieron asociados a creación de importantes redes institucionales. Las instituciones vinculadas a la salud, la educación y la capacitación para el trabajo, la protección de la familia y la seguridad social constituyen hoy un vasto sistema cuyos logros y deficiencias constituyen referencia obligada para la estrategia.

7 Esta referencia sirve especialmente para evitar errores como el de suponer que a partir de la decisión política se puede remodelar una sociedad como si ésta fuera una materia inerte, o el de creer que la adopción de ciertas recomendaciones tecnocráticas constituye la solución de todos los problemas. Toda estrategia actúa sobre estructuras sociales formadas a lo largo de la historia de

los países de la región, en relación a identidades y solidaridades nacionales de diverso carácter, a estructuras económicas de desigual potencialidad y a estructuras de poder que favorecen más o menos el cambio social.

B. CONDICIONES DE LA ESTRATEGIA

8 La estrategia social no puede concebirse sin una recuperación o una superación de las tasas anuales de incremento del producto interno bruto por habitante registradas en la región en los decenios de 1960 y 1970. El crecimiento no sólo es la condición indispensable para generar los bienes con los que atender las necesidades sociales y el empleo requerido para incorporar a la actividad y a la sociedad a los actuales desempleados y los numerosos jóvenes que se incorporarán al mercado de trabajo de aquí al año 2000, sino también es condición necesaria para la creación de puestos de trabajo que exijan calificación y tecnificación, lo que favorece la movilidad social mediante la selección y la promoción de los individuos más formados y capaces.

9 Las condiciones económicas a que está sujeta la región, como consecuencia de transferencias al exterior de capitales equivalentes a varios puntos de su producto interno bruto para atender las obligaciones del endeudamiento externo, genera una doble crisis de la economía y de la capacidad financiera del Estado. Esta crisis hace extremadamente difícil en algunos casos, y virtualmente imposible en otros, disponer de los recursos indispensables para atender las situaciones de pobreza y extrema pobreza y promover el desarrollo social. Los países han registrado incrementos desconocidos de la desocupación y la subocupación, fenómenos de crisis alimentaria -incluso en países cuya población históricamente estuvo bien alimentada- reducción del ingreso disponible a nivel nacional y aun más a nivel de tramos de población incluidos en el 50% inferior de la escala, deterioro de los servicios sociales y de la seguridad social, y manifestaciones de desintegración. Ante estos fenómenos los Estados sólo han podido reaccionar en forma muy limitada, en algunos casos por la creciente reducción del gasto global, y en todos ellos por la reducción del gasto dedicado a inversiones y a política social. La estrategia que se presenta tiene como otra condición necesaria una modificación esencial de los efectos internos derivados de la naturaleza del tipo de ajuste económico impuesto por las condiciones de refinanciamiento externo.

10 Las políticas económicas y las políticas sociales son dimensiones inseparables del desarrollo. Su integración recíproca es también condición de la estrategia y supone: a) una fuerte acumulación que se traduzca en inversión, como condición para la generación de empleo, y b) una progresiva distribución, que implique ampliar el mercado de consumo, crear empleos y mejorar la atención y formación de recursos humanos para que sean plenamente utilizables en la economía. La integración de ambas políticas es la base de la democracia. Esta es incompatible con un proceso en que un sector concentra capitales, ingresos y acceso al trabajo, articulados en la racionalidad económica de un mercado limitado, mientras el resto de la población es excluida de dicho mercado y atendida, en su pobreza, con políticas sociales de tipo asistencialista.

11 Las políticas y estrategias para el desarrollo social de una región que contiene sociedades en mayor o menor grado diferenciadas, con requerimientos crecientes de capacidades humanas jerarquizadas, deben necesariamente combinar la superación de la pobreza, el logro de una equidad mínima para todos los miembros de la sociedad y la satisfacción razonable de las demandas de grupos con diferentes posiciones en el orden social. Las sociedades latinoamericanas y del Caribe no se reducen a una dicotómica distribución interna de pobres y no pobres. Entre éstos últimos existen diferentes situaciones de ingreso, de necesi-

dades sociales y de cultura. La política social debe evitar la concentración de los recursos públicos en determinados grupos, lo que va en desmedro de sectores rurales y urbanos más pobres, y procurar asignar cuidadosamente los escasos recursos disponibles para asegurar una progresividad en la distribución del ingreso. Sin embargo, también debe evitar que los cambios realizados con este propósito reduzcan a la condición de pobres a grupos que actualmente no lo son, entre otras razones, por efecto de las propias políticas sociales.

12 Las transferencias de alimentos y la atención primaria de salud que son indispensables en lo inmediato deben estar vinculadas a políticas que abarquen no sólo el corto, sino también el mediano y el largo plazo, y que se propongan objetivos en relación con las personas y en relación con las instituciones económicas, los que se presentan en detalle a lo largo del presente documento. Las políticas de subsidios en bienes para los sectores de la población que se encuentren en situaciones de alto riesgo tienen la más alta prioridad, tanto por razones humanitarias y de solidaridad como por su valor como inversiones en recursos humanos. Dichas políticas deben cumplir la doble función de atender las emergencias sociales inmediatas y de crear las condiciones para la aplicación de una estrategia más completa.

13 Tomando en cuenta la magnitud de la población actualmente afectada por la pobreza, así como la desigualdad existente, aun antes de la crisis, en cuanto al acceso a los servicios sociales, a las ocupaciones modernas y a adecuadas condiciones de ingreso, la estrategia deberá fijar prioridades y no recoger aspiraciones incongruentes con la magnitud de los problemas y la limitación de los recursos. Las prioridades de la estrategia pueden sintetizarse como sigue:

- a) Políticas tendientes a evitar la reproducción de la pobreza, la exclusión y la segmentación social en las nuevas generaciones;
- b) Políticas de incorporación de la juventud a las ocupaciones en los sectores más dinámicos de la economía;
- c) Políticas de equipamiento de bienes de producción, instalaciones de uso social y sistemas de apoyo, con miras a aumentar la productividad de los recursos humanos existentes;
- d) Políticas de generación de empleo productivo;
- e) Políticas de distribución de ingresos y activos.

14 Todas estas prioridades apuntan al logro de un desarrollo que implique que los miembros de la sociedad tienen derecho a acceder y disfrutar de tres patrimonios básicos: el patrimonio biológico, representado por el adecuado desarrollo de las condiciones físicas e intelectuales; el patrimonio cultural, expresado en el acceso y aprovechamiento de la educación y la capacitación, y el patrimonio económico, en su doble vertiente de percepción de ingresos y de participación en los activos económicos.

15 Tanto las políticas de emergencia como las de subsidio a los sectores pobres y las de reorientación de las políticas sociales deben ser diseñadas teniendo por objetivo final la creación de las condiciones de integración social que son la base del desarrollo productivo. Esto supone que el desarrollo social tiene por objetivo establecer la ciudadanía social, es decir lograr para todos ciertas condiciones básicas de desarrollo biológico, formación intelectual y laboral y acceso a los ingresos. Esta ciudadanía social constituye el fundamento de la ciudadanía política que es a su vez la base de los sistemas democráticos de los países de la región.

16 Las estrategias nacionales -según condiciones de desarrollo e impacto de la crisis externa- podrán poner énfasis desde el inicio en políticas de tipo general, a las que tenga acceso universal toda población o en políticas dirigidas

hacia grupos de extrema vulnerabilidad. Sin embargo, éstas últimas tendrán que procurar que los sectores sociales excluidos vayan adquiriendo progresivo acceso a los servicios y a lo bienes que le permitirán alcanzar las condiciones básicas de que disfrutaban los grupos sociales incluidos, especialmente en lo relativo a que no se reproduzca la pobreza y la exclusión.

17 El logro de la integración social supone que las personas por su condición de ciudadanas, tienen derecho a participar en el sistema político, a organizarse para defender sus derechos de trabajadores, de consumidores o de partícipes en organizaciones sociales, en la perspectiva de una democratización creciente del poder político y social.

II. ARTICULACION DE LA ESTRATEGIA

A. DISEÑO

18 La estrategia comprende dos grandes conjuntos de acciones que pueden entender los estados con el apoyo y la movilización de las respectivas sociedades.

19 El primer conjunto de acciones es el relativo a las personas, y se refiere a la creación de las condiciones necesarias para su plena incorporación a la vida útil y para su seguridad social básica. Comprende políticas de salud y protección social durante el embarazo, parto y primera infancia; de educación de tiempo completo, integrada con servicios de salud y alimentación, de capacitación de los jóvenes y de los adultos; de equipamiento en bienes productivos y de uso social y de sistemas de apoyo a proyectos comunales y sociales; y finalmente, de prestaciones básicas en caso de incapacidad. Todas estas políticas apuntan a evitar que se reproduzcan, de una generación en otra, las condiciones de pobreza y exclusión de ciertos grupos de la sociedad, con miras a la integración social y a la ciudadanía social mencionada en el capítulo anterior.

20 El segundo conjunto de acciones es el relativo a las instituciones económicas y se refiere a la creación de las condiciones necesarias para valorizar los recursos humanos, ampliar los mercados y lograr una eficiencia productiva y social para la región. Comprende políticas de ajuste estructural con equidad, de inversión y de composición del crecimiento, de empleo productivo, de distribución de ingreso, y finalmente orientaciones para la participación del Estado en el ámbito económico. El conjunto de estas políticas implica cambios en el estilo de desarrollo, con importantes repercusiones para la situación del empleo en la región.

21 Puede entenderse, en un nivel abstracto, que un Estado determinado concentra la mayor parte de sus esfuerzos y recursos en las políticas puramente sociales, en el entendido que éstas logran individuos en plena posesión de su patrimonio biológico y cultural, y éstos pueden así acceder a las condiciones básicas para integrarse a la sociedad y comportarse como ciudadanos políticos plenos, interviniendo en la orientación del desarrollo y en la distribución de sus beneficios. Puede también concebirse que un Estado tome el rumbo contrario y concentre sus recursos y esfuerzos en la modificación de las instituciones económicas, en especial el empleo y las remuneraciones, en el entendido que de lograrse niveles satisfactorios en ambos aspectos, las familias podrán adquirir seguros que los protejan y bienes y servicios para su reproducción biológica, y también obtener formación educativa y de capacitación laboral para sus hijos. La comparación entre ambas actitudes -inexistentes en la historia en cuanto tipos puros- permite distinguir dos categorías de acciones que, si bien son complementarias,

corresponden a formas cualitativamente diferentes de enfrentar las políticas sociales y lograr la superación de la pobreza.

22 Tomando en consideración la segmentación social que arrastra desde el pasado la región y la necesidad de una acción sistemática orientada a crear las bases biológico-culturales de superación de la pobreza, las políticas destinadas a evitar la reproducción de la pobreza constituyen la clave de una estrategia que se propone haber logrado en el año 2000, dar a cada niño las bases adecuadas para su desarrollo biológico y mental, con miras a lograr su plena incorporación a la vida económica y social. En este marco, la pobreza se considera un fenómeno complejo en el que se manifiestan las carencias del desarrollo biológico y cultural de las personas, además de sus privaciones económicas. Si bien éstas últimas pueden superarse en lo inmediato con transferencias y subsidios, la mera satisfacción de las necesidades de alimentos no basta para lograr la integración de los pobres.

23 Con el objetivo de romper el círculo vicioso de la reproducción de la pobreza -lo que implica una atención preferencial a niños y jóvenes- la estrategia considera prioritaria la atención a los grupos sociales más vulnerables. Hacia ellos deben dirigirse en primer lugar sus acciones, a las que posteriormente podrán extenderse como servicios regulares a toda la población. Dichos grupos sociales prioritarios:

a) La población indígena -en los países en que ésta existe- o la población culturalmente separada por barreras lingüísticos-culturales. Estos grupos registran en promedio los indicadores más desfavorables, desde mortalidad infantil a ingresos monetarios, y los más difíciles procesos de incorporación de las nuevas generaciones, dado lo limitado e inadecuado de los servicios sociales que se les brindan.

b) La población rural, cuyos mayores volúmenes corresponden a las regiones y países de menor desarrollo. A pesar del acentuado proceso de urbanización, se estima que hacia 1985 el 40% de la población menor de 5 años tenía residencia rural. En este sector de la población se registran las carencias más agudas en cuanto a alimentación, salud y educación, y hasta la fecha ha sido de hecho discriminado en la ejecución de las políticas sociales.

c) La población urbana pobre de áreas no metropolitanas, cuyos promedios de ingreso familiar, salvo excepciones, son inferiores a los de familias de posiciones similares residentes en capitales y ciudades que son polos de desarrollo. También la cantidad y calidad de la infraestructura de servicios sociales son inferiores a las metropolitanas, aunque en las ciudades menores la calidad de los servicios pueda mejorar por participación comunitaria y mayor dedicación de los recursos humanos. Políticas activas de generación de empleos y mejoramiento de la calidad de los servicios sociales son condición indispensable para incorporar esa población al proceso de movilidad social.

d) La población urbana pobre de áreas metropolitanas afectadas por antigua y prolongada marginalidad. En todas las grandes ciudades, incluso de los países que registraron importantes tasas de crecimiento del empleo en las décadas pasadas, ciertos sectores sociales no pudieron incorporarse al proceso de movilidad social. Ya sea por limitada comunicación lingüística, por analfabetismo y marginalidad cultural o por ausencia de capacitación laboral mínima, se han generado sectores de adultos inhabilitados para incorporarse al trabajo regular, los que a través de sus familias, producen en las generaciones siguientes una marginalidad permanente. La incorporación a la sociedad de las nuevas generaciones de estos grupos exige conjuntos de políticas específicas de atención a las etapas de reproducción y de formación cultural de los niños y jóvenes, además de atención a los hogares.

e) Las familias de jefatura femenina. En cada una de las categorías precedentes, las familias cuya jefatura está a cargo de mujeres son las más pobres y las más propensas a reproducir de una generación en otra la pobreza y la exclusión.

Esta categoría de familias está en rápido crecimiento tanto en las sociedades rurales como las urbanas, y a pesar de que se ha comprobado que están en condiciones de alto riesgo, las políticas públicas para su protección son inexistentes o de ínfimo alcance.

24 Las políticas incorporadas a la estrategia se orientan en función de un concepto de equidad funcional para el proceso de desarrollo. En relación a las personas, éstas se proponen:

- a) Formar, capacitar e incorporar recursos humanos actualmente excluidos o que sólo aportan mínimamente a la formación del producto nacional.
- b) Ampliar la capacidad de los mercados nacionales con una oferta de trabajo más calificada y con una mejor dotación de infraestructura para la producción y usos sociales.
- c) Promover la modernización de los conocimientos y de las capacidades de los recursos humanos para lograr una organización nacional más eficiente de la producción de bienes y servicios y preparar la sociedad para los desafíos de las nuevas modalidades de tecnología.
- d) Promover la integración social con miras a reunir mayores capacidades personales para tareas innovativas, y, como base de la consolidación democrática y de los acuerdos sociales, formas de cooperación eficiente que dinamizan el desarrollo.

25 Dentro del concepto de equidad funcional para el desarrollo, las acciones en relación a las instituciones económicas proponen:

- a) Generar empleo productivo para incorporar en el sector moderno, de acuerdo a sus calificaciones, a la fuerza de trabajo actualmente desempleada y subempleada, y mejorar asimismo la capacidad de producción de los sectores informal urbano y agrícola tradicional, también con miras a hacer uso del capital humano no utilizado.
- b) Promover una política dinámica de inversiones que incremente significativamente su nivel actual, aumente su eficiencia y cambie su composición, a fin de expandir el desarrollo de aquellos sectores más vinculados al empleo y a la producción.
- c) Aplicar políticas de remuneraciones y de distribución de ingresos y activos que contribuyan a aumentar la producción, a ampliar los mercados y a expandir la capacidad de consumo de bienes básicos de la población.
- d) Promover una mayor eficiencia económica del Estado, aumentar su capacidad de captación de recursos y reorientar el gasto hacia el apoyo a las actividades productivas y a los rubros del gasto social que respalden las políticas de desarrollo humano.

B. FORMAS DE EJECUCION

26 La ejecución de la estrategia tiene que distinguir entre la dimensión del corto plazo, por un lado, y las del mediano y largo plazo, por otro. En la actual coyuntura, para distinguir entre ellas debe tomarse en cuenta si la economía se encuentra en etapa de ajuste o si ha logrado superarlo y establecer bases para su crecimiento económico positivo. Estudios recientes de la CEPAL señalan que algunos países, luego de tres o cinco años de retroceso, han completado sus ajustes económicos y reiniciado el proceso de crecimiento mientras otros aún están realizando los ajustes monetarios y productivos que les permitirán recuperar el crecimiento. Para los últimos, la alternativa es realizar ahora un ajuste expansivo y socialmente equitativo; para los primeros, se trata de consolidar los logros de un ajuste expansivo, o bien, en caso de ajustes recesivos de superar los desequilibrios e injusticias creados por estos últimos. En el corto plazo, en las economías en etapa de ajuste predominarán las políticas de emergencias, en especial en cuanto a alimentos, salud y empleo. En las que

superaron dicha etapa, si bien se mantendrán selectivamente algunas de las políticas de emergencia, se iniciará también la atención a los grupos más vulnerables en la perspectiva de superación definitiva de la pobreza, así como la planificación de sus políticas sociales con vistas a la integración social.

27 Los países tienen no sólo estructuras económico-sociales diferentes y distinto grado de desarrollo, sino también modalidades de políticas sociales de naturaleza diversa. Esquemáticamente, los tipos de servicios y prestaciones sociales en la región se pueden clasificar como sigue:

a) Países de temprano desarrollo y modernización, con servicios sociales de tipo universalista, cuya cobertura se extiende a toda la población, pero con menos acceso e inferior calidad para los sectores marginales.

b) Países que tuvieron una alta tasa de crecimiento económico y que, a pesar de haber procurado constituir sistemas universalistas, obtuvieron en los hechos una oferta sofisticada para los grupos superiores y otra de inferior calidad para el resto de la población.

c) Países de menor desarrollo relativo, cuya oferta de servicios queda restringida a la población urbana más integrada.

De esta clasificación esquemática se desprende que los países, en la ejecución de la estrategia, tendrán tareas diferentes; para algunos se tratará de perfeccionar las instituciones y completar la gama de servicios; para otros, de superar el carácter dual de la oferta; para los últimos, de iniciar un adecuado proceso de universalización.

28 La estrategia, tal como está formulada, se presta para múltiples formas de ejecución, siempre dentro de las condiciones indicadas en el capítulo anterior. La forma que tome en cada caso dependerá de las condiciones y de las disponibilidades del país de que se trate. Así, un país puede iniciar sus acciones actuando sobre las instituciones económicas; otro, sobre las condiciones que afectan la reproducción de la pobreza. En el plano económico, un cambio en el patrón de la distribución de ingresos, por ejemplo, puede generar en un país mayor empleo, a través de la demanda de bienes salariales; en otro, en distintas condiciones, puede afectar negativamente el balance de pagos o generar inflación. En el plano de las políticas sociales, el cambio puede iniciarse con la formación y capacitación de jóvenes, para retirar fuerza de trabajo del mercado, o bien con una cadena de acciones de salud, alimentación y educación en relación con embarazo, parto y primera infancia, si el país dispone de una dotación abundante y desaprovechada de recursos humanos en esos campos. La estrategia tiene también la flexibilidad necesaria como para que ciertas acciones correspondan a emergencias y otras a las tareas de superación estructural de la pobreza y de formación sistemática de recursos humanos.

C. EL ESTADO Y LA EJECUCION DE LA ESTRATEGIA

29 Todos los gobiernos de la región cuentan con una dirección económica unificada, mediante un liderazgo ejercido por un ministerio o mediante la existencia, institucionalizada o no, de un equipo económico. No sucede lo mismo en el campo social. Independientemente de la forma institucional que se considere más adecuada en cada país, existe una necesidad, común a la región, de que las políticas sociales estén integradas entre sí -el ejemplo más claro de ello se da en la necesidad de atención integral a las familias, que barca diversas políticas sectoriales- y también con las políticas macroeconómicas. En esta situación, la ejecución de una estrategia exige, en el plano institucional, la creación de una fórmula jurídica adecuada que permita la acción de un "ejecutivo social", con capacidad para definir el conjunto de las políticas sociales, asegurar la integración entre ellas, establecer las prioridades y respaldar las políticas con

adecuado instrumental técnico y de evaluación, todo ello en estrecha vinculación con las políticas macroeconómicas.

30 Para los Estados de la región -que, en cuanto organizaciones, presentan importantes diferencias en cuanto a su escala posible de acción, su grado de racionalización administrativa y los recursos con que cuentan- el problema de los recursos humanos calificados para llevar adelante sus políticas no se plantea sólo en términos de la disponibilidad de dichos recursos en el país respectivo, sino también de la capacidad de atraer a éstos hacia las funciones públicas, lo que entre otros aspectos implica niveles adecuados de remuneración.

31 Para la ejecución de la estrategia resulta indispensable un esfuerzo sistemático de formación y capacitación del personal del sector público, desde el nivel de planificación y diseño de políticas hasta el de su ejecución en el plano municipal o comunal. El éxito de la ejecución de las políticas sociales depende en gran medida de la adecuada capacitación de los funcionarios que las aplican, sobre todo cuando dichas políticas se dirigen a los sectores de pobreza, cuya escasa o nula organización social hace que dependan más que otros sectores de la eficiencia del aparato administrativo público.

32 La ejecución de la estrategia también pone de relieve la necesidad de corregir las graves deficiencias existentes en materia de información sistemática sobre las situaciones sociales nacionales, y sobre todo de información desagregada según grupos de ingreso o grados de vulnerabilidad. Una profunda revisión de los sistemas de información y evaluación sociales, que incluya la incorporación de adecuadas tecnologías de programación, dotaría al Estado de un sistema de indicadores sociales regulares que permitan, tanto para la coyuntura como para el mediano y largo plazo, formular y diseñar políticas, ejecutar programas y actuar ante las emergencias sociales.

33 El grado de centralización de las decisiones y de la ejecución de las políticas varía mucho en la región, y no siempre se corresponde con la mayor eficiencia técnica de las políticas aplicadas. En principio, los grupos sociales de menores recursos, y en especial los pobres, tienen más probabilidades de atención para sus demandas potenciales y reales de servicios sociales cuanto más cercano se encuentre el centro de decisiones. Sin embargo, la descentralización no asegura de por sí una mayor eficiencia ni mayor equidad. Para que así lo haga es necesario, en primer lugar, que cada unidad administrativa reciba no sólo la delegación de autoridad, sino también los recursos equivalentes a la población que debe atender, de modo que los servicios tengan una calidad homogénea para los distintos estratos de la sociedad y en todo el territorio nacional. Existen en la región precedentes de larga data en relación con desigualdades flagrantes (por ejemplo, en servicios como la educación primaria) porque su financiamiento se hizo depender de los recursos de la unidad administrativa local. En segundo lugar, los aspectos técnicos de los servicios deben tener respaldo, orientación y personal nacional de calidad homogénea. El Estado central ha cumplido históricamente un papel racionalizador técnico que sólo ha podido ser sustituido en el caso de unidades locales correspondientes a polos de desarrollo, cuya gran escala y abundantes recursos les ha permitido tener niveles técnicos iguales o superiores a los de la administración central. Por último, para que las demandas sociales de los sectores menos privilegiados sean consideradas en la definición de la orientación de los servicios, se hace necesario que las organizaciones administrativas locales se fundamenten en la participación democrática.

34 La ejecución de la estrategia supone un importante esfuerzo colectivo y además la estabilización en sus niveles absolutos actuales de la participación de algunos sectores en los beneficios sociales, en aras del incremento de la

participación de otros actualmente más postergados. Esto implica la existencia de un consenso nacional que dé sustento a las políticas, que encauce las motivaciones solidarias y que acepte e impulse un modelo de desarrollo de equidad. El sistema político es el espacio en que se puede y debe procesar ese consenso nacional, a través de las distintas modalidades institucionales de los países. En cualquiera de sus formas, supone la sensibilización de los distintos grupos ante los problemas sociales del país, la explicación de la estrategia que se asume y de los resultados que se esperan en el largo plazo, y la demostración de los beneficios que tiene un desarrollo con equidad para el crecimiento económico y para la creación de una sociedad nacional plena.

35 La pobreza y las privaciones sociales están vinculadas estructuralmente con la forma en que se distribuye el ingreso, lo que a su vez está asociado a la distribución del poder social. En parte, la pobreza económica es resultado de una pobreza política, que se manifiesta en la falta de medios (tanto materiales como de conocimientos sobre la sociedad) para organizarse; en la dificultad de movilizarse en forma autónoma y de contar con líderes propios; en la falta de capacidad para vincular conceptualmente sus personales situaciones de pobreza material con la estructura social y de poder; y en la carencia de instrumentos para hacer efectivas sus demandas, por cuanto no se cuenta con capital ni con participación sindical. En este sentido, los derechos ciudadanos -voto universal y libre práctica de organización social- han constituido el principal medio de reducir las condiciones extremas de pobreza, ya que el cambio de las relaciones de poder social es indispensable para que el Estado asuma las estrategias macro-económicas y sociales de superación de la pobreza. A ésto cabe agregar que, para los actualmente marginados, las relaciones sociales se establecen directamente con el Estado, y no como el caso de los trabajadores, a través de las empresas. Asimismo, la modificación del patrón de remuneraciones de los asalariados de menor calificación ha estado siempre vinculada a la organización sindical y política. Esto no sólo se demuestra mediante los precedentes de la región, sino también en la historia de los países hoy desarrollados. En consecuencia, los derechos de los trabajadores a organizarse en sindicatos libres, y de los habitantes urbanos y rurales a organizarse en asociaciones autónomas, constituyen las bases de un sistema político capaz de superar la pobreza.

36 La estrategia supone que el Estado, la empresa privada y las organizaciones sociales y comunales reconozcan la necesidad de coordinar sus acciones para el desarrollo, partiendo de que el objetivo de la superación de la pobreza y la inequidad es indispensable para lograr un desarrollo que deparará beneficios a la sociedad en su conjunto y a cada uno de los agentes económicos y sociales considerados en forma individual. En este sentido, al Estado le corresponde un papel crucial, porque entre el conjunto de sus responsabilidades le cabe orientar y planificar las políticas de desarrollo y concentrar y canalizar los recursos económicos necesarios para la transformación. Por su parte, al sector privado le corresponde participar en las estrategias de inversión, de crecimiento y de generación de empleo, y cabe esperar que asuma además una parte de la ejecución, financiamiento o apoyo a los servicios sociales destinados a evitar la reproducción de la pobreza y a otorgar protección social básica. A las organizaciones sociales y comunales, a su vez, les corresponde básicamente fortalecer la intervención ciudadana en el desarrollo, participando en el diseño, organización y ejecución de las políticas sociales, lo que les permite obtener servicios más adecuados a sus necesidades y reducir los costos de éstos mediante la participación comunitaria. La ejecución de políticas sociales por parte de organizaciones cooperativas y asociativas genera además espacios para la práctica democrática.

37 La estrategia al señalar ámbitos de acción para el Estado, para el sector privado y para la gestión local o comunitaria, postula que la vinculación y armonización de dichos ámbitos permite superar los inconvenientes o insuficien-

cias que cada uno de ellos puede presentar individualmente, y que suelen cifrarse en la limitada capacidad de gestión del Estado, en la falta de motivación del sector privado y en los riesgos de insuficiencia técnica o de arbitrariedad en la gestión comunitaria.

38 Todo lo señalado hasta aquí supone una acción sistemática de fortalecimiento de la capacidad del Estado y una racionalización de su organización y objetivos. Para ello, y para que el Estado pueda cumplir adecuadamente el papel que le corresponde en la ejecución de la estrategia, sería necesario:

- a) Ampliar la capacidad financiera del Estado incrementando la tributación sobre el consumo suntuario y sobre los ingresos más altos, y poniendo particular énfasis en la tributación directa sobre ingresos y activos, con miras a corregir la distribución a lo largo del tiempo;
- b) Aplicar una progresividad similar al conjunto de tarifas de los servicios públicos, para que sus costos no recaigan desproporcionadamente sobre los sectores de bajos ingresos;
- c) Reorientar el gasto público actualmente dedicado a funciones no productivas (como por ejemplo el gasto militar) hacia inversiones productivas y políticas sociales;
- d) Reorientar el gasto social hacia la atención a grupos desprotegidos y hacia el establecimiento de servicios públicos de calidad homogénea;
- e) Lograr una organización institucional que permita integrar y dar coherencia a las políticas sociales entre sí y a éstas con las políticas económicas (el "ejecutivo social", ya mencionado);
- f) Alcanzar una eficiencia muy superior a la histórica, mediante los instrumentos de programación, información sistemática y capacitación a los que ya se ha hecho referencia.

III. ACCIONES EN RELACION CON LAS PERSONAS Y LAS INSTITUCIONES SOCIALES

A. LAS ESTRATEGIAS PARA EVITAR LA REPRODUCCION DE LA POBREZA Y LA INEQUIDAD EN LAS NUEVAS GENERACIONES

39 La experiencia del desarrollo de la región en las décadas pasadas demuestra que, a pesar de sus logros en crecimiento económico, en cambios en la estructura de la producción y de la ocupación y en los significativos incrementos en los niveles educativos, no se han establecido las condiciones adecuadas para superar la pobreza y asegurar la equidad social. Más aun, diversos indicadores demuestran que ciertos sectores sociales quedaron comparativamente rezagados- en relación a los que se incorporaron en forma plena al circuito moderno de producción, el consumo y la cultura - y que transmiten a sus hijos su condición de pobreza. La exclusión relativa no podrá, en consecuencia, superarse sólo mediante una tasa más elevada de crecimiento del producto por habitante; se hace necesaria además una política que ataque a las causas de la reproducción de la pobreza en las nuevas generaciones. Esto implica, como ya se ha dicho, tratar de establecer una adecuada formación biológica, social y cultural de los nuevos integrantes de la sociedad, para que éstos tengan una mínima homogeneidad de condiciones al llegar a la vida adulta y activa.

40 En la medida en que las sociedades son más complejas, la formación inicial de los individuos no sólo tiene que ser más prolongada e integral, sino que determina más sus posibilidades futuras de integración a la sociedad. Es decir, la condición de pobre y excluido comienza a definirse en la gestación materna, en la atención de parto, en la alimentación, salud y estimulación precoz en la etapa preescolar y en el conjunto que forman la educación, la salud y la alimen-

tación en la etapa de la educación básica. El fenómeno de la perpetuación inter-generacional de la pobreza ilustra la intrincada relación de la reproducción biológica con la social y con la cultural en el largo ciclo de formación de los seres humanos.

41 Tanto por la acelerada transición de las estructuras sociales que registró la región (y que dejó al margen a ciertos grupos sociales) como por lo inequitativo de la distribución de los beneficios del desarrollo en aspectos tan básicos como la alimentación, la salud y el desarrollo cultural (bases del desarrollo intelectual), se han generado entre los niveles de las familias distancias que sólo pueden ser superadas con una acción de largo plazo con miras a crear condiciones sociales que aseguren el desarrollo homogéneo de las nuevas generaciones en todos los estratos sociales.

42 Respecto de este tema, las acciones que se definan en el presente determinarán la disponibilidad de recursos humanos en el futuro, y la posibilidad de que la región evite llegar al siglo XXI con un rezago de sus recursos humanos manifestado en déficit físico, menor desarrollo intelectual, altos porcentajes de analfabetismo absoluto o funcional, y una formación educativa básica de bajo nivel y ajena a los códigos científicos y tecnológicos contemporáneos. A este respecto, conviene recordar que los países desarrollados han fijado como meta para el año 2000 un 80% de cohortes juveniles con educación secundaria completa. Las políticas de largo plazo -indispensable en este campo, por tratarse de la formación de las personas y de su lapso de vida- insisten en que la formación biológica, social y cultural inicial es indispensable no sólo para constituir la ciudadanía, sino también para fundamentar en el futuro programas de capacitación laboral y de reciclaje de mano de obra, que se harán cada vez más necesario en vista de los sucesivos cambios tecnológicos que impone el desarrollo.

1. Políticas de seguro de salud y protección social durante el embarazo, parto y primera infancia.

43 Una de las manifestaciones más graves de la pobreza y la inequidad es la mortalidad infantil. La región, en promedio, tiene aún muy elevados registros de mortalidad, especialmente en el tramo de edad 0-1 años, con grandes diferencias según los países. Las tasas más elevadas se registran en los países con mayor porcentaje de población rural, con menor nivel de educación de las madres y con déficit considerables en la provisión de agua potable y en la evacuación de excretas. Sin duda alguna existe una asociación en los casos extremos entre mortalidad infantil y producto interno bruto por habitante, pero este indicador no es totalmente determinante en las tasas de mortalidad países cuyo PIB es similar. En cambio, es muy significativa la asociación entre mortalidad infantil y la distribución del ingreso y el nivel de educación de las madres dentro de cada país, ya que la mortalidad se registra fundamentalmente en los hogares de bajos ingresos y de madres no educadas. Incluso en ciudades donde la casi totalidad de los partos son atendidos en clínicas y hospitales, las tasas de mortalidad fluctúan enormemente según la estratificación social de los barrios, y aun más según el perfil de las familias en cuanto a ingresos, educación e integración a la organización social.

44 La decisión gubernamental y social de aplicar políticas destinadas a reducir la mortalidad infantil ha tenido resultados muy favorables. Para llevarla a la práctica existen acciones de comprobada efectividad y bajo costo, como las promovidas por el UNICEF en la Estrategia para la Supervivencia y Desarrollo Infantil: vacunación universal entre 0 y 4 años contra las cinco enfermedades infecciosas más frecuentes, sales de rehidratación oral para controlar la dia-

rea, uso masivo de gráficos para controlar el crecimiento y desarrollo infantil, apoyo a la prolongación de la lactancia materna, educación de la mujer, espaciamiento entre los partos y suplementos alimentarios. Estas acciones suponen una estructura de servicios de salud cuya acción llegue a la población rural y los pobres urbanos, así como políticas de educación para cumplir las funciones maternas.

45 Junto con aplicarse las políticas más urgentes, deben establecerse las bases de una política más amplia de familia, con miras a la eliminación del conjunto de causas que influyen en la mortalidad infantil y a la superación de los factores que, en la gestación y en la infancia, inciden en la disminución de las capacidades de los seres humanos. La estrategia propone la constitución de sistemas nacionales de atención a la reproducción biológica que incluyan controles médicos de las mujeres embarazadas, provisión de los medicamentos necesarios, otorgamiento de alimentación complementaria (en caso necesario), atención de parto por personal de salud competente y posteriormente controles médicos y suplementos alimenticios para los niños durante la primera infancia. A pesar de los avances registrados, estas metas están aún por lograrse en la generalidad de los países.

46 En muchos países de la región existen servicios e infraestructura médica que permitirían, con un esfuerzo adicional, atender al sector de mujeres actualmente sin acceso a ellos. En otros países ya se ha comprobado que esta alternativa es viable y que los costos de la universalización de los servicios materno-infantiles son relativamente bajos. En países cuya infraestructura es muy limitada y existe mucha población rural, las carencias podrían compensarse parcialmente mediante procesos de movilización social y un manejo creativo de las técnicas de educación a través de los medios de comunicación.

47 En muchos países de la región existen, sin embargo, abundantes recursos humanos médicos y paramédicos que encuentran dificultades para incorporarse al ejercicio profesional. En otros, es posible utilizar la alta dotación de estudiantes de educación media prolongada y de educación superior para orientarla hacia funciones paramédicas de atención al parto. En países de bajos recursos se puede utilizar este tipo de personal en la atención domiciliaria o en centros de atención periféricos en áreas rurales, en pequeñas poblaciones o en sectores marginales urbanos con la metodología de Atención Primaria de Salud (APS) recomendada por la Organización Mundial de la Salud y el UNICEF.

48 La región tiene hoy día condiciones mucho más favorables que en el pasado para el establecimiento de sistemas integrales de atención materno-infantil:

- a) La población se encuentra más concentrada, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, y se cuenta con un sistema de comunicaciones que facilita el desplazamiento de las personas y de las unidades móviles de atención sanitaria.
- b) Los niveles educativos de las madres jóvenes han mejorado mucho, tanto por la vía de la educación formal como de la informal, lo que facilita la educación para la maternidad y la educación sanitaria.
- c) Los incrementos en la producción de alimentos, en especial de leche, y en la elaboración de alimentos de bajo costo, permiten que los programas de complementación alimentaria sean accesibles incluso para los países de PIB más bajo.
- d) Existe actualmente en la región mucha mayor disponibilidad de personal con educación postsecundaria y un nivel de remuneración que permitiría contrataciones masivas en estos programas, lo que lograría a la vez ocupar los recursos humanos ya formados y evitar grandes gastos en una primera etapa.

49 En la estrategia regional se considera que actualmente es viable la constitución de un servicio nacional de salud con una red de instituciones y servicios materno-infantiles, y que esta depende casi exclusivamente de la decisión polí-

tica. Si bien la organización del sistema variará según las circunstancias de cada país, se prevé que algunas funciones educativas, de registro y de distribución de alimentos pueden ser asumidas por la vasta red de instituciones educativas existentes en los países y también por servicios de solidaridad, voluntariado o servicios sociales obligatorios, lo que tendría a la vez otra ventaja: la de incorporar a los grupos más favorecidos al esfuerzo social nacional en favor de la salud materno-infantil.

50 La estrategia otorga también gran importancia a una política de educación familiar en lo relativo a la salud durante el embarazo, a la información y preparación para el parto y a la atención a la salud y alimentación del niño, para evitar los efectos de los errores que suelen transmitirse por la vía de la familia o del vecindario. En dicha política deben participar activamente el sistema educativo formal, los medios de comunicación de masas y los centros de salud y de educación comunales. Este esfuerzo debe extenderse a la estimulación precoz, la formación del lenguaje y el aprestamiento preescolar de los niños, cuyo positivo resultado se ha comprobado en proyectos pilotos realizados en muchos países de la región.

51 Los programas de educación para las funciones familiares tienen asimismo que suministrar a las familias información sobre sexualidad y reproducción. En la mayoría de los casos existe en los hechos una desigualdad en el acceso a la información, comparable a la desigualdad de educación y de cultura: las familias rurales y las familias pobres urbanas carecen de conocimiento y no logran obtener información, y tienen mayor número de embarazos no deseados. Dada la precariedad de los recursos con que cuentan para la atención de sus hijos, es muy probable que ésto conduzca a reproducir una y otra vez el ciclo de la pobreza.

2. Políticas de educación de tiempo completo integradas con servicios de salud y alimentación para niños entre 4 y 14 años.

52 El desigual acceso y participación de los grupos sociales en el capital cultural que dispone una sociedad es -junto a la desigualdad en el desarrollo biológico, en la distribución del ingreso y en la participación en el poder- una de las causas fundamentales de la perpetuación de la pobreza y el mantenimiento de la inequidad social. A través de la formación educativa los seres humanos adquieren los códigos especialmente lingüísticos y matemáticos - en los que se funda la capacidad intelectual. La exclusión educativa o el acceso a instituciones en las que el proceso educativo es una mera apariencia condena a los individuos a permanecer a lo largo de sus vidas en una relación de integración muy limitada con la sociedad. En el extremo la condición de analfabeto equivale a una eterna minoría de edad en sociedades tan complejas como las actuales. Los países hoy desarrollados han ido fijando progresivamente metas cada vez más altas de educación obligatoria, en consonancia con las exigencias de un desarrollo que exige cada vez más preparación de los recursos humanos. La región, de acuerdo a sus medios y a los importantes avances ya logrados, puede tener como meta la cobertura de toda la población comprendida entre 4 y 14 años.

53 Si bien actualmente algunos países han hecho grandes avances en la cobertura de la educación, todos ellos tienen en común:

- a) El escaso desarrollo de la educación inicial o preescolar, a pesar de su significación en el desarrollo de las capacidades y de su insustituible papel en la creación de condiciones de igualdad de oportunidades.
- b) La desigual duración de la educación efectivamente obligatoria, que oscila entre 4 y 9 años, y la enorme diferencia en la calidad de la formación primaria y de los nuevos ciclos de básica que se dirige a la población rural, a las poblaciones urbanas marginadas, o a grupos de medianos y altos ingresos.

54 La estrategia propone proveer de educación de tiempo completo a todos los niños adolescentes entre 4 y 14 años. Esta propuesta se basa en que el aprendizaje de los conocimientos y la socialización cultural depende en gran medida del "tiempo de exposición" de los niños al proceso educativo. Permanecer durante toda la jornada en establecimientos de educación significa no sólo recibir conocimientos, sino también participar en un lenguaje, en modelos de convivencia organizada y en los valores y comportamientos más estimados por la sociedad. Todo ello es indispensable para los niños de familias marginadas o pobres; éstas no sólo son pobres en términos monetarios sino también en el lenguaje y los conocimientos considerados válidos y dominantes en la sociedad. Los sistemas educativos vigentes en la región suponen implícitamente que los hogares están en condiciones de apoyar y completar la labor educativa.

En los hogares populares, en cambio, se carece de espacio físico y de circunstancias apropiadas para que los niños hagan sus tareas o estudien, y el medio en que éstos pasan la enorme mayoría de las horas termina por diluir y anular la influencia de la escuela.

55 La jornada completa de educación permitiría a las madres incorporarse a ocupaciones remuneradas o participar en otras actividades de la sociedad. Se liberarían así potencialidades muy considerables de generación de ingresos, así como capacidades innovativas que las mujeres -especialmente en los sectores populares- han demostrado poseer.

56 La educación preescolar y básica de tiempo completo, requiere, para hacer reales los objetivos de aprendizaje y capacitación, integrarse con servicios de alimentación y salud. La educación presenta dificultades casi insuperables para los niños con hambre, con enfermedades o con limitaciones visuales y auditivas. Por ello tiene que ser de alta prioridad hacer de la escuela una unidad integrada de servicios de educación, salud y alimentación. La propuesta tiene como antecedente histórico exitoso el de los servicios similares implantados en la inmediata postguerra en países europeos, que entonces tenían niveles de producto por habitante del orden de los que actualmente exhiben países de la región; éstos otorgaron prioridad a la educación básica de tiempo completo, con alimentación en todas las escuelas, como forma de lograr una homogeneidad social básica y preparar las nuevas generaciones para el esfuerzo de desarrollo. También en la región hay, a escala más reducida, experiencias valiosas.

57 Gran parte de las propuestas sobre educación básica de tiempo completo son aplicables a los "niños en circunstancias difíciles" (abandonados, huérfanos, refugiados en caso de guerra, y otros). Para ellos se requiere además, metodologías y programas sociales específicos e innovativos que superen la institucionalización del menor en ámbitos represivos, para apoyarse más en las familias y las comunidades, y para compatibilizar la instrucción con la obtención de ingresos, necesarios para la sobrevivencia de estos menores. En varios países de la región, el UNICEF, conjuntamente con la comunidad y con apoyo gubernamental, ha desarrollado metodologías preventivas de alta efectividad que pueden ilustrar el tipo de acciones que aquí se proponen.

58 La unidad educativa de tiempo completo y con servicios de alimentación y salud precisa de una dotación importante -aunque no cuantiosa en términos monetarios- de libros, bibliotecas, material escolar, equipamiento científico, calculadoras, computadoras y otros elementos, a fin de impartir una educación vigente y de calidad. Asimismo, el acceso de todos los niños a dichas unidades educativas impone una activa política de construcciones escolares, la que formaría parte de la orientación de la inversión pública hacia equipamientos colectivos, y se iniciaría con construcciones en las áreas de residencia de las familias de menores ingresos.

59 Desde el punto de vista de los recursos humanos necesarios para llevar a cabo la política propuesta, pueden distinguirse tres tipos de aportes: los derivados del mayor empleo del contingente de educadores, actualmente con altos registros de subocupación; los provenientes de la creación de un servicio social obligatorio de quienes se han beneficiado o se beneficiarán de la educación universitaria, lo que constituiría la mejor forma de devolver a la sociedad una parte de los subsidios otorgados a su formación, y finalmente los de la colaboración de las familias en las tareas auxiliares del proceso educativo.

60 La capacidad de los países de la región para llevar a cabo la política de educación propuesta varía considerablemente. Los de menor desarrollo relativo son los que tienen las mayores tasas de crecimiento de la población en edad escolar y los de menor cobertura actual del servicio educativo. En cambio, entre los de mayor desarrollo figuran los que establecieron más tempranamente la educación básica universal, ya realizaron la transición demográfica y tienen más alto porcentajes de población en ciudades, lo que facilita la ampliación de la oferta de servicios integrales. Esto plantea una vez más que la estrategia no puede aspirar a una ejecución similar en todos los países. Mientras algunos pueden encarar un sistema institucionalizado y de cobertura creciente para alcanzar la universalidad en el año 2000, otros necesariamente deben establecer prioridades en cuanto a cuáles son los grupos que se deben atender, y poner en práctica sistemas alternativos no formalizados de atención a los grupos familiares más pobres. La movilización de jóvenes estudiantes de nivel secundario y universitario y la capacitación de personas de las propias comunidades (especialmente rurales e indígenas) debidamente orientadas por personal profesional, constituyen en estos casos alternativas adecuadas de recursos humanos. Por otra parte, los servicios no tienen necesariamente que ser administrados en su totalidad por el Estado; puede motivarse a las organizaciones sociales y a las empresas a asumir responsabilidades educacionales. Por último los programas de alimentación pueden basarse en insumos de la dieta popular y prever su producción por parte de la economía campesina y su procesamiento con el apoyo de las propias familias beneficiarias.

61 El esfuerzo educativo no puede concebirse como una acción de una única institución especializada, sin considerar su articulación con los grandes medios de comunicación masiva que entregan informaciones, entrenamiento y educación formal, que llegan prácticamente a todos los hogares y que dan forma a comportamientos, expectativas y actitudes culturales. Más aun, la radio y la televisión constituyen los emisores culturales de mayor relevancia para las familias rurales y pobres urbanas. Ni los sistemas educativos pueden permanecer al margen de los medios de comunicación de masas, ni éstos deberían carecer de un compromiso activo con los objetivos de educar con un conjunto tanto de conocimientos como de valores y comportamientos. El Estado puede exigir a sus propios sistemas de difusión y a las empresas que reciben sus concesiones la organización de programas de carácter educativo y cultural, dirigidos a niños, jóvenes y familias, que sirvan de complemento a la escuela o de modelo para actividades educativas. Las positivas experiencias existentes -más fuera que dentro de la región- exigen de entrar en mayor detalle. Paralelamente, debe promoverse un vuelco en la situación del libro en la región. Los avances en materia de educación no se han traducido en un aumento equivalente de la lectura; se abren entonces posibilidades culturales no sólo mediante los incentivos a la producción de libros, sino también mediante la transformación de los materiales de lectura popular en apoyo a la acción educativa.

62 El cambio educativo depende también, en una proporción muy considerable, de profundos cambios en la propia institución educativa y en sus técnicas pedagógicas, con miras a que su acción pueda ser más efectiva en relación a los sectores

marginados y pobres. Simplemente a modo de indicación, pueden señalarse como cambios posibles los siguientes:

- a) El reconocimiento de la existencia de sectores de población indígena o hablantes de lenguas de ese origen, cuya incorporación al sistema educativo exige una enseñanza inicial bilingüe.
- b) La innovación pedagógica para enseñar a alumnos de medios populares que carecen de la socialización correspondiente a la cultura escolar, y la adecuada formación de los maestros para realizar esa tarea.
- c) La recuperación, en los ciclos básicos, de la importancia de la lecto-escritura como modo del desarrollo del lenguaje y del pensamiento, y la incorporación de métodos científicos y matemáticos que sirvan de base para el aprendizaje de las modernas tecnologías de cálculo y de computación.
- d) La articulación de la escuela con las comunidades, incluyendo como formulación pedagógica el análisis de las realidades inmediatas como paso previo a la abstracción del conocimiento.

63 Para superar la pobreza cultural se hace necesaria una moral democrática y solidaria que se funde en el esfuerzo responsable de quienes enseñan y de quienes aprenden. Para lograrla es indispensable construir -o reconstruir, según los casos- el respeto colectivo a la enseñanza y la valorización de la función docente.

64 Lo esencial en este aspecto de la estrategia es iniciar su aplicación mediante unidades integradas de educación, salud y alimentación en medios sociales de pobreza y en grupos de hecho culturalmente discriminados. Las experiencias en algunas ciudades de América Latina y el Caribe que han aplicado el modelo, así como de sociedades europeas en la inmediata postguerra a las que se ha hecho referencia, permiten pensar que dicha aplicación generará una demanda colectiva de extensión del modelo, y que desde su inicio se comenzarán a formar en las nuevas generaciones sectores más aptos para una plena integración social y tal vez el germen de nuevos tipos de élites sociales.

B. POLITICAS DE CAPACITACION

65 En el fenómeno del desempleo abierto y el subempleo son determinantes los factores de insuficiencia dinámica de la economía y de la estructura de concentración de activos e ingresos. Estos, al impedir una expansión de los mercados internos de producción y consumo, han impuesto una baja tasa de crecimiento a la generación de empleo. Por otra parte, las altas tasas de crecimiento de la población, el fuerte aumento de la tasa de participación femenina y las intensas migraciones del campo a las ciudades incrementaron en alrededor del 4% anual la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo urbano. Al mismo tiempo, el acelerado cambio de la estructura de ocupaciones, en las que aumentan las posiciones no manuales en producción y servicios, ha exigido calificaciones de educación o de capacitación en el trabajo que resultan inaccesibles para una parte de la población, especialmente la de origen rural y la de mayor edad.

66 Al transformarse la educación en pasaporte indispensable para la incorporación a las ocupaciones modernas, la oferta educativa (desigual en cantidad y calidad) actúa como barrera para la incorporación de los pobres y en menor medida a los sectores obreros y de pequeña clase media. Si bien los mercados de empleo son normalmente estratificados, la desigualdad en el desarrollo y la existencia de barreras socioculturales los transforman en segmentados. Para ingresar a los segmentos superiores, e incluso a los segmentos industriales organizados modernos, los aspirantes tienen que reunir una serie de condiciones (dominio de la lengua, lecto-escritura, estudios prolongados, calificación pro-

fesional y en algunos casos, otras de tipo adscriptivo, tales como raza o color, sexo, pertenencia a determinadas capas sociales, y otras) que implican la exclusión de sectores pobres y populares.

67 Estos se incorporan mayoritariamente al sector informal, cuyas características han sido analizadas por el PREALC en diversos estudios: ausencia de capital para los puestos de trabajo, predominio de las actividades por cuenta propia, baja productividad del trabajo, escaso nivel tecnológico de las actividades y falta de calificación de quienes las desempeñan. Además el sector informal registra una alta proporción de mujeres, y sesgos relativos a la edad de los ocupados: el mayor peso de los jóvenes, y de los adultos de avanzada edad, indica que incluye ocupaciones iniciales y otras que sirven de refugio para la mano de obra desalojada de los sectores organizados.

68 En lo relativo a la fuerza de trabajo ya incorporada o susceptible de incorporarse en sectores de producción y de servicios organizados, se plantea una serie de necesidades de capacitación derivadas de:

- a) La pérdida de habilidades sufrida por la mano de obra sometida a prolongados periodos de desocupación.
- b) La falta de preparación para ocupar los puestos manuales y no manuales que se están generando mediante los estímulos a la producción de bienes y servicios exportables y mediante la renovación de tecnología que se inicia en algunos subsectores.
- c) Los cambios que se están produciendo en los campos de administración, finanzas y servicios con la introducción de la informática.
- d) La modificación técnica y ecológica de la agricultura.
- e) La complejidad de las organizaciones productivas, administrativas y sociales.
- f) La necesidad de procesar información y de codificar complejos mensajes para lograr plena participación ciudadana.

1. Políticas de capacitación de jóvenes

69 El gran número de jóvenes en la fuerza de trabajo - 30% tiene menos de 25 años- hace del esfuerzo de capacitación dirigido a este tramo de edad instrumento potencial de un importante cambio en el perfil de calificaciones del promedio de la mano de obra en la región. Cabe considerar, además, que este tramo de edad ha sido particularmente afectado por la desocupación derivada de la crisis externa (en algunos países los jóvenes constituyen alrededor de la mitad de la desocupación abierta) y que los programas de los organismos especializados en la capacitación laboral han dado atención preferente a la capacitación de quienes ya están ocupados, todo lo cual apunta a un déficit en la capacitación para los jóvenes.

70 La estrategia supone un gran esfuerzo de capacitación de los jóvenes mediante sistemas multifacéticos, ágiles, que permitan atender necesidades muy disímiles, y que cuenten con activa participación de organizaciones sociales no gubernamentales e importantes sistemas de acuerdos con las empresas.

71 Apoyándose en la experiencia de las organizaciones de capacitación y formación profesional, el sistema multifacético propuesto podría tener los siguientes objetivos:

- a) Una acción de educación y capacitación masiva de jóvenes desocupados. En varios países de la región los jóvenes permanecen sin trabajo por largos periodos, lo que lleva a comportamientos desviados y anómicos. En otros países, han sido incorporados a programas de empleo de emergencia. Tales programas podrían paralelamente entregar a los jóvenes: i) si no se ha completado la educación primaria, los conocimientos que sirven de base a los aprendizajes laborales, ii)

capacitación profesional en una serie de actividades simples (como las de mantenimiento y reparaciones) que en la región se realizan con una marcada incompetencia técnica.

b) El establecimiento de una serie de convenios con empresas, para que los jóvenes realicen en ellas ciclos de aprendizaje, ya sea alternando estudio y trabajo o en períodos de capacitación. Las expectativas de éxito en la región son considerables, por cuanto los acuerdos de este tipo son prácticamente inexistentes y las empresas podrían lograr aumentos de productividad mediante la capacitación y selección de jóvenes de perfil educativo superior al de generaciones precedentes.

c) En el caso de los jóvenes desocupados con educación media, sus capacidades pueden aprovecharse en programas semejantes a los actuales de empleo de emergencia, pero dirigidos a trabajos de utilidad social colectiva. Los programas para evitar la reproducción de la pobreza a que se hizo referencia anteriormente abren un amplio campo para la labor de jóvenes educados y desocupados, cuya productividad sería, en ese caso, superior a la que se obtiene dedicándolos a tareas manuales en los programas existentes.

72 Desde el punto de vista organizativo, la ejecución de políticas de capacitación de los jóvenes puede realizarse mediante formas alternativas a las actuales, entre las que se citan a título de ejemplo:

a) El aprovechamiento de las grandes capacidades de las Fuerzas Armadas -que tienen amplia experiencia en el programa de capacitación de su propio personal y de reclutas- en la capacitación profesional masiva de jóvenes, utilizando para ello algunos recursos hoy dedicados al servicio militar obligatorio.

b) Contratos con instituciones privadas de amplia experiencia, dedicadas a la capacitación laboral para realizar programas masivos.

c) Recurso a la red de instituciones religiosas, sociales, solidarias y deportivas que cuentan con locales y con personal voluntario y motivado; éstas, con recursos adicionales, podrían desarrollar masivos programas de capacitación de bajo costo.

d) Reorientación de los organismos de formación profesional hacia programas de capacitación laboral masiva, especialmente para algunas actividades del sector informal que podrían incrementar su productividad sin mayores necesidades de capital.

2. Políticas de capacitación de adultos

73 Parte de la capacitación de adultos podría integrarse a la de los jóvenes. Sin embargo, la estrategia requeriría además, entre otras actividades, las siguientes:

a) Empezar la capacitación del personal del Estado, lo que implica programas específicos dirigidos al personal de ejecución, al de nivel técnico, y al administrativo. Según ya se ha dicho en este documento, la mayor eficiencia del Estado es condición indispensable para lograr éxito en la estrategia.

b) Orientar a las empresas para que, por sí mismas o mediante las cámaras o asociaciones respectivas, emprendan programas regulares de capacitación del personal. La experiencia de la región indica que las empresas de mediana y pequeña escala, y en especial de los sectores productivos tradicionales, no recurren a los organismos de formación profesional. Una política masiva depararía no sólo mayor eficiencia productiva sino también movilidad ocupacional, pues permitiría a quienes tienen menor formación educativa formal compensarla por medio de la capacitación laboral y acceder así a puestos de mayor calificación e ingresos.

74 Las políticas de formación de adultos deben considerar también -lo que es poco frecuente- la capacitación laboral de quienes hoy están en el sector infor-

mal. Los programas de apoyo a dicho sector han demostrado los positivos resultados de la formación y capacitación de personas dedicadas a microempresas. Consiste en el otorgamiento de créditos y asistencia técnica, tras una evaluación económica de los proyectos con los propios beneficiarios, y en el seguimiento de estos últimos durante un determinado período. El apoyo otorgado ha servido de instancia de capacitación respecto de técnicas mínimas de evaluación, contabilidad, comercialización y producción.

C. LA ESTRATEGIA DE EQUIPAMIENTOS EN BIENES DE PRODUCCION E INSTALACIONES DE USO SOCIAL, EN SISTEMAS DE CREDITO Y EN ASISTENCIA TECNICA AL SERVICIO DE PROYECTOS COMUNALES Y LOCALES.

75 El desarrollo biológico, mental, educativo y de las capacidades laborales propuestos como objetivo en los puntos anteriores de la estrategia exige también un esfuerzo de equipamiento en bienes de producción, en facilidades de comercialización, en asistencia técnica y crediticia y en organización de cooperativas y formas asociativas que permitan a los sectores pobres obtener economías de escala para hacerse competitivos en el mercado y mejorar los ingresos de cada uno de los trabajadores participantes. Hasta el momento las acciones de los gobiernos en esta materia han sido escasas. Los organismos crediticios estatales exigen a los pobres garantías semejantes a las de los préstamos para grandes empresas; la asistencia técnica es exigua y a veces más burocrática que efectiva; son pocos los ensayos de dotación comunal de centros equipados para el trabajo de los artesanos, y así sucesivamente.

76 El UNICEF, a través de la Estrategia de Servicios Básicos Interconectados (ESBI) patrocina, con apoyo comunitario, intervenciones sociales en varios países de la región. Las evaluaciones hasta ahora realizadas indican significativas mejoras en la calidad de vida de los sectores destinatarios y una alta relación costo-efectividad. Entre los componentes de estos programas figuran también el apoyo a proyectos productivos a nivel local (particularmente con impacto nutricional) y a inversiones en infraestructura colectiva, agua y saneamiento básico.

77 En la región, durante las últimas décadas, se han multiplicado las organizaciones cooperativas: de crédito rural, de producción y exportación de artesanías, de capacitación y organización de venta de servicios, de sistemas colectivos de comercialización en las ciudades, de comercialización en gran escala de producciones cooperativas, o de sistemas de adquisición de insumos y máquinas para uso colectivo. Junto a ellas, las instituciones sociales y religiosas han organizado mecanismos de financiamiento y equipamiento para contribuir a la organización y expresión social y cultural de los pobres. Finalmente, los municipios han adquirido en muchos países una mayor capacidad y autonomía para organizar unidades asociativas de productores de bienes que son posteriormente adquiridos por los servicios públicos. Todo ello implica reconocer la existencia de un espacio económico y social ajeno a la tradicional oposición Estado-Empresa Privada.

1. Los proyectos productivos a escala local

78 Las condiciones están dadas para una activa política de proyectos productivos a escala local, siempre que se reconozca su potencialidad y se favorezca su creación. Las políticas respectivas deben en general evitar la intervención puramente burocrática del Estado, y sustituirlas por sistemas más descentralizados y participativos, como los convenios con entidades no gubernamentales. Un objetivo debe ser orientar los flujos de créditos ya sea directamente a las personas más pobres o a cooperativas de crédito cuyas pautas de gestión sean más simples y cualitativamente distintas a las de los bancos estatales y privados.

Este aspecto de la estrategia debe completarse con una asignación equitativa del gasto público entre los diferentes núcleos de asentamientos humanos y con el financiamiento estatal de la contratación de técnicos, por parte de cooperativas, asociaciones e iglesias, para apoyar la gestión y la preparación de determinados proyectos.

79 Las políticas para el sector rural pueden comprender una serie de acciones que beneficiarían a grupos campesinos históricamente pobres y postergados. Las que figuran a continuación han sido puestas a prueba en muchos países y sólo se presentan a título indicativo: dotación de tierras para proyectos comunales, de máquinas para uso colectivo, y de silos y depósitos para cosecha; apoyo a la generación, diseño y ejecución de proyectos locales, entre ellos los de carácter no agrícola (producción de artesanía, servicios turísticos, etc.) y respaldo financiero para evitar una intermediación expoliativa en la comercialización de cosecha.

80 Las políticas para poblaciones urbanas pobres pueden incluir, entre otras acciones, la instalación de talleres provistos de maquinarias y herramientas de uso colectivo para artesanos del lugar, donde se realicen los procesos de capacitación; de centros de abastecimientos de insumos de producción y bienes de consumo básico y de mercados cooperativos o municipales para venta de la producción artesanal en áreas residenciales de mayor consumo. Pueden incluir también el apoyo crediticio y de capital no reembolsables a centros de asistencia técnica para proyectos de microempresas o de gestión cooperativa. El conjunto de este tipo de acciones implica transferencia de activos, disponibilidad de medios de trabajo, apertura de mercados, reducción de la transferencia de ingresos a la intermediación, y consolidación de la capacidad cooperativa y de autogestión.

2. El equipamiento ambiental y la vivienda social

81 Las inversiones colectivas para mejorar las condiciones sociales y sanitarias de la población tienen para la estrategia una alta prioridad, que hasta ahora muchas veces no se ha otorgado debido al predominio de una visión orientada hacia la construcción de viviendas. La estrategia supone un esfuerzo considerable de dotación de infraestructura urbana, de agua potable y de eliminación de excretas, condiciones estas últimas que inciden fuertemente en la mortalidad y morbilidad de las población.

82 Para conseguir un mínimo aceptable de calidad de vida para la población, es necesaria también una dotación de centros de salud periféricos, de guarderías y unidades escolares integradas, de servicios para la higiene personal, de espacios para el esparcimiento físico y cultural y de posibilidades de locomoción. Más allá de todas estas acciones subsiste el grave problema de la planificación de las ciudades de la región, que sobrepasa el marco del presente documento. Este problema incluye entre sus aspectos la progresiva separación espacial de los diversos grupos sociales, que lleva a una yuxtaposición y una discontinuidad entre los espacios de los integrados a la sociedad y los espacios de los marginados de ella.

83 El problema de la política social de vivienda -vinculado a las propuestas de equipamiento colectivo- constituye uno de los desafíos más graves. Su magnitud deriva de la elevada tasa de crecimiento poblacional de las ciudades y de la magnitud de los recursos económicos necesarios para cubrir el déficit habitacional. Por una parte, la construcción de viviendas tiene reconocidamente el efecto de reactivar la economía en general con poco gasto de divisas y mucha generación de empleo para fuerza de trabajo de baja calificación. Esta actividad conjuga el objetivo económico con la atención de una necesidad básica. Por otra parte, sin embargo, la experiencia regional de las políticas de construcción de viviendas

sobre la base de sistemas de préstamos ha demostrado que, dados los mínimos ingresos de la población bajo la línea de pobreza, ésta no tiene capacidad de pago y por tanto queda excluida de los beneficios de estas políticas, que de hecho han favorecido a sectores de ingresos medios y superiores. Finalmente, las políticas de vivienda social que, teniendo en consideración los inconvenientes señalados, optaron por programas mínimos (lotes de servicios, por ejemplo) atendieron a la población más pobre mejorando las condiciones sanitarias y proveyendo de espacio físico donde construir; sin embargo, carecieron de escala económica suficiente para resolver el problema de la vivienda popular, y agudizaron el problema de separación espacial entre grupos y los de deterioro del medio ambiente, incrementando además los costos sociales de dotación de infraestructura urbana y los costos individuales de las familias por concepto de amortización de infraestructura y de transporte.

84 No existe una solución única para el problema de la vivienda. A la luz de las diferentes experiencias, cabe señalar que debe distinguirse entre una política de ahorro y crédito para la construcción de vivienda de sectores de ingresos medios, y otra de vivienda social. Esta última necesariamente significa transferencias netas a los sectores pobres; exige considerables recursos, y debería ponerse en práctica en forma congruente con la política prioritaria de equipamiento colectivo y saneamiento ambiental. Puesto que su ejecución será progresiva, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, exige una cuidadosa selección de beneficiarios, de acuerdo con los indicadores de las necesidades del grupo familiar.

D. LAS POLITICAS DE SEGURIDAD SOCIAL BASICA *

85 La seguridad social en la región ha evolucionado de acuerdo con formas estratificadas o relativamente unificadas. En un estudio al respecto la CEPAL distinguió entre:

- a) Los países pioneros, tempranamente desarrollados, cuyos sistemas son de máxima cobertura. Estos se constituyeron a partir de asignaciones a diversos grupos sociales, para luego atender a la universalización. Sin embargo, mantienen una estructura de beneficios muy estratificada.
- b) Los países con sistemas relativamente unificados, cuyo proceso se inició más tardíamente, pero con una cobertura limitada.
- c) Los países donde se dió una aparición tardía de la seguridad social, cuyos sistemas son más unificados pero de cobertura escasa y circunscrita a las cuidades principales.

* Esta parte del documento se apoya en parte de su exposición en El desarrollo de la seguridad social en América Latina, Estudios e Informes de la CEPAL No. 43, LC/G. 1334, Santiago de Chile, enero de 1985.

86 Pocos países han sido capaces de extender la cobertura más allá del sector urbano formal, debido a diversos factores, que se combinan en forma desigual en los diferentes países:

a) Los sistemas se organizaron sobre el modelo de seguros sociales que suponen que la casi totalidad de la población es contribuyente y está empleada, en lugar de haberse organizado sobre el modelo de seguridad social, con prestaciones uniformes mínimas, pero suficientes, no relacionadas con contribuciones, universales (población asalariada y no asalariada), de cobertura integral de los riesgos sociales y financiadas con impuestos.

b) Los sistemas se orientaron de preferencia a un esquema de pensiones estratificado. Hay casos en que asegurados aportan en promedio sólo un tercio del costo de las prestaciones y hay privilegio para el estrato superior; en otros las prestaciones son más uniformes pero se crea desigualdad entre los beneficiarios y la población no incluida en el sistema.

c) Los programas de salud comprendidos en la seguridad social representan un porcentaje muy elevado del PIB, por cuanto dan prioridad a la medicina curativa por sobre la preventiva y exigen altas dotaciones de capital y elevados gastos de funcionamiento; asimismo concentran sus beneficios en algunos sectores sociales.

d) Las asignaciones fiscales a seguridad social se dirigen preferentemente al financiamiento de un sistema de pensiones no universal, estratificado según los ingresos que los contribuyentes pensionados tuvieron en su etapa activa; en consecuencia la distribución de ese gasto resulta regresiva.

87 Como resultado, en la generalidad de la región carecen de seguridad social las personas y familias no activas, los desempleados, los trabajadores rurales - en especial los campesinos- los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores por cuenta propia y los asalariados del sector informal. En los países de mayor desarrollo o mayor innovación social se crearon programas de protección para los indigentes o los grupos de escasos recursos, y en algunos se establecieron coberturas de salud que incluyeron a la población rural, con transferencia de recursos del sector formal urbano. A pesar de esos esfuerzos, la población pobre y de escasos recursos carece de protección. La experiencia de los países que trataron de incorporarla mediante la ampliación del viejo modelo de seguros sociales demuestra que financieramente no es posible establecer universalidad si se mantiene un sistema fuertemente estratificado. Por otra parte, esta opción no es viable para los países de menor desarrollo, cuya población en su mayoría no está cubierta ni integrada a relaciones asalariadas formales.

88 Una estrategia que intente cubrir la seguridad social de la población pobre y de bajos ingresos necesariamente debe tomar en cuenta los sistemas existentes, ya que las alternativas para alcanzar la cobertura universal son:

a) Establecer un sistema dual, manteniendo las prestaciones estratificadas y privilegiadas para el sector ya cubierto, y conceder una cobertura de riesgo limitada (por ejemplo, sólo atención preventiva en salud) o de bajo nivel para el sector que se requiere incorporar (por ejemplo a través de programas de indigentes).

b) Reducir las prestaciones más generosas, hacer más rígidas las condiciones de adquisición de derechos previsionales, suprimir programas menos esenciales y extender el sistema a toda la población.

c) Conceder prestaciones básicas, suficientes para cubrir las necesidades mínimas, e iguales para toda la población, sobre la base de impuestos, y desarrollar paralelamente un sistema complementario (público, asociativo, mutual o cooperativo de asegurados, o bien privado) para obtener prestaciones adicionales financiadas exclusivamente por los asegurados.

89 El primer sistema podría considerarse como solución de emergencia y de transición hacia uno universal. Sin embargo, su perpetuación conduciría a ampliar

las diferencias sociales y a consolidar una distribución del ingreso y de las oportunidades fuertemente polarizada, y negativa para la incorporación de la población al desarrollo. El segundo sistema, por su parte, sería difícilmente realizable, incluso para los países de PIB per cápita más elevado de la región. El tercero es el socialmente más equitativo. Se debería considerar su progresiva implantación en un horizonte de desarrollo de largo plazo, asumiendo el problema de la transición para los incorporados a los actuales sistemas y la aplicación de coberturas básicas que protejan los sectores de pobreza.

90 De acuerdo con los recursos actualmente disponibles y los que provengan de la reactivación económica y la aplicación de estrategias de tributación y gasto que se indican en el capítulo IV, entre los riesgos que las prestaciones del sistema universal deberían cubrir se encuentran prioritariamente los siguientes:

a) La protección social de los adultos ante el riesgo de enfermedad de acuerdo con un sistema semejante al de la atención materno-infantil en cuanto a universalidad, prevención y atención básica. En los países en que este sistema se encuentra relativamente desarrollado persiste una desigualdad muy considerable entre las prestaciones, según las diversas regiones, las diferencias entre el campo y la ciudad, y los estratos de ingreso. A ello cabe agregar la falta de protección en las zonas de asentamiento indígena.

b) La protección social de las familias -con independencia de su condición de actividad y categoría ocupacional- ante la incapacidad parcial o total, congénita o adquirida, de algunos de sus miembros. De esta manera, se extendería el seguro de accidentes del trabajo y de riesgos profesionales, que actualmente sólo protege a los activos asalariados del sector formal.

c) La protección de la familia a cargo de la madre jefe de hogar sin recursos, con una atención específica para los casos de menores de edad, y para aquellas en que fallece el trabajador que aportaba los ingresos.

d) La protección alimentaria de familias de desocupados, ya desarrollada por algunos países de la región ante la crisis, la que debería extenderse a toda la población necesitada y vincularse a políticas de producción de alimentos.

e) La protección social de las personas que pertenecen a la tercera edad, con un programa futuro de pensiones mínimas, igualitarias y suficientes. Según las condiciones económicas de los países, éste podría irse aplicando progresivamente -de acuerdo con criterios de necesidad y de edad- a partir de un mínimo de seguridad alimentaria. Tales políticas exigen medidas complementarias para la cooperación de los propios ancianos en los programas, participando en el esfuerzo solidario de movilización propuesto en las organizaciones locales autónomas.

91 Los países con una seguridad social más integrada y con mayor proporción de fuerza de trabajo asalariada disponen de seguros de desempleo (y también de despido) que han establecido protección para ciertas categorías del sector formal durante un período limitado de tiempo. En los hechos, estos seguros protegen a alrededor del 10% de los desempleados. Por una parte, no cubren a los que buscan trabajo por primera vez, y por otra, no protegen a los trabajadores de menores ingresos durante los largos períodos de desempleo en sectores de actividad afectados por fuerte recesión (como por ejemplo la construcción). La introducción de esos beneficios en el marco de la seguridad social de los otros países de la región no parece viable, considerando el carácter estructural del desempleo y el incremento de éste como consecuencia de las políticas de ajuste derivadas de la crisis externa. Por eso, las estrategias utilizadas han consistido, o bien en establecer programas de empleo de emergencia, con ingresos mínimos que pueden proteger a las familias de la carencia absoluta de alimentación, o bien directamente en hacer transferencias gratuitas de alimentos a las familias en condición de riesgo. Sin embargo, y a pesar de los logros de ese tipo de programas, los problemas del desempleo y del subempleo en la generalidad de la región trascienden el marco de las políticas de seguridad social, y su solución integral sólo puede abordarse en el contexto de las políticas de desarrollo

económico y transformación estructural que se presenten en el capítulo siguiente.

IV. ACCIONES EN RELACION CON LAS INSTITUCIONES ECONOMICAS

92 En el presente capítulo y en los siguientes se presenta un conjunto coordinado de acciones que se debieran impulsar en relación con las instituciones económicas para lograr los objetivos de desarrollo, transformación y equidad social. La presentación separada de las acciones en lo que se refiere a las personas y en lo que toca a las instituciones económicas responde a una necesidad analítica y al carácter cualitativamente diferente de los instrumentos de intervención. Pero ello no significa que se conciba que el desarrollo -que es un proceso integrado- pueda lograrse con intervenciones en una sola de las dimensiones o con intervenciones que por no responder a una estrategia coherente no son congruentes entre sí.

93 Así, por ejemplo, no se considera viable un desarrollo que no tenga como objetivo prioritario la generación de empleo productivo, pero esto presupone que en forma simultánea se atiende el desarrollo físico y mental y la formación profesional de quienes constituirán los recursos humanos de las nuevas plazas de empleos. Para que ambos propósitos puedan cumplirse efectivamente es necesario, a su vez, que se produzcan transformaciones en la estructura económica y en la distribución de los ingresos y activos, cambios éstos que son al mismo tiempo causa y efecto de la consolidación democrática.

94 Sin desmedro de que en muchos de los países de la región las políticas sociales anteriormente presentadas pueden empezar a ponerse en práctica y en algunos casos ampliarse con los recursos económicos actualmente disponibles, para el conjunto de los países y en especial para los de menor desarrollo relativo el crecimiento económico es una condición no sólo necesaria sino que da sentido al objetivo de equidad que se persigue en la estrategia.

95 En la práctica ha solidado considerarse que la superación de la pobreza y el logro de la equidad son una dimensión de la justicia o de los derechos humanos desvinculada de la lógica de la estructura y funcionamiento de la economía. En el presente documento se postula que la exclusión que está en la base de la pobreza y de la inequidad constituye uno de los mayores obstáculos al propio crecimiento económico de la región. La superación de la pobreza no es sólo un problema de distribución sino también un prerrequisito para valorizar el potencial de recursos humanos, ampliar los mercados y lograr una eficiencia productiva social acorde con la transformación científico-tecnológica, cultural y productiva del sistema internacional en el cual se encuentra inserta la región.

A. LAS CARACTERISTICAS DEL DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL

96 Varios estudios han planteado que la actual crisis económica encuentra su origen interno en los desequilibrios estructurales del estilo de desarrollo puesto en práctica en la región. No se pretende repetir estos análisis, pero sí rescatar de ellos la idea de que los problemas que enfrenta la región tienen antecedentes históricos y sus orígenes y efectos son externos e internos. El desajuste externo resulta del déficit comercial secular de la región. Este, a su vez, tiene su origen en la modalidad de especialización económica de la misma: exporta productos primarios que han perdido mercados debido a la política de autosuficiencia de los países desarrollados o cuya relación de intercambio ha empeorado. A la vez, no se ha superado el déficit del comercio de manufacturas.

La suma de estos efectos generó el déficit comercial que ha tenido como contrapartida la deuda externa que empezó a contraer la región desde mediados de los años sesenta. En el decenio de 1980, como consecuencia del aumento en las tasas de interés y la incapacidad para seguir endeudándose, la mayoría de los países debió hacer ajustes recesivos para disminuir la demanda de importaciones. Resta, por lo tanto, la tarea de adecuar estructuralmente las economías de la región para que su crecimiento sea autosostenido.

97 El desequilibrio interno se manifiesta en las altas y persistentes tasas de desempleo y subempleo que, a su vez, explican la incapacidad de una gran proporción de la población para satisfacer sus necesidades básicas. Este desequilibrio interno se produce por el débil proceso de acumulación (en relación con el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo) y el carácter concentrado del progreso técnico, la distribución del capital y los ingresos. Esta tiene a su vez, correlato político que se manifiesta en la inestabilidad que genera la marginación de una alta proporción de la población. La superación del problema social por consiguiente es inseparable del logro de un equilibrio en la estructura económica y ambos constituyen un requisito para la permanencia estable de la democracia.

98 La crisis económica ha afectado a los países en diferentes formas y con distinta intensidad a lo que se agregan las diferencias apreciables que había entre los países en cuanto a los problemas estructurales que tenían desde antes de la crisis. Los países de la región deberán hacer un esfuerzo de tal magnitud para superar los problemas estructurales que quedaron de manifiesto en la actual crisis que será necesario realizar cambios que afecten las relaciones económicas y de poder existentes. A ese fin debería lograrse un amplio compromiso social que asegure la capacidad política para poner en práctica dichos cambios. En un documento como éste sólo pueden sugerirse las consideraciones generales que deberían tenerse en cuenta en un proceso de concertación social que legitime y sancione la estrategia de desarrollo que se ha de aplicar. La concertación comprometería a la población con la estrategia, constituyéndose en la verdadera fuerza dinámica que haría viable la consecución de las metas planteadas y ofrecería la posibilidad de que se ejerciese un control social de las expectativas de los distintos grupos de suerte que la satisfacción de esas expectativas pudiese diferirse con arreglo a las metas que se proyecta lograr con la estrategia.

B. EL DESAFIO DEL AJUSTE ESTRUCTURAL CON EQUITAD

99 El logro de un desarrollo con equidad implica necesariamente un proceso de transformaciones en el que se consideran simultáneamente los tres problemas que tienen entre sí los países de la región: el déficit externo, el de inversión o crecimiento y el social. Se necesita tener visión global de los problemas cuando se consideran el carácter estructural de los mismos y las limitaciones que el endeudamiento está imponiendo al desarrollo de la región.

100 Para dar un orden de magnitud de estos desafíos y compatibilizar las necesidades de recursos económicos para hacer frente a estos problemas, se presentan en el anexo estimaciones de cada uno de estos déficit respecto de algunos países de la región. Para tal efecto se han adoptado las siguientes definiciones:

a) El déficit externo representa la cantidad de recursos que se requieren anualmente para enjugar el déficit comercial y seguir pagando la deuda externa en las condiciones actualmente establecidas.

b) El déficit de crecimiento o inversión corresponde a la cantidad de recursos indispensables para financiar una acumulación que permita lograr el ritmo promedio de crecimiento proyectado, y que por lo menos debería ser equivalente a la tasa media de América Latina y el Caribe en el período 1970-1985 (5.3% anual).

c) Por déficit social se entiende: i) el déficit acumulado de necesidades sociales y ii) el deterioro de los ingresos de la masa asalariada como consecuencia del ajuste económico. i) El déficit acumulado de necesidades sociales es la cantidad de recursos que se requieren para que los hogares en situación de pobreza logren como mínimo un nivel de ingresos que permita a sus miembros satisfacer las necesidades básicas; y ii) el deterioro de los ingresos como consecuencia del ajuste económico corresponde a la pérdida en la participación relativa de los salarios en el producto durante la actual crisis respecto del punto más equitativo que se logró en el pasado. Lógicamente, el déficit social resulta mayor si se trata de solucionar el problema de pobreza que si tan solo se desea recuperar la participación de los salarios en el producto.

1. La magnitud de los déficit externo, de inversión y social

101 Las estimaciones de la magnitud de estos déficit como porcentaje del producto interno bruto se resumen en el Cuadro 1 que comprende información para diez países de la región. Se puede apreciar que la magnitud de los distintos déficit y su incidencia relativa difiere significativamente entre los países considerados. Debe tenerse presente que estos déficit no son directamente sumables ya que para cubrirlos algunos requieren divisas y otros, moneda nacional. Además, en el mediano y largo plazo parte de ellos se absorben en forma simultánea. Por ejemplo, si un aumento en la inversión se asigna adecuadamente puede levantar la restricción externa al generar o ahorrar divisas; adicionalmente disminuye la pobreza al generar nuevas plazas de empleo productivo. Por otra parte, la reducción de la pobreza representa una inversión en recursos humanos que, como lo han demostrado múltiples estudios, tienen incidencia directa en la productividad del trabajo, de suerte que puede elevarse el producto con una tasa de inversión relativamente menor. Por lo tanto, en términos dinámicos el déficit total es menor que el que se enfrenta en el corto plazo, sobre todo si se elabora un conjunto de políticas tendientes a complementar las medidas encaminadas a solucionar los distintos problemas. Por esto es imprescindible que todo proceso de ajuste estructural sea integrado; esto es, que tenga en cuenta la interdependencia que existe entre las políticas económicas y de éstas con las sociales.

2. Necesidad de un ajuste expansivo para absorber los déficit

102 Dada la heterogeneidad que presentan las situaciones nacionales y las enormes diferencias entre los países en cuanto a sus posibilidades de poner en práctica políticas de ajuste estructural de la magnitud que sugieren las cifras presentadas, resulta imposible pensar que pueda idearse un modelo único de ajuste estructural. Por el contrario, debe hacerse hincapié en la necesidad de lograr un acuerdo en torno a las modalidades y ritmos de aplicación de las medidas necesarias, lo que probablemente llevará a diseñar múltiples modalidades de ajuste, cada una coherente con las posibilidades y necesidades de cada país.

103 Sin embargo, y pese a las diferencias entre los países, hay ciertos elementos comunes que permitirían identificar algunas áreas de preocupación prioritaria para elaborar políticas y lograr acuerdos sociales. La primera está vinculada precisamente a la necesidad de tener en cuenta los conflictos que el proceso de ajuste generará y, por lo tanto, de contar con un mecanismo institucional de concertación social adecuado para superarlos. En la totalidad de los países los recursos necesarios para enfrentar los problemas creados por los tres déficit representan una alta proporción del producto y, por lo tanto, resulta ilusorio pensar que se podrá hacer un esfuerzo de ahorro interno suficiente para la eliminación simultánea de todas ellas. Esto significa que se deberá negociar el ritmo relativo de consecución de las distintas metas internas y de pago de la deuda externa, lo que a su vez, supone reconocer que el costo del ajuste recaerá sobre todas las partes a las cuales afecta. Estos costos se manifestarán en

el ritmo de solución de los problemas sociales, de creación de empleos productivos, de recuperación y crecimiento de los salarios, y en el crecimiento más lento del consumo de los grupos de más altos ingresos y la reprogramación del pago de la deuda externa. Estos costos son necesarios para lograr los objetivos de mediano plazo -absorber estructuralmente el déficit externo, dinamizar la creación de empleos productivos, aumentar la cantidad y calidad de precios. Por lo tanto, la negociación es indispensable para lograr un compromiso social que asegure la estabilidad y continuidad de las políticas necesarias para producir las modificaciones estructurales.

104 Un segundo elemento que tienen en común la mayoría de los países de la región, es que el déficit de crecimiento o inversión es el que requiere un mayor volumen de recursos. Al respecto debe recordarse que para estimarlo se supuso que se deseaba recuperar la tasa de crecimiento promedio que tenía la región en el período 1970-1985, siempre que en materia de inversión se mantuviera la actual eficiencia. (Véase el cuadro 1). Esto explica por qué el déficit de inversión muestra discrepancias tan grandes; tanto la productividad de la inversión como la diferencia entre la actual tasa de crecimiento y la deseada, varían según los países. Esta circunstancia señala que es necesario aumentar el volumen de inversión y reorientarla en función de la consecución de los objetivos estratégicos.

105 Un tercer elemento común, se deriva del anterior, es la necesidad de producir un ajuste expansivo. Tiene que ser expansivo para que se generen los recursos indispensables para hacer frente al desajuste estructural y readecuar la estructura productiva a fin de que su crecimiento sea más autosostenido y equitativo. Al elaborar un modelo de ajuste expansivo y equitativo hay que enfatizar la búsqueda de políticas que compatibilicen la superación estructural de la restricción externa con la superación de la pobreza. Esto es, la definición de políticas sociales funcionales para el crecimiento y de políticas económicas que aseguren una mayor irradiación social de los beneficios del crecimiento. Esta condición debiera ayudar a definir los criterios de inversión y de financiamiento de la estrategia de desarrollo que se trate de aplicar.

C. POLITICAS DE INVERSION Y COMPOSICION DEL CRECIMIENTO

106 Las políticas de inversión constituyen el elemento central de la propuesta ya que son las que permiten aumentar el ritmo de crecimiento y simultáneamente modificar su composición. Por lo tanto, reducen los posibles conflictos entre el crecimiento y la equidad. Ya se señaló que para lograr este objetivo, debe aumentar la tasa de inversión y su asignación debe ser coherente con la consecución de los objetivos de ajuste externo e interno. Estos señalan dos grandes orientaciones para la inversión: la primera es ahorrar o generar divisas; la segunda, maximizar la creación de empleo productivo y asegurar el abastecimiento de los bienes y servicios de consumo básico cuya demanda se verá estimulada por el crecimiento más equitativo.

1. Necesidad de aumentar la eficiencia de la inversión

107 Antes de señalar las repercusiones que estas dos orientaciones tienen para la inversión, es necesario subrayar la necesidad de aumentar la eficiencia de la inversión. El Cuadro 2 resume algunas estimaciones respecto de la magnitud de la relación marginal capital/producto. Se puede apreciar que en muchos países de la región ésta es excesivamente alta, hecho que obedece en medida al lento crecimiento que como promedio han tenido las economías en el período considerado, lo que ha agudizado la tradicional mantención de un alto margen de capacidad ocioso. El uso de esta capacidad permitiría que, en el corto plazo, las economías

crecieran a un ritmo superior al que se infiere de las tasas de inversión que resultan de las estimaciones efectuadas. Es necesario hacer presente que hay algunas limitaciones en relación con el mayor crecimiento previsible puesto que la distribución de la capacidad ociosa no es homogénea y que la estructura productiva que se busca generar no coincide exactamente con la del pasado. No obstante, es factible utilizar parte de esa capacidad y la asignación de los recursos de inversión debería considerar este hecho, estimulando el crecimiento de los sectores cuya insuficiencia constituye un obstáculo para los sistemas productivos que tienen capacidad ociosa. Debería evitarse asimismo usar tecnologías cuya escala de producción resulta sobredimensionada para el tamaño del mercado que se pretende satisfacer. A ese fin es necesario que el esfuerzo de investigación y desarrollo tecnológico sea coherente, para reducir la razón capital/producto y aumentar la eficiencia del capital.

2. Un nuevo patrón de inserción económica internacional

108 El actual patrón de inserción internacional de la mayoría de las economías de la región -consistente en la exportación mayoritaria de bienes primarios- ha contribuido al deterioro permanente de la relación de intercambio y ha ocasionado enormes variaciones anuales en los precios de sus exportaciones.

109 Para superar la restricción externa es necesario modificar ese patrón de inserción internacional, sustituyéndolo por otro de mayor competitividad internacional que permita incrementar el volumen y la diversificación de los bienes exportables y que incorpore a ellos mayor valor agregado manufacturero. Por otra parte, se debería profundizar en forma selectiva el proceso de sustitución de importaciones, para aumentar el abastecimiento interno de bienes de intermedios y de capital y de ciertos servicios modernos. La región presenta actualmente déficit comerciales en esos rubros.

110 Con respecto a la sustitución de importaciones, hay que distinguir entre industrias que pueden lograr una eficiencia "adecuada" desde el punto de vista de la oferta interna, pero que internacionalmente no resultan competitivas, y las que pueden, con incentivos y programación apropiados, penetrar eventualmente en los mercados externos. En vista de que el comercio mundial ha perdido dinamismo, para crear exportaciones con mayor valor agregado habrá que aplicar políticas que van bastante más allá del manejo del tipo de cambio; se necesitaría fomentar una gama de servicios de apoyo que, a su vez, facilitarían la producción y comercialización de productos atractivos para los mercados externos, más exigentes que el mercado nacional.

3. La especialización de la economía mediante sistemas integrados de producción.

111 Para lograr este objetivo resulta conveniente especializar la economía en un número reducido de sistemas integrados de producción que tiendan a integrar verticalmente el aparato productivo. En la selección de los sistemas prioritarios debe considerarse el tamaño del mercado del bien final que ellos producen para asegurar el aprovechamiento de las economías de escala en la producción de bienes intermedios, de capital y de servicios modernos. Desde luego convendría articular los sistemas en torno a los sectores exportadores y los que producen bienes de consumo masivo. Respecto de estos últimos, además del amplio mercado nacional, el logro de economías de escala podría asegurarse mediante acuerdos de integración regional o subregional.

112 La consecución del objetivo empleo y el de expansión de los sectores que producen bienes de consumo básico resulta altamente coherente ya que estos últi-

mos sectores son los que representan los mayores encadenamientos de empleo y producción. Por lo tanto, la estructura de la demanda que surgiría de un proceso redistributivo incentivaría el crecimiento de los sectores que maximizan la generación de empleo. El aprovechamiento de este "círculo virtuoso" se incrementa cuando se logra una máxima integración vertical de los sistemas que producen estos bienes.

4. Los incentivos necesarios para orientar la inversión

113 Para asegurar que la economía se especialice en la dirección deseada se deben establecer incentivos adecuados para dirigir la acción del sector privado y, contar también con criterios de evaluación para los proyectos de inversión pública y para el otorgamiento de crédito. Los criterios de evaluación de proyectos deben considerar la generación o ahorro de divisas o el empleo productivo, tanto desde el punto de vista directo como indirecto, como también la capacidad de respuesta del sector en cuestión en el corto plazo a las presiones de demanda que surjan. Por otra parte, la orientación de la inversión privada en la dirección deseada supone modificar los precios relativos de tal suerte que se genere una estructura de rentabilidad relativa acorde con la estructura productiva que se desea establecer. Al respecto, es probable que para lograr este objetivo sea necesario mantener una estructura de protección efectiva (aranceles y tipo de cambio) que estimule la sustitución de importaciones, pero que puede limitar la expansión de las exportaciones. Se sabe que el sector exportador, por su reducido tamaño, no será capaz, en la mayoría de los países, de liderar el crecimiento y por ese motivo la estructura general de incentivos debería dirigirse a promover un esfuerzo de sustitución selectivo en sectores que presenten ventajas comparativas dinámicas. Paralelamente se deberían compensar las actividades exportadoras con políticas directamente dirigidas a promover las exportaciones -reposición del costo arancelario para el componente importado, crédito para el costo de acceder a los mercados externos, información, etc.-.

114 El establecimiento de un sistema de precios relativos adecuado es condición necesaria pero no suficiente para asegurar la materialización de la inversión en los sectores prioritarios. Dos elementos adicionales que resultan fundamentales son: La existencia de agentes económicos dispuestos a invertir en proyectos de largo plazo y un clima que asegure las condiciones de estabilidad que estos agentes normalmente exigen. La experiencia indica que al Estado le cabe un rol clave en estas dos últimas materias. Ya sea como inversor o socio para disminuir el riesgo de los agentes privados y, también por su papel en lo que se refiere a reducir la incertidumbre al generar la confianza necesaria en la estabilidad de las políticas y en el sistema de incentivos que se aplique.

115 En definitiva, se trata de diseñar un conjunto de políticas económicas que aliente la inversión hacia los proyectos que permitan integrar verticalmente la producción de bienes transables, particularmente los exportables y los de consumo básico. Esto contribuiría a que el crecimiento adquiriera un carácter equitativo y autosostenido.

D. POLITICAS DE EMPLEO PRODUCTIVO Y SUPERACION DE LA POBREZA

116 Dado que la mayoría de los pobres -especialmente los extremadamente pobres- se caracterizan por tener una precaria inserción en el aparato productivo, la generación de empleo productivo constituye uno de los medios fundamentales para superar estructuralmente la pobreza. El ritmo de generación de empleo depende de la tasa y la composición sectorial y tecnológica del crecimiento. La superación del desempleo dependerá asimismo del nivel actual de desempleo equivalente (desempleo abierto más subempleo) y del ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. La expansión de la fuerza de trabajo, a su vez, depende de la tasa de cre-

cimiento de la población y de la tasa de participación. Adicionalmente, debe considerarse la correspondencia entre el nivel y tipo de calificación de la fuerza de trabajo en busca de empleo con los requisitos de los respectivos puestos de trabajo que la economía genera. Por lo tanto, una política de empleo dirigida a solucionar el problema de la pobreza debe considerar los factores de oferta y demanda en el mercado de trabajo.

1. Necesidad de aumentar el efecto empleo del crecimiento

117 De mantener la actual composición del crecimiento y las relaciones tecnológicas en el quinquenio 1986-1990, la tasa proyectada de crecimiento del producto no permitiría absorber a la masa hoy desempleada y menos aun a la subempleada (Véase el Cuadro 3). Hacia fines del quinquenio, aproximadamente un cuarto de la fuerza del trabajo se mantendría en situación de empleo equivalente. Para resolver el problema sería necesario considerar al menos tres tipos de medidas: i) las que aumenten el efecto empleo del crecimiento, ii) otras dirigidas a elevar la productividad del sector informal y agrícola tradicional a fin de absorber el subempleo, y iii) programas de capacitación de jóvenes, lo que pos-terga su ingreso a la fuerza de trabajo y, en los casos de mayor incidencia del desempleo, el establecimiento de programas de empleo de emergencia.

118 Para acrecentar el efecto empleo del crecimiento es necesario elevar la productividad de la inversión y asignarla a aquellos sectores que presentan los mayores encadenamientos de empleo y producción. En este sentido son válidas las sugerencias formuladas anteriormente respecto a los criterios que deben definir la asignación de los recursos. Este es precisamente el ámbito en el que se puede lograr que sea mayor el reforzamiento mutuo entre las políticas que tienden a reducir la restricción externa y a superar la pobreza, por intermedio de la generación de empleo productivo.

2. Políticas para el sector informal urbano y agrícola tradicional

119 Simultáneamente se debería apoyar el crecimiento de la pequeña empresa y de áreas escogidas del sector informal urbano y agrícola tradicional que hoy ocupan a una alta proporción de la fuerza de trabajo con bajos niveles de productividad. Esto es particularmente importante en aquellos países donde dichos sectores son de tal magnitud que resulta imposible pensar que sean absorbidos automáticamente por el proceso de modernización y crecimiento. Por lo tanto, resulta clave actuar sobre los sectores informal urbano y el agrícola tradicional, que continuarán empleando a una alta fracción de la fuerza de trabajo que no encuentra espacio en el sector moderno.

120 Las políticas hacia estos sectores deben estar dirigidas principalmente a aumentar la productividad de los que en ellos laboran más que a tratar de que éstos expandan su demanda por trabajo. Los criterios de priorización para apoyar técnica y financieramente a estos sectores deben ser: que presenten una capacidad potencial de generar ingresos suficientes para el sostenimiento de la unidad familiar y adicionalmente tengan posibilidades dinámicas de articularse con el sector formal de la economía. Al respecto, hay que señalar que los sistemas productivos de bienes básicos se caracterizan por estar formados por una gran cantidad de pequeñas empresas y tener estrechos vínculos con el sector informal y agrícola tradicional. Por lo tanto, el crecimiento económico, sobre todo si es equitativo, tendrá efectos sobre la demanda de los bienes y servicios que produce este sector. Esos vínculos constituyen un buen punto de partida para poner en práctica las políticas de apoyo a estos sectores rezagados.

121 El aumento en la demanda de los bienes y servicios ofrecidos por el sector informal urbano y agrícola tradicional y la mayor cantidad y productividad de su

oferta podrían estimular con una serie de medidas económicas: respaldo técnico y financiero; compras selectivas por parte del Estado; apoyo a la organización de cooperativas de producción y comercialización; y el suministro de infraestructura económica, de bienes de capital y tierra, en el caso del sector agrícola.

3. El papel del sector público en la generación de empleo

122 La estrategia presupone que el Estado interviene en la generación directa de empleo. La capacidad financiera del Estado, como gestor de políticas y como empleador, es muy desigual en la región. Sin embargo, las propuestas reclaman del Estado un papel dinámico lo que se traducirá en un aumento significativo del empleo público. Este debiera concentrarse en tres áreas: i) construcción, especialmente de infraestructura y equipamientos de uso colectivo, ii) servicios sociales y iii) servicios económicos. Tanto la actividad de la construcción como la provisión de servicios sociales presentan muy altos encadenamientos de empleo. La primera se caracteriza por tener altos vínculos intersectoriales y, por ende, efectos indirectos. En la mayoría de los países, además, el sector construcción presenta una mínima dependencia de insumos importados, lo que lo convierte en un ámbito privilegiado para impulsar el crecimiento.

123 Los servicios sociales, por otra parte, tienen un gran efecto directo sobre el empleo y son el mecanismo ideal para absorber rápidamente y a un costo relativamente bajo a los sectores desempleados. Estos tipos de programas sociales - servicios básicos de salud, protección de la infancia, educación, capacitación, cultura y organización comunitaria, que fueron analizados en el Capítulo III, tienen la virtud de requerir personal de distintas calificaciones que actualmente está desempleado o subempleado. En primer término necesitan fuerza de trabajo con educación de tercer nivel que se encuentra desempleada o más frecuentemente subempleado. No trabajan en forma regular y ocupan puestos que no hacen uso de sus calificaciones. En segundo término permitirían reclutar una importante masa de jóvenes con educación postbásica que en muchos de los países de la región aporta varios puntos a la tasa de desempleo abierto. En tercer término, figuran las necesidades de fuerza de trabajo de poca calificación -para las tareas de apoyo- compuesta en parte por jóvenes y mujeres que pueden fácilmente insertarse en ocupaciones que, por utilizar jornadas de distinta extensión, permiten compatibilizar las labores domésticas o la capacitación laboral de mujeres y jóvenes de los sectores pobres.

124 Los programas referidos permitirían asimismo dar formación especializada de la fuerza de trabajo empleada, que en su nivel inferior podría consistir en la capacitación en el puesto de trabajo y en su nivel superior en capacitación semitécnica.

125 El sector de servicios económicos, especialmente en lo que se refiere a apoyo técnico a la producción, no tiene un impacto directo desde el punto de vista del volumen sobre el nivel de empleo, pero es un mecanismo fundamental para aumentar la productividad de los sectores rezagados y, por esa vía, absorber el subempleo.

4. Programas de empleo de emergencia

126 Hay ciertos países en que el nivel de desempleo es tan elevado que resulta indispensable crear programas de empleo de emergencia o reforzarlos. Estos programas pueden transformarse en uno de los principales mecanismos de transferencia de ingreso, no sólo a través del empleo que generan, sino también de los bienes y servicios básicos que producen. Se pueden mencionar al menos dos tipos de programas de empleo que serían coherentes con la búsqueda de equidad.

127 Los primeros -que ya fueron analizados en el Capítulo III -son programas de capacitación de la fuerza de trabajo joven desempleada. La capacitación o reentrenamiento de estos jóvenes para desarrollar labores, cuya demanda aumentaría dado el estilo de crecimiento que se propone lograr, constituye un excelente mecanismo para aumentar la movilidad social y mejorar la productividad del trabajo. Estos programas no sólo debieran dar educación gratuita sino también complementar el ingreso de los hogares, ya que ésta es una de las principales razones por la cual los jóvenes abandonan prematuramente la educación.

128 El segundo tipo de programas aplicables son los que tienen por finalidad producir infraestructura social y económica básica como la de uso colectivo indicada en el Capítulo III. Estos programas tienen un mayor costo en términos de insumos, pero también un mayor impacto sobre el crecimiento en el corto plazo. Una de las maneras de maximizar su efecto social es orientándolos a la satisfacción de las necesidades de los grupos de menores ingresos.

129 Estos programas se diseñarían de modo que fuesen funcionales para el crecimiento económico; su financiamiento no significaría reducir las posibilidades de crecimiento por cuanto no competirían con otras alternativas de uso productivo de estos fondos; la mayoría actúa sobre la oferta de trabajo, pues aumenta la capacitación de la mano de obra (retardándose así su entrada al mercado de trabajo) y permite una mayor capacitación de la fuerza de trabajo secundaria de menores recursos. Estos últimos efectos inciden directamente sobre el nivel de ingresos y las posibilidades de movilidad social de los grupos beneficiados.

5. Políticas que vinculan el empleo, la nutrición y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural

130 Un área de intervención particularmente importante en materia de políticas es aquella que considera los vínculos entre empleo, nutrición y sector rural. Conviene resaltar las interdependencias que existen entre estas dimensiones. Las mejoras en la dieta de la fuerza de trabajo más pobre (especialmente el incremento en la ingesta calórica y proteica) tendrían efectos directos sobre la productividad de la misma. Para lograr la satisfacción de las necesidades alimentarias de estos sectores de la población es imprescindible aumentar la disponibilidad de alimentos. A fin de no afectar el balance externo e inducir una transformación en las condiciones de producción interna de alimentos. En la mayoría de los países de la región aproximadamente el 60% de los alimentos básicos son producidos por pequeños productores que son a la vez, los sectores más pobres de la población. Por lo tanto, las acciones encaminadas a elevar la producción y productividad de los pequeños agricultores ampliaría la disponibilidad nacional de alimentos y tendería a reducir sus precios incrementando la capacidad de consumo -especialmente de los componentes tradicionales de la dieta de cada país- de los sectores más pobres de la población. A su vez ésto influiría positivamente en la productividad del trabajo.

131 Los efectos mencionados podrían lograrse a través de un sistema de compra de alimentos básicos a pequeños productores para transferirlos a precios subsidiados a la población urbana de bajos ingresos. De esta forma la "política alimentaria" beneficiaría a los sectores afectados por la pobreza y tendría efectos positivos sobre la producción agrícola y en general sobre la productividad del trabajo. Este es un ejemplo del tipo de intervenciones en que se diseñan las políticas guiándose por el criterio de la equidad para el desarrollo, favoreciendo así a los sectores más pobres y vulnerables de la población.

E. POLITICAS DE DISTRIBUCION DEL INGRESO

132 La inequitativa distribución del ingreso que existe en la región, que se habría agudizado durante la actual crisis, constituye la principal causa estructural de la pobreza. Alterar esta situación es una precondition del ajuste interno. Para avanzar en esa dirección existen dos formas básicas y complementarias: modificar los factores estructurales que determinan la distribución y efectuar transferencias redistributivas de ingreso entre los grupos sociales.

1. Políticas de transferencia dinámica de activos

133 La estructura concentrada de distribución del ingreso está asociada en la región fundamentalmente con la forma en que están distribuidos los activos económicos y el poder político, que determina la capacidad de negociación de cada grupo en la sociedad. La histórica concentración de activos no ha ido acompañada de altas tasas de ahorro e inversión por parte de los sectores privados como lo supone la teoría, ni el Estado ha aplicado una tributación que le permita captar los recursos suficientes para invertir el volumen requerido. Parecería difícil lograr los incrementos necesarios en la inversión e inducir los comportamientos favorables al desarrollo sin modificar la estructura de propiedad de los activos. Esta modificación puede hacerse de dos formas: en términos dinámicos, afectando a los nuevos activos que se crean o los activos existentes. Dada la necesidad de contar con una alianza social que minimice los conflictos políticos, la orientación general debiera ser la distribución de la formación de nuevos activos. El caso de la tierra, podría quedar exceptuado de este tratamiento, sobre todo en aquellos países donde no cabe una mayor expansión de la frontera agrícola. En algunos países centroamericanos, por ejemplo, la desigual distribución de la tierra determina que una gran proporción de la población rural no logre satisfacer sus necesidades básicas. De no corregirse esta situación parece poco probable que se supere la situación de pobreza en que vive la mayoría de la población rural de esos países.

134 Para lograr una distribución dinámica de activos es necesario considerar simultáneamente los distintos tipos de acervos que expresan los patrimonios acumulados en las sociedades. El primer tipo de activo es el biológico y cultural, que es la base del desarrollo humano y la formación previa que habilita para participar en los otros activos. El segundo tipo remite a la disponibilidad y calidad de los activos colectivos -económicos y sociales- al que deberían acceder en forma equitativa los distintos grupos sociales. Ambos tipos fueron considerados en el Capítulo III de este documento. El tercer tipo de activo -cuya distribución se trata a continuación- es el propiamente económico en que se funda la capacidad de producción física actual y futura de la sociedad.

135 La alta concentración del ingreso en la región proviene fundamentalmente de la concentración de la propiedad cuya renta es muy superior a la que se registra en los países desarrollados en relación con la participación de los ingresos del trabajo. Esa concentración no se ha expresado en inversión equivalente por la influencia de factores tales como la fuga de capitales, los consumos desproporcionados, la especulación y la no constitución de comportamientos empresariales dinámicos. Finalmente, la concentración de la propiedad incide en la determinación de un estilo de producción que unido al poder político que aquella propiedad concede constituye obstáculo para un desarrollo dinámico y equitativo que dé solución a la pobreza.

136 Paralelamente y en virtud de la polarizada distribución de los ingresos del trabajo vigente en la región, los estratos superiores perciben un porcentaje muy

elevado de los ingresos no provenientes de la propiedad de activos. Estos estratos, conjuntamente con los grandes propietarios, han manifestado una propensión consumista -dando sustento al patrón productivo- que es incompatible con las necesidades de inversión y el desarrollo equitativo.

137 Para reorientar el estilo de desarrollo es necesario captar excedentes que se destinen a inversión en los sectores estratégicos compatibles con el estilo de desarrollo, proceso que constituyó uno de los motores de la transformación de los países hoy industrializados.

138 Una vía para lograr ese objetivo sería esperar que el sector privado la efectuara. En los párrafos precedentes se ha mostrado que el sector privado -por la lógica de los beneficios- invierte de acuerdo con las rentabilidades relativas dadas por el patrón de distribución de ingreso.

139 Una segunda vía consistiría en que el Estado se convirtiera en el principal agente directo del proceso de inversión. Su papel es fundamental para reorientar el estilo de desarrollo, pero consideraciones relativas a la iniciativa y a la eficiencia económica, de una parte, y a la preservación de la libertad de una sociedad ante la concentración de poder político y económico en el Estado, de otra, requieren que se establezcan mecanismos de participación de todos los agentes sociales y económicos en la propiedad de los activos y en la orientación del proceso de inversión de largo plazo.

140 Una alternativa, que tiene precedentes en algunos países desarrollados, consiste en la creación de un fondo en cuya orientación intervinieran trabajadores, empresarios y representantes de la sociedad elegidos a través del sistema político vigente. Dicho fondo podría financiarse con beneficios de capital, tributos que graven los altos ingresos que no provienen de la propiedad y el aporte de los asalariados que perciben ingresos muy superiores a los promedios de las empresas del mismo sector, porque pertenecen a empresas estratégicas. Los recursos de dichos fondos podrían destinarse a cubrir los tres déficit ya mencionados. En lo relativo al déficit de crecimiento la selección de las áreas para invertir los fondos -en empresas privadas, estatales o cooperativas- debería ser coherente con el patrón de especialización productiva que se desea alcanzar, introduciendo como criterios el mejoramiento tecnológico y la generación de empleo productivo.

141 En lo relativo al déficit social el fondo debería tener como principal objetivo financiar las acciones tendientes a satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres en cuanto al mejoramiento de su patrimonio biológico y cultural, la capacitación y el equipamiento con bienes de uso colectivo, políticas que complementan las anteriores porque tienden a modificar los otros acervos que conjuntamente con el económico definen la distribución de los beneficios del desarrollo y contribuyen a la eficiencia del mismo.

2. Políticas salariales

142 Resulta necesario definir una regla de salarios que asegure -en plazos acordes con las condiciones económicas de cada país- que éstos recuperen la participación relativa en el ingreso que perdieron, y sobre todo, que evite que se repita en el futuro esta desigual transferencia del costo de la crisis a los asalariados. Al asegurar cierta participación estable de los salarios en el producto también se tiende a corregir en forma permanente la estructura distributiva.

143 En general, la política de salarios debe perseguir tres objetivos: i) recuperar los salarios reales de modo que su valor alcance niveles iguales a los más

altos previos a la crisis y asegurar que dichos salarios evolucionen, al menos, al mismo ritmo que la productividad del trabajo; ii) disminuir la disparidad de salarios; iii) hacer posible el esfuerzo de inversión. Esta última meta se lograría manteniendo como regla que los incrementos en los ingresos monetarios reales obtenidos por los asalariados guardasen proporción al aumento de la productividad media. Por sobre dicho nivel los aumentos de ingreso podrían hacerse efectivos en forma de acciones o de títulos del fondo ya mencionado, lo que permitiría que aumentara la inversión. La disminución de la dispersión de la estructura de salarios monetarios, se lograría mediante la fijación de aportes mayores al fondo por parte de aquellos sectores cuyo aumento de la productividad sea superior al promedio. De este modo la contribución de los asalariados al esfuerzo de inversión se concentraría en los sectores que tienen mayor capacidad de acumulación, permitiendo así que el resto aumente sus salarios monetarios.

3. Necesidad de minimizar los conflictos entre crecimiento y políticas distributivas

144 Dado que las políticas sociales fueron ya discutidas, aquí sólo se harán dos consideraciones o sugerencias generales que permiten minimizar los conflictos entre crecimiento y este tipo de políticas distributivas. La primera se refiere a la optimización del uso de los recursos utilizados con un fin social, esto es, la maximización del costo-eficiencia de los programas que se pondrán en práctica. Sobre esta materia hay bastante experiencia acumulada en los países de la región. Entre otras cosas, ella indica la necesidad de definir con claridad el grupo hacia el cual están dirigidas las políticas y utilizar instrumentos que minimicen la dilución de los beneficios. Las características de los programas no sólo deben considerar el nivel de pobreza de los grupos que se quiere beneficiar sino también el impacto potencial de las políticas en la consecución de la equidad, la minimización de los conflictos entre los grupos que participan en el acuerdo social y, por último, el papel de la universalización de los servicios en la constitución de una sociedad democrática e integrada.

145 La segunda consideración se refiere a la existencia de líneas de gasto social que no son incompatibles con el estímulo del crecimiento ya que inciden directamente y en el corto plazo sobre la productividad de los pobres. Entre éstas se pueden mencionar las dirigidas a mejorar la dieta de la población ocupada o las que disminuyen el tiempo utilizado en trasladarse desde el hogar al lugar de trabajo. También están aquellas que mediante la organización social disminuyen los costos o aumentan la eficiencia del consumo y la producción de estos grupos.

146 La primera de estas consideraciones es más válida para la aplicación de políticas de corte netamente asistencialista que, si bien tienen un efecto menos permanente sobre la estructura distributiva, son efectivas en el corto plazo, en algunos países la gravedad del problema de la pobreza puede exigir que éstas sean las primeras en aplicarse. Por lo tanto, la magnitud del déficit social puede constituir un criterio de selección del tipo de política que debería enfatizarse inicialmente. Por otra parte la importancia relativa del uso del fondo para producir el cambio distributivo dependerá de la magnitud absoluta y relativa de los déficit de inversión y social.

4. Condicionantes de las políticas de distribución del ingreso

147 Las propuestas anteriores sólo pueden ponerse en práctica si existe un acuerdo social -y ello supone que el Estado tiene capacidad para hacerlo efectivo- respecto de la aplicación de políticas de ingreso, esto es sobre las variables que determinan los niveles de ingreso de los principales agentes socioeco-

nómicos. El acuerdo en torno a las políticas de ingreso permitiría, además, que los cambios sugeridos no se traduzcan en presiones inflacionarias desestabilizantes que, al reordenar la estructura de precios relativos, pueden revertir algunos de los logros en materia distributiva.

148 Para aplicar estas políticas es necesario que exista una institucionalidad que permita la concertación social. En relación con esa institucionalidad, cabe mencionar la posibilidad de constituir, o si existiese, utilizar un mecanismo que se desempeñara como consejo económico y social facultado para adoptar decisiones técnicas. En él, conjuntamente con la representación política de la sociedad expresada en el Gobierno, participarían los agentes socioeconómicos pertinentes. Dicho consejo intervendría, por ejemplo, en la programación del fondo aludido anteriormente, el establecimiento de la forma en que se captan y utilizan los recursos para cubrir los distintos déficit, etc. Este consejo constituiría un lugar privilegiado para producir la concertación social, ya que en él estarían representados los intereses de los agentes económicos que deberían participar en la determinación de las políticas de ingreso.

149 El esquema propuesto permitiría enfrentar los problemas de la región a condición de que se moderen las expectativas de los agentes internos y externos respecto de los plazos en que podrían satisfacer sus demandas. En algunos países la magnitud de los déficits hace más necesario aun contar con una sólida y estable alianza social que dirima los conflictos y asegure estabilidad en la aplicación de una estrategia de desarrollo con ajuste estructural.

F. CRECIMIENTO EQUITATIVO EN CONDICIONES DE ENDEUDAMIENTO EXTERNO

150 Ya se señaló que, a pesar del significativo esfuerzo de ahorro que se supone harían los países, algunos no lograrían impulsar un estilo de crecimiento equitativo y autosostenido si simultáneamente tienen que cubrir en la forma actualmente convenida el servicio de la deuda externa.

1. La deuda externa como obstáculo al desarrollo

151 A menos que se produzca una recuperación en la economía mundial y de la relación de intercambio de la región, la deuda externa será un obstáculo en el logro de una reactivación y transformación sobre bases de equidad. Lo será porque: i) la dependencia de una estructura de exportaciones concentrada en gran medida en productos primarios hace que el aumento del volumen de las ventas externas de un producto que efectúe un conjunto de países se logre a expensas del valor unitario del mismo, debilitando seriamente el esfuerzo para generar más divisas; ii) las nuevas divisas que se logra captar se comprometen para el pago de la deuda y no para la importación de más insumos o bienes de capital; iii) la restricción externa afecta negativamente la inversión y los gastos en servicios que son imprescindibles para efectuar la transformación y la modernización de la estructura productiva necesaria para lograr una mayor competitividad internacional; iv) la recesión crea una capacidad ociosa en relación con el capital fijo existente y la mano de obra calificada deteriorando los factores de producción disponibles; v) los ajustes necesarios puestos en práctica han aumentado el desempleo, reducido los sueldos y salarios, y provocado recortes en los gastos sociales empeorando la distribución del ingreso y el nivel de vida de los estratos más pobres de la sociedad; y vi) así, una parte desproporcionada de las ventajas comparativas externas del país para enfrentar el ajuste redundan en una reducción del nivel de vida de gran parte de la población, en vez de elevar la productividad y el ingreso.

2. Alternativas frente al endeudamiento externo

152 Una condición necesaria, (aunque no suficiente) para romper este círculo vicioso, es reducir la carga de la deuda. La fórmula óptima sería un acuerdo negociado entre los países deudores y los acreedores (los bancos y sus Gobiernos) para limitar los pagos. En lo que se refiere a los países que muestran signos claros de insolvencia, sin ninguna perspectiva realista de poder renovar sus pagos en condiciones comerciales, se necesita una reducción de la tasa de interés a niveles inferiores a los comerciales y un plazo de amortización muy extendido que incluya un período de gracia generoso. Los países que presentan una situación de iliquidez -o que merecen el beneficio de la duda- deberían pactar una reprogramación de amortizaciones y nuevos créditos a tasas de interés comerciales muy moderadas: por ejemplo, LIBOR sin margen, o con un margen sólo nominal. Los nuevos créditos deberían ser suficientes y promover la equidad. Una alternativa al otorgamiento de nuevos créditos es la capitalización automática de una gran parte de los pagos de intereses.

153 En caso de que los acreedores no dispusieran de planes adecuados para financiar el ajuste y la transformación, los países se verían obligados, como alternativa a los limitantes anteriormente expuestos, a buscar una solución unilateral. Para evitar este tipo de situaciones, sería conveniente que se estableciese un acuerdo respecto de la limitación de los pagos a un cierto porcentaje de las exportaciones o del producto, siendo esta última solución la más apropiada desde el punto de vista técnico. Además, en vista de las limitaciones proteccionistas vigentes en los países centrales se podría acordar que la capacidad de pago de la deuda debería asociarse a condiciones de libre comercio que permitan, mediante la exportación de bienes y servicios, generar divisas para pagar los intereses y la amortización de la deuda.

154 Por otra parte, es importante asegurar que en el proceso de renegociación participen los mismos agentes socioeconómicos que forman parte del proceso de concertación social para que éstos asuman las consecuencias que una u otra modalidad de pago de la deuda tienen sobre la definición de las variables económicas que determinan sus niveles de ingreso.

G. ORIENTACIONES PARA LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL AMBITO ECONOMICO

155 La ejecución de un programa de ajuste estructural con las características descritas supone un Estado con gran capacidad técnica y financiera. El Estado no sólo debería mantener su papel orientador en el campo macroeconómico, de por sí más difícil en un momento de cambio estructural, sino además debería darle una orientación estratégica al quehacer económico y ser el principal garante de la estabilidad que se requiere para lograr los objetivos buscados. Además, si se pusiera en práctica el esquema propuesto se verían acrecentadas algunas de las tareas tradicionales del sector público. Esto es particularmente cierto respecto de: i) la generación de un espacio de concertación social y planificación concertada; ii) un aumento del nivel y la eficiencia del gasto público; y iii) un aumento y reorientación de la tributación.

156 Respecto de su rol para hacer viable la concertación social ya se mencionó la necesidad de constituir o fortalecer un mecanismo como el consejo económico y social ya aludido. Aun más importante es contar con un sistema de participación democrática que permita que las amplias mayorías puedan manifestar sus demandas y éstas ser recogidas a través de un sistema político democrático. A partir de este proceso la planificación debería generar los espacios y mecanismos de descentralización administrativa, de delegación de decisiones, de acuerdos con grupos de la sociedad civil y empresas, para poder contribuir al proceso democrático y darle mayor eficiencia. A este fin se supone que la planificación

integra las políticas económicas y sociales para que estas últimas no actúen de meras compensadoras de las primeras.

1. Políticas tributarias

157 Para financiar el aumento en el gasto y hacerlo en forma equitativa sería necesario incrementar el nivel y modificar la orientación de la tributación, lo cual supone dos tipos de acciones paralelas. La primera consiste en aumentar el peso relativo de los impuestos indirectos en la recaudación pública, y eso se logra si el aumento que han de experimentar los ingresos tributarios proviene de este tipo de impuestos, y fundamentalmente de aquellos que gravan los ingresos no reinvertidos productivamente y el patrimonio. Al respecto es necesario recordar que quizás más importante que aumentar la tasa de estos impuestos o su progresividad es mejorar su fiscalización para prevenir la evasión. La segunda es reducir los impuestos indirectos sobre algunos bienes de consumo básico, cuya demanda tiene baja elasticidad ingreso, a la vez que elevar los impuestos de algunos bienes suntuarios. De esta manera no se reduce el nivel de tributación indirecta, sino tan solo se le hace más progresiva.

158 Finalmente se puede pensar en la creación de algunos impuestos transitorios para corregir las desigualdades generadas por la actual crisis o financiar el aumento necesario en la inversión. De particular importancia en este sentido pueden ser los esquemas mencionados para el financiamiento del fondo aludido anteriormente.

2. Reorientación del gasto público

159 Respecto del aumento de la eficiencia del gasto público lo primero que debe señalarse es la necesidad de reorientar el gasto en una dirección que asegure la consecución de los objetivos del ajuste y del desarrollo de largo plazo, y eso supone reducir aquellos rubros que no contribuyen a este fin.

160 Entre esos rubros cabe mencionar el gasto militar, que en muchos países de la región constituye una proporción significativa de los presupuestos nacionales y que aumentó su participación en el producto durante la década pasada. Este tipo de gasto debería reducirse, o al menos congelarse, con las siguientes repercusiones favorables sobre el balance de pagos. Naturalmente, la reducción del gasto militar supone una política de solución arbitrada de los conflictos entre naciones latinoamericanas y una orientación hacia la paz en escala mundial, que son las condiciones necesarias para reducir dichos gastos.

161 La fuerza armada representa una organización cuya infraestructura y personal pueden transformarse en un cuerpo organizado para tareas de desarrollo, y aprovecharse en los grandes esfuerzos que supone la presente estrategia. En tal sentido, cabe reiterar el papel que podrían desempeñar en tareas de formación y capacitación profesional, la contribución a la creación de la infraestructura colectiva -especialmente la rural- de apoyo a producción y servicios sociales, etc.

162 Por otra parte, se debe evitar el uso de instrumentos cuyo costo/eficiencia es reducido. Un claro ejemplo de ellos son los subsidios generales que aunque actúen sobre las variables o bienes adecuados tienen un altísimo costo por cada beneficiario del grupo hacia el cual están dirigidas las políticas. Por último, necesariamente deberá aumentar el gasto social y también la capacidad técnica del Estado para ejecutar las políticas necesarias y apoyar el quehacer del sector privado. Para realizar estas dos tareas el Estado deberá incrementar su capacidad de gestión.

163 A lo largo del presente documento se ha insistido en la articulación entre la sociedad civil, el sector privado y el Estado para llevar adelante con eficiencia la estrategia y contar con la participación de todos los interesados. Esta asociación no es sustitutiva de una alta capacidad de gestión del Estado, sino que al contrario, reclama más que nunca de la planificación y el mejoramiento de los recursos humanos estatales.

164 El concepto de eficiencia del Estado supone igualmente una revisión de cuáles son sus prioridades de intervención. Muchos de los Estados de la región asumieron en el pasado funciones que en su momento estaban justificadas y que hoy pueden ser desempeñadas por sectores privados o cooperativos sin mengua de la eficiencia y de la integración nacional. Inversamente, los mismos Estados no han desarrollado su intervención en campos muy cruciales para el desarrollo futuro tales como el científico-tecnológico y las políticas de desarrollo, transformación y equidad que se proponen en la estrategia.

AMERICA LATINA: DEFICIT EXTERNO, DE INVERSION
Y SOCIAL EN ALGUNOS PAISES
(Como porcentaje del PGB)

P A I S	Déficit externo	Déficit crecimiento	Déficit social <u>a/</u>	Déficit social <u>b/</u>
Bolivia (1980)	3.1 (1984)	20.0	2.3	-
Colombia (1983)	5.1 (1984)	3.2	0	5.3 (1981)
Costa Rica (1983)	9.0 (1984)	13.2	4.4	11.3 (1982)
Chile (1982)	10.8 (1984)	10.3	9.0	7.4 (1984)
Ecuador (1984)	1.2	2.2 <u>c/</u>	11.3	22.9 <u>d/</u>
Honduras (1983)	8.0	9.6	3.6	21.8
México (1984)	-2.2	4.7	10.4	2.6
Paraguay (1984)	3.8	-3.7	3.7	-
Perú (1983)	1.3 (1984)	10.0 <u>e/</u>	5.4.	12.8
Venezuela (1984)	-9.2	6.3	6.3	3.2 (1982)

Fuente: Estimación efectuada por el PREALC

a/ Con diferencial de participación de salarios en el producto.

b/ Con déficit de ingresos respecto de la línea de la pobreza.

c/ Como no hay diferenciación entre el excedente de explotación y la depreciación, se trabajó con la tasa de inversión bruta necesaria.

d/ En este caso esta cifra está sobrestimada ya que se usaron como referencia los barrios populares de Quito y Guayaquil.

e/ En el caso del Perú se ha considerado como inversión deseada (aquella equivalente a 2/3 de la resultante de las estimaciones que aparecen en el Cuadro 2 en virtud del nivel de crisis de la economía peruana que ha entrañado bajos niveles de crecimiento del PGB.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: RELACION MARGINAL CAPITAL-PRODUCTO (K/Y) Y TASAS
DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO INTERNO (Y)
EN ALGUNOS PAISES

	K/Y <u>a/</u>	$\hat{y}$ <u>b/</u> (70-84)
Bolivia	5.33	2.3.
Colombia	3.80 <u>c/</u>	4.4.
Costa Rica	5.17	3.9
Chile	2.68	1.5
Ecuador	3.87 <u>c/</u>	7.4
Honduras	4.38	3.5
México	3.15	5.2
Paraguay	2.04	6.7.
Perú	6.03	2.1
Venezuela	2.33 <u>d/</u>	2.5 <u>e/</u>

Fuente: Estimación efectuada por el PREALC, sobre la base de informaciones relativas a las cuentas nacionales suministradas por la CEPAL.

a/ La relación marginal capital-producto se estima a partir de:

$$Y_{(t)} = a + b \sum I_{(t-1)}$$

$$\text{donde: } b = \frac{Y}{K}$$

I = inversión neta.

b/ Estimada a base de la serie de precios constantes de 1980 suministrada por Banco de Datos de la CEPAL.

c/ Estimada a base de la acumulación de inversión en formación bruta de capital por carencia de datos en inversión neta.

d/ Relación marginal capital-producto no petrolero.

e/ Estimada a base de la serie de precios constantes de 1968, que aparece en el Anuario estadístico para América Latina y el Caribe, CEPAL, 1985

AMERICA LATINA: PROYECCIONES DEL EMPLEO Y DESEMPLEO EN ALGUNOS PAISES

	Proyección PEA (1985-90) <u>a/</u>	Elasticidad producto empleo <u>b/</u>	Subempleo/ desempleo equivalente	Desempleo abierto <u>d/</u>	Desempleo sin absorción subempleo <u>e/</u> (1 + e)	Desempleo con absorción subempleo <u>f/</u> (1 + e)
Bolivia	2.71	0.632				
Colombia	2.62	0.490	10.2	14.1	27.2	1.55
Costa Rica	2.79	0.550	9.6	6.3	10.4	5.80
Chile	2.12	0.530	11.8	21.5	33.9	20.30
Ecuador	3.35	0.600				
Honduras	3.79					
México	3.63	0.700	10.2	4.8	17.0	4.90
Paraguay	3.22					
Perú	3.06	0.500	9.3	11.8	25.1	14.30
Venezuela	3.32	0.840	9.5	12.1	19.9	8.10

Fuente: CELADE (1986); PREALC (1986b); PREALC (1986c); PREALC (1986c).

a/ Proyecciones efectuadas por el CELADE

b/ Bolivia (1960-73); Chile (1974-85); Ecuador (1974-85), corresponden a elasticidades empleo formal-producto total; Venezuela (1974-85) corresponde a elasticidad empleo formal-producto no agrícola; Colombia (1971-84) México (1976-85); Perú (1975-84) corresponden a elasticidad empleo-producto industrial.

c/ Estimación basada en datos del PREALC, suponiendo que el 50% del empleo informal es desempleo equivalente.

d/ Datos del PREALC.

e/ y f/ Estimaciones del PREALC.

B I B L I O G R A F I A

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, Edición 1985, (LC/G. 1420), Santiago de Chile, agosto de 1986. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: E.S. 86.II.G.1.
- _____, *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, serie Cuadernos de la CEPAL, No. 54, Santiago de Chile, septiembre de 1986.
- _____, *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano: realidades y perspectivas* (LC/G. 1372), Santiago de Chile, enero de 1986.
- _____, *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 5, Santiago de Chile, 1981.
- _____, *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, serie Cuadernos de la CEPAL, No. 41, Santiago de Chile, 1982.
- _____, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 43, Santiago de Chile, 1985.
- _____, *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, No. 39, Santiago de Chile, 1981.
- _____, *Informe de la Segunda Reunión Regional Latinoamericana y del Caribe para el Año Internacional de la Juventud* (LC/G. 1362) (Conf. 78/6), Santiago de Chile, septiembre de 1985.
- _____, *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, serie Estudios e Informes de la Cepal, No. 33, Santiago de Chile, 1984.
- _____, *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, serie Estudios e Informe de la CEPAL, No. 32, Santiago de Chile, 1983.
- _____, *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, serie Estudios e Informes de la Cepal, No. 46, Santiago de Chile, 1985.
- _____, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, No. 27, Santiago de Chile, 1979.
- _____, *La juventud en América Latina y el Caribe*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 47, Santiago de Chile, 1985.
- _____, *La mujer en el sector popular urbano: América Latina y el Caribe* (LC/G. 1326), Santiago de Chile, octubre de 1984.
- _____, *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 54, Santiago de Chile, 1985.
- _____, *Panorama económico de América Latina 1986*, (LC/G. 1435), Santiago de Chile, septiembre de 1986.

- CEPAL/UNESCO/PNUD, Desarrollo y educación en América Latina, en proceso de coedición con Editorial Kapelusz, Buenos Aires, primer semestre de 1987.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Efectos de la recesión mundial sobre la infancia, Madrid, Siglo XXI de España Editores S.A./UNICEF, 1984.
- _____, (Oficina Regional para las Américas y el Caribe), Una mejor conceptualización de las necesidades de la mujer dentro de los programas de servicios básicos y del GSDR, Bogotá, agosto de 1986.
- _____, (Oficina Regional para las Américas y el Caribe), Hacia un enfoque más amplio en la política de ajuste: ajuste con crecimiento y una dimensión humana, Bogotá, febrero de 1986.
- Pensamiento Iberoamericano, No. 6, Madrid, julio-diciembre de 1984.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Ajuste estructural y deuda social, Documento de trabajo No. 282, Santiago de Chile, noviembre de 1986.
- _____, Creación de empleo productivo: una tarea impostergable. Documento de trabajo No. 280, Santiago de Chile, septiembre de 1986.
- _____, Más allá de la crisis, Santiago de Chile, PREALC-OIT, 1985.
- _____, Sector informal: funcionamiento y políticas, Santiago de Chile, PREALC-OIT, 1981.
- Revista de la CEPAL, No. 21, Santiago de Chile diciembre de 1983, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.83.II.G.5.
- Revista de la CEPAL, No. 29, Santiago de Chile, agosto de 1986.
- Wolfe, Marshall, El desarrollo esquivo, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1976.

PUNTOS CLAVES A CONSIDERAR EN LA INSTRUMENTACION DE LOS
PROGRAMAS SOCIALES EN AMERICA LATINA *

MAURICIO SILVA
SUSAN VOGELER

* Tomado de la Revista Interamericana de Planificación, Vol. 19, No. 73 (marzo 1985).

Puntos claves a considerar en la instrumentación de los programas sociales en América Latina / Mauricio Silva y Susan Vogeler // En: Revista Interamericana de Planificación. - México. - Vol. 19 No. 73 (Mar. 1985). - pp. 96-104.

PUNTOS CLAVES A CONSIDERAR EN LA INSTRUMENTACION DE LOS PROGRAMAS SOCIALES EN AMERICA LATINA.

Introducción

Nuestras experiencias en la planificación e instrumentación de programas sociales son varias, más de 25 años en conjunto, y muy variadas. Hemos trabajado en países tan diferentes como Venezuela y el Salvador; en áreas distintas, como son la vivienda y la educación, y en diversas posiciones en los sectores público y privado. Sin embargo, al reflexionar sobre dichas experiencias, nos encontramos con muchas características y problemas en común. Como producto de esta reflexión, en este artículo se presenta un listado de los puntos que son, a nuestro juicio, claves para la más efectiva instrumentación de programas sociales en América Latina.

Cinco ejemplos ilustran la similitud en las experiencias, así como las dificultades encontradas en explicar la influencia del proceso de instrumentación sobre los resultados de programas sociales:

a) En 1975, después del alza de los precios del petróleo, se adjudicó a la Corporación Venezolana de Guayana 13 mil millones de dólares para llevar a cabo, durante el siguiente quinquenio, proyectos urbanos, industriales y sociales de desarrollo. Para ello existían los fondos, la voluntad política, una estrategia de desarrollo industrial, proyectos específicos y una institución pública relativamente libre de presiones políticas y controles burocráticos. Para 1980 sólo se habían gastado 4 mil millones.

b) En 1978, La municipalidad de Guayaquil firmó un convenio de préstamo con el Banco Mundial para la construcción de más de 6.000 unidades habitacionales. Para la instrumentación de este proyecto fue creado dentro de la Municipalidad un nuevo departamento con poderes especiales para agilizar la ejecución. Se contrató a algunos de los mejores profesionales del medio, ofreciendo salarios relativamente altos. Cuatro años más tarde, cuando, de acuerdo con el convenio, el proyecto debería estar concluido, éste apenas había comenzado.

c) FUNDASAL, en el Salvador, una institución privada sin fines de lucro, con experiencia previa en pequeños proyectos pilotos y motivada por una "mística" institucional, estaba ejecutando con éxito proyectos similares a los de Guayaquil.

d) En 1970, el Ministerio de Educación de Venezuela emprendió la tarea de revisar los lineamientos para los programas de estudio de la educación primaria. Profesores especializados trabajaron por tres años en desarrollar y ensayar programas que estimularan la creatividad e independencia en los alumnos venezolanos. Los maestros fueron capacitados en el uso de las nuevas guías y se les proveyó con materiales pedagógicos especiales; sin embargo, actualmente se observa que, en la mayoría de las aulas, el maestro habla y el alumno copia (o no copia) lo que el primero dice. Las preguntas no se estimulan y hay poco estudio independiente.

e) En 1965, en el mismo país, el Banco del Libro, una institución con un fuerte liderazgo pero con poca experiencia, fue encargado de diseñar e instrumentar un sistema de bibliotecas para las escuelas primarias de Guayana. A pesar de tener fondos limitados, un apoyo parcial del Ministerio de Educación y problemas complejos de coordinación, seis bibliotecas se habían creado, equipado e incorporado en el período previsto de dos años. Diez años más tarde, el programa se había extendido a todas las escuelas primarias de la ciudad, y el sistema se convirtió en modelo para otras partes del país.

En tres de los ejemplos anteriores existe una importante diferencia entre los planes y los resultados del programa; parecen fracasos. El programa de bibliotecas escolares y el de FUNDASAL parecen exitosos. En una primera apreciación atribuimos los fracasos a lo que llamamos "problemas de instrumentación", los cuales, de una forma u otra, se superaron en las experiencias más exitosas.

Este artículo es el producto de una reflexión más detenida sobre esos problemas de instrumentación de programas sociales. Esperamos que las ideas aquí presentadas permitan a administradores de futuros proyectos ser más eficientes.

Para realizar este trabajo hemos analizado estas y otras experiencias, y hemos revisado literatura pertinente en inglés, referida a Estados Unidos y al Tercer Mundo. Al no encontrar hipótesis que expliquen de manera satisfactoria el complejo proceso de instrumentación, identificamos en cada caso las razones y variables claves que inciden en los resultados de las experiencias analizadas. Varias de estas razones y variables son comunes a muchos casos y permiten identificar los puntos más importantes que el administrador de programas sociales debe considerar a la hora de elaborar su estrategia de acción para la ejecución de los mismos. El listado debe servir al administrador, no para seleccionar proyectos, sino para diseñar la estrategia, estructura y proceso de instrumentación de un determinado proyecto, en un ambiente dado(1). Algunas veces, el solo hecho de estar consciente de estos puntos, le permitirá prepararse mejor para los dilemas que habrá de enfrentar. Esta toma de conciencia deberá, también, incrementar su motivación (o al menos disminuir su frustración) y lo ayudará a evitar el buscar soluciones simples a problemas complejos.

El listado también se hace necesario, ya que la cantidad de variables que afectan los programas sociales, la interacción entre ellas, y el poco control que ejerce el administrador sobre algunas de ellas, hacen que los métodos más comunes de programación y control, como es el de la ruta crítica (CPM), no se adecúen en estos casos.

Antes de presentar el listado, consideramos el significado de los términos instrumentación y programas sociales. Partimos de la definición de instrumentación (en inglés, *implementation*) que ofrece Grindle (1980, p.7) "un proceso continuo de decisiones por varios actores. Este comienza cuando los objetivos y metas han sido determinados, los programas de acción diseñados, y los fondos para la obtención de las metas adjudicadas". Añade que la línea que separa a la planificación de la instrumentación es muy tenue y difícil de mantener, debido a la interacción entre ambos procesos. Otros autores (Bardach, 1980, y Pressman y Wildavsky, 1979) enfatizan más en la interacción y lo conflictivo del proceso de instrumentación. Bardach define la instrumentación como "un proceso de interacción estratégico entre numerosos intereses especiales, todos buscando sus propias metas, las cuales pueden o no ser compatibles con las metas del programa" (1980, p.9).

-
1. Samuel Paul. Habla de cuatro variables claves: el ambiente incluye las oportunidades y las restricciones de entorno social; la estrategia abarca la secuencia de las operaciones y la movilización de los recursos; el proceso incluye planificación y asignación de recursos, control, recursos humanos y motivación; la estructura se refiere a la diferenciación y la integración de las tareas, la forma, el grado de descentralización y el grado de autonomía. Todas ellas, con su interacción, pueden explicar el rendimiento de un programa social.

La definición de programas sociales parece ser más difícil. La mayoría de los autores hablan de programas públicos o de servicios, y los definen contrastándolos con programas de producción. Para nosotros, las características más relevantes de los programas sociales son las siguientes a) se orienta hacia la redistribución de poder o de bienes; b) su naturaleza es tal que el mecanismo de la economía de mercado generalmente no es adecuado para la planificación y control de sus operaciones; c) generalmente son planificados e instrumentados por el sector público; d) son resultado de un proceso político y, como tal, requieren aceptación pública; y e) en ellos, los recursos humanos e institucionales son generalmente más importantes que el capital. Los mejores ejemplos vienen de áreas tales como educación, salud, infraestructura pública, nutrición, y agricultura de subsistencia, en contraste con industria pesada, recolección de impuestos, o la construcción de una presa.

Dadas estas aclaraciones, presentamos, a continuación, el listado de puntos claves a considerar en la instrumentación de programas sociales en América Latina.

1. Listado de puntos claves

- a) Los objetivos de los programas sociales generalmente son múltiples y algunas veces contradictorios entre sí.

Los programas sociales responden a las necesidades de diferentes grupos y cortan a través de varios sectores de la sociedad (la economía, la política, la administración y otros), lo que hace que los programas tengan varios objetivos. Un programa de alfabetización, por ejemplo, puede tener como objetivos enseñar a leer y escribir, aumentar la conciencia política tanto del educando como del educador, y elaborar un censo nacional.

Algunos de estos objetivos pueden ser contradictorios entre sí. Un programa de parques nacionales puede tener como objetivos conservar la naturaleza y aumentar el número de sus visitantes, quienes pueden dañar el ambiente natural. El administrador del programa no podrá eliminar ninguno de los objetivos, y deberá encontrar el adecuado balance entre ambos, usando medidas tales como transporte colectivo en vez de autos particulares, y campañas educacionales.

En el caso de programas con objetivos múltiples, la jerarquía entre ellos no siempre está definida. El administrador deberá presentar alternativas con sus costos, que obliguen a quien toma las decisiones a priorizar estos objetivos, aun cuando sea de manera implícita. El Ministerio de Educación, por ejemplo, con un presupuesto limitado, debe definir el número de cupos que se abrirán en los diferentes niveles educativos. El director de la unidad de planificación le facilitará esta decisión al presentarle alternativas de cupos por niveles, cada una con sus respectivos costos, pero todas dentro del límite presupuestario. La escogencia del Ministro (hacia preescolar y primaria, o más hacia la universidad) revelará su prioridad.

Algunos de los objetivos pueden ser implícitos. Un programa de vivienda popular tiene el objetivo explícito de proveer vivienda a los sectores de menores recursos económicos. Un objetivo implícito de este programa puede ser mantener el status quo político, proveyendo una válvula de escape para las presiones populares que se acumulan en el sistema. En la medida en que se logre hacer explícitos todos los objetivos, por lo menos dentro de la institución, se tendrá mayor claridad en su análisis, aumentando así el aprendizaje institucional.

- b) El ambiente es inestable y tiene un impacto significativo en la instrumentación del programa.

El ambiente en que se desarrollan los programas sociales en los países en desarrollo es, por lo general, inestable. La primera inestabilidad es la política. En el programa de la municipalidad de Guayaquil, señalado en la introducción, ha habido siete alcaldes en menos de tres años, así como dos presidentes nacionales. Bolivia es un ejemplo notorio en la discontinuidad del Gobierno Nacional. Pero hay otros muchos países donde, aun sin violencia o golpes de Estado, las estructuras del poder político son altamente discontinuas o tan competitivas en todos los niveles, que la aparente continuidad no lo es de hecho. En Venezuela, donde el poder cambió de Copei a Acción Democrática en 1974, y regresó a Copei en 1979, los niveles de desconfianza, resentimiento y venganza, observados en diversas partes de la burocracia, se pueden entender como discontinuidad política. Muchos programas sociales se destruyeron en ambas oportunidades. Solo y explícitamente porque se identificaban con el régimen anterior. Cambios de personal, según lealtad partidista, se extendían a cada nivel de la administración pública, estos cambios son especialmente graves para programas sociales, donde la confianza entre el personal y los participantes es esencial para la eficaz instrumentación.

La inestabilidad no es sólo del ambiente político; los participantes de programas sociales se caracterizan por su inestabilidad económica y familiar. El ausentismo escolar se agrava en familias donde los padres no tienen empleo fijo, se mudan con frecuencia, y carecen de seguridad en la provisión de sus necesidades básicas. En estos casos, puede ser preferible adaptar las metas a aquellas que puedan ser satisfechas en tales circunstancias sin poner en peligro las estrategias de subsistencia de los participantes.

En un programa de desarrollo rural en Nicaragua se convenció a los campesinos de cultivar exclusivamente para el mercado, en vista de un auge de precios y la disponibilidad de crédito. Al caerse repentinamente los precios, los campesinos se vieron en una auténtica calamidad, pues habían dejado de cultivar sus productos de subsistencia.

Lo inestable del ambiente implica que muchos factores estén fuera de control del administrador de programas sociales, a la vez que es mucha la incertidumbre. Para atenuar lo anterior, el administrador puede elaborar escenarios alternativos y tener pensado para cada uno, un plan de acción (en inglés, contingency plan). Un análisis político formaría parte básica de cada escenario y estrategia (Lindenberg y Crosby, 1981). En tal situación, son más importantes la flexibilidad de las decisiones y la información rápida sobre la situación, que un plan detallado preparado con anticipación.

- c. Los programas sociales necesitan de una base de apoyo político, la cual no siempre existe cuando éstos se inician.

Los programas sociales, por definición, son diseñados para producir cambios en el ambiente en que se ejecutan, de allí la importancia de su aceptación pública. Gran parte del apoyo político requerido para cualquier programa, en cualquier país, se obtiene en la fase de la instrumentación. Las características de América Latina -sistemas políticos débiles, inaccesibilidad de las mayorías al proceso de planificación, y la gran competencia por recursos (Grindle, 1980)- hacen que una parte significativa de los conflictos se resuelvan en el proceso de instrumentación. El documento legal de préstamo entre la municipalidad de Guayaquil y el Banco Mundial para el proyecto urbano establece que se deberá dar tenencia de la tierra a los participantes del programa de mejoramiento de tugu-

rios, como condición básica para el éxito del programa. La medida, sin embargo, no se ha llevado a cabo, debido a la falta de apoyo político.

Muchas veces se intenta ejecutar programas por decreto; sin embargo, una base de apoyo político mínimo entre los diversos actores es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la instrumentación de los programas sociales. La fase de instrumentación será una de transacciones y negociaciones para obtener la necesaria coalición de fuerzas para la realización del proyecto.

Para lograr este apoyo es necesario analizar y movilizar las fuentes de poder, preguntándose quiénes pueden apoyar y quiénes oponerse al programa, y cuáles de sus intereses se verán afectados por la ejecución del mismo. Los actores claves pueden ser los líderes políticos, administrativos y religiosos, los líderes de la opinión pública, y los encargados de disseminar información en el área de ejecución del programa (Ver nota 1). La organización de la comunidad y la participación popular en el proceso de toma de decisiones pueden ser herramientas útiles para promover apoyo a programas sociales.

En muchas comunidades, un programa de planificación familiar no se puede realizar sin el aval de los líderes religiosos; programas de provisión de servicios que requieren organización comunitaria no se pueden llevar a cabo sin el apoyo de líderes comunales; un programa de reforma agraria deberá vencer la oposición de los grandes terratenientes que se oponen a él.

Cuando los programas sociales requieren de un cambio en la balanza de poder, y éste no se lleva a cabo, los que se realizan son únicamente proyectos pilotos que no son replicables a escalas significativas para la magnitud del problema (en inglés, token solutions). A través de este tipo de proyectos se provee una imagen de que algo se está haciendo, pero no se soluciona el problema. Los programas de vivienda popular necesitan, en la mayoría de los países de América Latina, de una política de tierras urbanas que afecte los intereses de los terratenientes. Esto no se ha realizado, y el déficit de vivienda crece. Un caso parecido presentan los programas de desarrollo rural integral, a los que no sigue un programa de reforma agraria.

Esta característica del proceso de instrumentación -la de ser una negociación de poder- hace que la flexibilidad sea una característica indispensable de los mismos. Dependiendo del apoyo político que se logre generar para los programas, serán su alcance y grado de cambio.

d. Los trámites legales y burocráticos son complicados y largos

El apoyo político y la disponibilidad de recursos son condiciones necesarias pero no suficientes para la instrumentación de los programas sociales. Es común que los trámites legales y burocráticos sean complicados y largos, lo que generalmente no se considera en la programación original. Una cuestión difícil es determinar cuándo los atrasos se deben a la falta de apoyo político (o a la oposición sistemática), y cuándo se pueden entender como resultado de la complejidad del sistema. Pressman y Wildavsky (1979) visualizan una cadena de puntos de decisión: "mientras más larga la cadena, más numerosas son las relaciones recíprocas y más compleja se vuelve la instrumentación" (p. xxiii). Esta interpretación asigna importancia al tiempo que requiere el proceso. En el caso de Guayaquil, la adquisición de las tierras por la ley de expropiación, el otorgar contratos de construcción mediante licitaciones, y la firma de préstamos entre agencias del gobierno, tomaron más de año y medio, más del doble del tiempo previsto. En el Banco Mundial, generalmente pasan dos o tres años desde el momento en que se indentifica un proyecto hasta las primeras erogaciones.

La tardanza de los trámites se agudiza cuando un programa se instala, o cuando crece rápidamente. En el caso de Guayana, citado en la introducción, creemos que el no gastar sino la tercera parte de los fondos en el período previsto se debió a que el sistema no estaba preparado para absorber incrementos de esa magnitud. El apoyo político y los recursos financieros estaban dados, pero la infraestructura organizativa, poco eficiente antes, se recargó. El sistema de control de proyectos de construcción apenas funcionaba para mil casas por año; al proyectarse la meta hasta siete mil, era necesario no sólo conseguir más personal técnico, sino, también, elaborar nuevos métodos de control de los contratistas, entre otras cosas.

- e. Muchos programas sociales requieren, para su ejecución, de la participación organizada de sus beneficiarios.

Muchos programas del tipo que nos ocupa, por su naturaleza, deben inducir cambios sociales o de actitudes, a la vez que no producen beneficios tangibles o inmediatos; por lo tanto, la demanda para tales programas no está asegurada y se vuelve un factor clave a considerar. El administrador no debe, pues, preocuparse solamente por proveer un servicio eficiente para clientes potenciales, sino, también, generar el deseo de estos clientes en participar (Ver Nota 1). La participación en la toma de decisiones y un efectivo sistema de información son herramientas muy importantes para motivar a los beneficiarios de los programas sociales. Un programa de vacunación difícilmente será exitoso si las madres no están motivadas para participar y no llevan a sus hijos a la clínica cada vez que les toca vacunarse. Los programas de nutrición e higiene requieren cambios de actitudes que sólo se pueden lograr si se cuenta con el apoyo de los beneficiarios, lo que se puede incrementar con campañas educacionales e informativas.

Algunos proyectos comunales requieren no sólo de la participación de los beneficiarios, sino que ésta debe ser organizada y comunitaria. Un programa de mejoramiento de asentamientos populares urbanos en los cuales se debe modificar el diseño físico actual, no es posible sin la participación activa de la comunidad. La remoción necesaria de algunas viviendas para localizar las nuevas calles no se podrá realizar si no es una decisión tomada por la comunidad. Las cuotas mensuales no se recuperarán si la comunidad no las aceptó previamente. Los servicios comunales sólo pueden tener un buen mantenimiento si la comunidad los cuida.

Por otro lado, la participación surge como una necesidad, por cuanto este tipo de programas tiene que adaptarse a las condiciones locales. Ello se logra a través de la descentralización y la flexibilidad. En muchos programas de gran cobertura geográfica, y sobre todo en aquellos que sirven a regiones muy remotas, la única forma de asegurar una provisión adecuada de insumos y control sobre el proyecto es a través de la participación popular.

La participación puede crear dilemas para el administrador. Si ella es auténtica, puede decidir en contra de los planes de la unidad ejecutora, prefiriendo una casa comunal en lugar de la prevista pavimentación de calles. Por otro lado, una organización comunal fuerte puede superar los límites del proyecto; puede crear conflictos políticos con otras agencias mediante demandas públicas para lograr la instalación de servicios, generando así oposición política hacia la comunidad y los responsables del programa. Algunas organizaciones comunales pueden, también, trasladar sus demandas al campo puramente político.

- f. La instrumentación de los programas sociales suele implicar la coordinación de diversas agencias o actores, quienes no responden a una estructura jerárquica.

La instrumentación de los programas sociales frecuentemente implica la coordinación de diversas agencias o actores, quienes no responden a una estructura jerárquica. En el ejemplo citado de Guayaquil, el proyecto requirió de la colaboración del Ministerio de Planificación, de la Municipalidad, del Ministerio de Finanzas y de otros grupos, ninguno de los cuales tenía una relación vertical con los otros. Los proyectos de desarrollo rural integral representan otro buen ejemplo donde es vital la coordinación entre las autoridades locales, los participantes mismos, diversos ministerios y agencias públicas, los bancos, y las asociaciones de productores y distribuidores.

Cuando el administrador no tiene poder de decisión sobre los organismos cuya coordinación se requiere para la marcha eficaz de un proyecto, debe identificar y promover otras fuentes de poder; éstas no se deben limitar a las más visibles ni a las más poderosas. En Ciudad Guayana había falta la construcción de seis escuelas primarias. El Ministerio de Obras Públicas y la Corporación Venezolana de Guayana preferían, por rivalidad política, no construir escuelas, esperando cada uno que el otro lo hiciera. Así, cada uno adoptó una estrategia de no-decisión (Grindle, 1980) y muchos niños se quedaron sin escuela. Los recursos existían; lo que había falta era forzar la decisión. La División de Desarrollo Humano de la Corporación, un grupo técnico de pocos recursos, se impuso la meta de lograr la construcción de las escuelas.

Aquí las fuentes de poder eran relativamente modestas y dispersas: dos planificadores sociales y un equipo asesor, información sobre el desarrollo futuro de la ciudad, acceso a un carro para visitar las escuelas, facilidades para reproducir y canalizar documentos, y un mandato algo vago de coordinar necesidades sociales. Además, se tenía cierto acceso, por relaciones familiares y de amistad, a personas más cercanas al poder. Otra fuente de poder era la existencia de una planificación física previa que reservó terrenos para las escuelas. Finalmente, la educación es una prioridad difícil de cuestionar.

La estrategia fue preparar un documento técnico de necesidades de escuelas que fuera bien convincente y canalizarlo a través de todos los puntos de decisión que pudieran lograr la construcción. El documento fue elaborado entre los tres grupos más informados sobre el problema: La División de Desarrollo Humano, y La División de Diseño Urbano de la Corporación, y el supervisor local del Ministerio de Educación. En su elaboración se involucró a las dependencias que pudieran tomar la decisión de construir: la Dirección de Primaria, la Oficina de Arquitectura y la Oficina Regional del Ministerio de Educación. Esto se hizo solicitándoles información y pidiéndoles que leyeran borradores del documento técnico. El preparar un documento técnico difícilmente cuestionable y con recomendaciones específicas y factibles, y el involucrar a las dependencias cuya colaboración era necesaria, condujo a la construcción de las escuelas por parte de la Corporación.

Warren (1967) propone que la estrategia más efectiva para lograr la acción de diversos organismos hacia metas comunes es la de mejorar el flujo de información entre ellos, es decir, hacer menos "opaco" el campo interorganizacional. CORDIPLAN, durante la elaboración del Sexto Plan de la Nación en Venezuela, tomó en serio su papel coordinador, llamando a reuniones periódicas a los técnicos de cada oficina sectorial y regional. Aun cuando estos niveles no toman las decisiones sobre los recursos, sí disponen de información y cierta pericia, y pueden elaborar los planes para su aprobación de los que toman las decisiones. Simultá-

neamente, mediante las llamadas convenciones de gobernadores, CORDIPLAN reunía a los planificadores con los políticos y otras figuras locales en cada región del país a fin de dejar que éstas plantearan sus necesidades frente a aquéllos.

Cabe señalar que las actividades sugeridas para la coordinación interinstitucional son poco visibles, requieren de mucho tiempo, y suelen ser bastante elementales, pero, en su conjunto, conforman una estrategia delicada que puede ser muy eficiente para lograr la coordinación entre diversos organismos en un campo donde las líneas de mando son difusas.

- g. Los incentivos morales juegan un papel clave en la ejecución de programas sociales.

Como en cualquier otro programa, el sistema de incentivos es clave en la instrumentación de programas sociales. Es necesario tener claro qué factores motivan a cada uno de los actores que intervienen en la ejecución para realizar las acciones que se les asignan. Sin embargo, en los programas sociales ello es más complicado que en otro tipo de proyecto, ya que muchas de las variables que intervienen en el proceso no son cuantificables. No se cuenta, como en las empresas privadas con fines de lucro, con el indicador único de incrementar las ganancias. El nuevo programa de estudios para la educación primaria venezolana, señalado en la primera parte de este trabajo, fracasó, en gran parte, porque no se consideró que la instrumentación del mismo implicaba una mayor carga para el maestro, y no se le proveyó ningún incentivo adicional.

La participación comunitaria, el trabajo por el bien común, y el trabajo por objetivos intangibles, no se pueden lograr solamente con incentivos materiales. Muchas veces los costos de participar en los programas sociales son, para el individuo, muy altos, y los beneficios directos muy bajos. Generalmente los recursos materiales son limitados. Los incentivos morales -ideología, sentido de identificación e interacción con el grupo, presión de los compañeros de trabajo, status, poder y reconocimientos simbólicos- complementan los incentivos materiales y, algunas veces, los sustituyen totalmente.

Es más, muchas veces los incentivos pueden generar acciones contrarias a las deseadas, o favorecer más a un objetivo que a otro del programa. Un plan de vivienda para los pobres juzga la actuación de la unidad ejecutora por la cantidad de dinero desembolsada. Esta construirá casas más caras para gastar más rápidamente lo presupuestado, alejándose así del objetivo de servir a los pobres.

- h. La interacción entre ambiente, estrategia, estructura y proceso más importante que el efecto de cada variable considerada por separado.

Paul (Ver Nota 1), argumenta que los resultados de un programa no pueden ser correctamente explicados con referencia a una dimensión o decisión única, ni al ambiente. Hay efectos de interacción entre el ambiente, la estrategia, la estructura y el proceso (variables independientes), cuya combinación es más fuerte que el poder de cada variable sumada con el de las demás. La contribución especial del administrador es la de crear un estado estable y armónico entre las variables. Ellas, por sí solas, no se pueden juzgar como buenas o malas, si no se juzga su interrelación. La adecuada combinación de semillas, fertilizantes y riego, en un determinado suelo, producirá un aumento en el rendimiento por hectárea mayor que la suma de los aumentos producidos por cada uno de estos factores actuando independientemente.

En el caso de FUNDASAL, mencionado en la introducción, su éxito se puede explicar por el grado de armonía entre el ambiente donde el programa se ejecutó, la institución ejecutora y la estrategia de acción. El Salvador, en la década de los 70, tenía una población urbana muy pobre cuyas necesidades de vivienda no eran atendidas por las instituciones oficiales. El ambiente político era represivo. FUNDASAL era una institución privada sin fines de lucro, con una fuerte motivación social y perfil bajo. Para atender a los sectores pobres de una escala significativa (15.000 unidades habitacionales), se elaboró una estrategia de acción que incluía, entre otros componentes: financiamiento internacional y de diversas fuentes, una solución técnica innovadora y de bajo costo (lotés y servicios), organización y participación comunal, y un apoyo político a través de la formación de la junta directiva.

La explicación de un éxito o un fracaso, sin embargo, es una cuestión compleja, lo que nos lleva al último punto.

1. La evaluación de los programas sociales es una tarea difícil.

La evaluación de programas sociales se presta más a un enfoque de procesos o casos, parecido a un análisis histórico de la evolución del programa, que a un enfoque riguroso cuyas condiciones difícilmente se pueden lograr (Weiss y Rein, 1970). Ello implica la utilización de información cualitativa -entrevistas, observaciones y documentos- y no sólo la recopilación e interpretación de datos estadísticos. Implica, además, prestar atención a los logros y fracasos observados a través de todo el proceso de instrumentación, en lugar de comparar costos y beneficios al comienzo y al final del mismo.

Los programas sociales se suelen evaluar desde diversos puntos de vista y en distintos momentos, y el énfasis que se de a un factor u otro dependerá, en gran parte, de quién evalúa y cuándo. En el caso de FUNDASAL, la agencia financiadora quiso determinar dónde asignar los recursos en futuros proyectos de vivienda, en tanto que el gobierno quería ocupar la evaluación para demostrar su eficiencia en la construcción de casas para los pobres. FUNDASAL estaba más interesada por conocer la efectividad de la acción comunal, en tanto que un evaluador académico se interesó por entender las interrelaciones entre todas las variables del proceso y las lecciones para el avance de la ciencia social.

La evaluación informal, a través de la prensa o el rumor, puede ser de tanta o más importancia como la formal, a la hora de asignar más fondos a un programa. En un sistema altamente politizado, esta evaluación puede ser constante y difícil de canalizar, y será tarea prioritaria del administrador estar sensible a los resultados de la misma y a sus fuentes. En Ciudad Guayana, las estaciones de radio, una de ellas clandestina, lograron aglutinar a la opinión pública en contra de algunos programas en marcha y con informaciones por lo general limitadas.

Algunas veces se intenta una evaluación integral de un programa social disponiendo para ello de un equipo multidisciplinario y un tiempo largo para la investigación y el análisis; pero el caso más común es la elaboración de evaluaciones parciales realizadas por diversos evaluadores con distintos fines, a través de la marcha del proyecto. El administrador debe aprovechar la variedad de puntos de vista y preparar informes sencillos que los expliquen y sintetizen en un lenguaje directo.

En resumen, el papel del administrador en la evaluación variará; puede fomentar un proceso de reflexión constante entre su equipo de trabajo; puede actuar como observador o fuente de información para la evaluación de un grupo

externo, generalmente una agencia financiadora; pero casi siempre puede influir en qué tipo de evaluación se realiza y en comunicarla de manera efectiva.

2. Conclusión

El proceso de instrumentación de programas sociales es complejo, por la cantidad de variables que los afecta, la interacción entre ellas y el poco control que tiene el administrador sobre algunas de ellas. Son, pues, procesos difíciles de explicar a través de hipótesis rigurosas. Sin embargo, es mucho lo que el administrador puede hacer y aprender de las experiencias de otros. En el presente artículo hemos identificado e ilustrado nueve de los puntos claves que, a nuestro juicio, deben considerarse en la instrumentación de programas sociales.

Tal como dijimos al comienzo, el listado debe servir al administrador, no para seleccionar proyectos, sino para diseñar la estrategia, estructura y proceso de instrumentación de un determinado proyecto, en un ambiente dado. Al estar consciente de estos puntos, podrá prepararse mejor para los dilemas que habrá de enfrentar.

B I B L I O G R A F I A

- BARDACH, E., The implementation game: what happens after a bill becomes a law, MIT Press, Cambridge, Mass. 1980.
- GRINDLE, M. , Politics and policy implementation in the Third World, Princeton University Press, Princeton, 1980.
- LINDENBERG, M. y Crosby, B., Managing development: the political dimension, Kumarian Press, West Harfford, 1981.
- PAUL, S., Strategic management of deevlopment programs: Guidelines for action, OIT, Ginebra. 1983.
- PRESSMAN, J. y Wildavsky, A., Implementation, University of California Press, Berkeley, 1979.
- WARREN, R. L., The interorganizational field as a focus for investigation, Administrative Science Quarterly, Vol. 12, No. 3, diciembre de 1967, pp. 396-419.
- WEIS, R. S. y Rein, M., The evaluation of broad-aim programs: experimental design, its difficulties, and an alternative, Administrative Science Quarterly, marzo de 1970, pp. 97-109.

¿COMO FORMAR GERENTES SOCIALES?

ELEMENTOS PARA EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS

BERNARDO KLIKSBERG
Director del Programa Regional
de las Naciones Unidas de Desarrollo
de la Capacidad de Gestión del
Sector Publico

¿Cómo formar Gerentes Sociales?: elementos para el diseño de estrategias / Bernardo Kliksberg. - Caracas: s.e., 1988 - 12p.

I. DEUDA SOCIAL Y GERENCIA

América Latina: Enfrenta actualmente su crisis económica más aguda en este siglo. La misma ha generado un deterioro continuo y crítico de la situación social que se ha tratado de captar y describir a través de una nueva categoría de análisis: el concepto de deuda social. La deuda social no es una invención teórica de los científicos sociales, sino que intenta reflejar el sufrimiento cotidiano en ascenso de la mayor parte de la población de América Latina. Se cuenta ya con cuantificaciones de la deuda social. Las cuantificaciones, tienden a englobar dos tipos de mediciones. Una mide la "brecha" entre los límites mínimos de ingreso necesarios para la subsistencia y la situación de los ingresos reales. Otra trata de captar el nivel de descenso de la participación del salario en el producto bruto global. Las mediciones efectuadas en estos términos por CEPAL, PREALC, UNICEF y PNUD, arrojan resultados alarmantes (1).

La "brecha" de ingresos respecto a la línea de la pobreza va desde cifras que significan casi el 3% del producto bruto en algunos países, hasta niveles que llegan al 23% del mismo en otros. Por otra parte, las cifras que muestran el descenso de la participación del salario en el producto bruto global son de la mayor significación. Estamos en presencia de una deuda social de enormes proporciones. Simultáneamente se presenta la tendencia acentuada al recorte del gasto público social derivado de las denominadas políticas de ajuste. Crece la deuda social y se reduce el gasto social. Son deducibles fácilmente las implicancias que ello tiene sobre el nivel de vida de la mayor parte de los latinoamericanos. A este proceso regresivo y negativo se suma otro proceso de orientación virtualmente opuesto, el proceso esperanzador, positivo y lleno de promesas hacia el futuro de la democratización. Ello implica entre otros aspectos, la creación de múltiples espacios favorables a la articulación social, en diferentes áreas de la estructura social. Están surgiendo en América Latina nuevas formas de asociación social, de recreación del tejido social. Los espacios democráticos son el hábitat propicio para el desarrollo de esas diferentes formas de cohesión y articulación. Una de las demandas centrales correlativa al nivel creciente de articulación social es la legitimación del concepto de que existe una deuda social apremiante. La democratización trae condiciones naturales para que se produzca un vigoroso proceso de presión de las poblaciones crecientemente articuladas para que la deuda social sea satisfecha. Frente a esta contradicción entre la crisis económica y sus efectos sociales y las legítimas demandas sociales favorecidas por la democratización, una de las variables que es posible abordar con ciertas posibilidades de lograr algunos resultados significativos es el mejoramiento de las capacidades de gestión, para la implementación de las políticas y programas sociales. De ninguna manera es éste el único campo en donde se deben producir cambios. Se ha destacado adecuadamente que la política social no puede paliar los efectos de la política económica y que debe haber por ende, transformaciones de fondo en la misma para paliar la deuda social. Pero complementariamente a ello hay en el terreno de la gestión una distancia entre objetivos posibles y objetivos realizados en donde deben hacerse todos los esfuerzos para elevar los niveles de efectividad. Ello es altamente viable y estratégico.

(1) Ver Naciones Unidas, CEPAL. Desarrollo, transformación y equidad. La superación de la pobreza. LC/G. 1448, Dic. 1986.

Este trabajo se centra en uno de los factores que tienen que ver con el incremento de la capacidad de gestión, que no totaliza el cuadro de variables incidentes, pero tiene un peso muy significativo, la Gerencia. Al referirnos a la Gerencia, se está englobando el conjunto de cuadros de la organización de niveles medios y altos.

El trabajo se propone aportar elementos para el diseño de estrategias de formación y desarrollo de "gerentes sociales". Para ello desarrollará tres etapas de análisis sucesivo. En primer término se enfocará "la situación gerencial", los dilemas básicos que se plantean al Gerente de Programas Sociales en la práctica. En función de la reconstrucción de dichos dilemas se trazarán las líneas de lo que sería el perfil deseable de un Gerente de Programas Sociales. En una segunda etapa se contrastará ese perfil deseable con lo que está sucediendo en materia de formación de Gerentes de Programas Sociales en América latina. En la tercera y última fase de análisis se señalarán algunas posibles estrategias de trabajo en dirección a un ajuste entre el perfil deseable y los esfuerzos formativos actuales.

II. DILEMAS EN GERENCIA SOCIAL

El Gerente de Programas Sociales, enfrenta una serie de dilemas de decisión con proyecciones a mediano y largo plazo. Enfocaremos algunos de carácter clave, que de ninguna manera agotan el conjunto, pero que por su significación ilustran sobre el tipo de problemática organizacional que se le presenta.

1. "Turbulencia" en los Objetivos

Los objetivos de los programas sociales suelen presentar diversas "ambigüedades" que dificultan la gestión gerencial.

Entre otras fuentes de "ambigüedad", en busca de un consenso político amplio los programas sociales tienden a ser en muchos casos de un carácter genérico para posibilitar dicho consenso. Ello genera problemas gerenciales significativos en la etapa de operacionalización de esos objetivos. Los objetivos tienden a ser asimismo múltiples ante la complejidad de los problemas que los programas atacan con las consiguientes complicaciones en términos de compatibilización y "balance de objetivos".

Por otra parte se presenta con frecuencia explícita o implícitamente un problema de legitimidad de los objetivos. Suelen aparecer cuestionamientos con fuerte "sesgo" respecto a la validez de los mismos. Interesadamente se presentan los recursos asignados a programas sociales como un mero gasto, marginando su carácter de inversión en la variable crucial del proceso histórico, los recursos humanos y sus importantes efectos reproductivos.

La impugnación a la legitimidad forma parte de la "situación gerencial". No se trata de objetivos convalidados, sino que al mismo tiempo que el Gerente debe operar objetivos con problemas múltiples de operacionalización y compatibilización, debe esforzarse permanentemente por defender la "legitimidad" de los objetivos.

Lógicamente el proceso de la democratización implica la conformación de fuertes presiones sociales en apoyo de la inversión social y el enfrentamiento de los planteamientos sesgados de los sectores interesados en la delegitimación. El campo de los objetivos por lo tanto, obliga a un trabajo gerencial sutil y delicado que no puede equipararse al de muchas otras organizaciones de la economía, como las empresas privadas típicas con objetivos definidos y una situación gerencial básica caracterizable como "tubular"(2).

2. Complejidad política de los procesos de implementación

La visión de la implementación de programas sociales como un proceso estrictamente técnico de cierta difusión en algunos círculos, no resiste la evidencia empírica y puede llevar a errores básicos de gerencia. En la realidad se presentan como complejos procesos políticos.

Así Merilee Grindle destaca "los problemas políticos enfrentados por los programas con metas redistributivas", y las restricciones de ese orden "que pesan sobre los administradores encargados de asegurar que los receptores de status bajo se beneficien realmente de los bienes y servicios gubernamentales". (3).

El carácter "político" de estos procesos no tiene que ver, como suele plantear cierta sociología parcial, con el subdesarrollo, sino que atañe a su misma naturaleza. Así por ejemplo véase como una rigurosa investigación sobre un municipio del mundo del desarrollo describe la dinámica de este ente clave en política social: " Para los participantes el Gobierno Municipal no es un organismo simple, sino un mundo de actores diferenciados con intereses separados y a veces en conflicto, buscando los recursos necesarios para realizarlos. El proceso en que están involucrados se caracteriza por conflicto, discontinuidad y ambigüedad más que por un claro movimiento hacia metas acordadas. El flujo de la acción no es jerárquico, las iniciativas pueden venir de abajo hacia arriba como de arriba hacia abajo, de adentro de la organización como de fuera de la organización. Y es con frecuencia ilusorio decir que los consejeros, los miembros del Consejo Municipal, deciden sobre la acción a tomar. Como los intereses están fragmentados los participantes están constantemente involucrados en la búsqueda de coali-

(2) En una investigación sobre el perfil del gerente público necesario realizada en Venezuela, que incluyó una muestra altamente representativa de gerentes públicos y privados de excelencia, en muchos casos con experiencias de gerencia en ambos sectores, los consultados coincidieron en señalar que "la gerencia en el sector público difiere mucho de la gerencia en el sector privado", subrayándose entre otros factores diferenciales: "la actitud de un gerente público es muy distinta a la que se puede exigir al gerente privado. Estos tienen una visión tubular hacia donde van y nada los distrae. El público tiene que tener una visión más amplia..." (Bernardo Kliksberg. Informe de conclusiones. El gerente público en Venezuela. 1986). Diversos aspectos de las disimilitudes entre ambas gerencias en diferentes realidades nacionales son abordadas "La Gerencia Pública Necesaria", autores varios, CLAD, OCP, 1985.

(3) Merilee Grindle. (ed.) Politics and Policy implementation in the Third World. Princeton University Press, 1980.

ciones para apoyar sus actividades"(4). Este no es un Consejo Municipal latinoamericano sino un Consejo Municipal inglés. La actividad de implementación en materia social constituye un campo naturalmente propicio al desenvolvimiento de toda la trama política de la sociedad, y por ende plantea delicados dilemas gerenciales como la necesidad de concertar y en otros casos de optar con los conflictos del caso. Por otra parte es propio de los procesos de política pública en América Latina que la etapa política más activa no sea la de la formulación de políticas que está muy hegemonizada por sectores muy definidos, sino la de la implementación, donde aquellos sectores que no han tenido inserción sería en la etapa de formulación tratan de alguna manera de incidir en la instrumentación efectiva de los programas. Para la gerencia social la situación real no es de ejecución mecánica. Se trata de una situación mucho más compleja donde tiene que encarar múltiples coaliciones de intereses y de presiones.

3. El tema del "acceso"

Un requisito esencial para la efectividad de un programa social es el "acceso real" al mismo, de los beneficios potenciales. El acceso tropieza en el cuadro de conjunto que presenta la administración pública en la región, con dificultades de fondo preexistentes a cualquier programa con las mejores intenciones. Una de las condiciones básicas del acceso es la "transparencia" del programa, para la sociedad. El aparato público real es por el contrario altamente opaco, predomina la penumbra, el secreto, un "cuasi misterio", y resulta impenetrable para amplios núcleos de las clases medias, y totalmente distante y remoto para los sectores postergados hacia los que se dirigen normalmente los programas sociales. Ello plantea de partida problemas de acceso de alta significación para el equipo gerencial. Las dificultades son además aumentadas por el tipo de estilo autoritario de comunicación ciudadano-aparato público desarrollado a lo largo de los años, que crea permanentemente "ruidos" de todo orden en la implementación.

4. Relevancia del estilo

En los programas sociales importa tanto la sustancia como el estilo, como la metodología. Como resalta García Huidobro en este caso "la forma de hacer las cosas es tan importante como las cosas que se hacen" (5). La metodología resulta absolutamente relevante y una incoherencia entre la metodología y los aspectos sustantivos del programa puede llevar a un nivel muy bajo de cumplimiento de metas. En el nivel macro, el estilo implicará un aporte positivo o regresivo según su orientación participativa o autoritaria hacia las grandes direcciones de articulación, fortalecimiento del tejido social y democratización. En el

(4) H.K. Colebatch y P. Degeling. Talking and doing in the work of administration. Public Administration and Development. Royal Institute of Public Administration, October-December, 1986.

(5) Juan Eduardo Gracia Huidobro. Programas sociales solidarios y de educación popular. Una política emergente. En "Aspectos Metodológicos de las Políticas de Desarrollo Social". ILPES. APSAL. ISUC. 1985.

nivel organizacional, el éxito del programa requiere atención cuidadosa de las pautas culturales de los grupos beneficiados, el respeto profundo de los hábitos sociales preorganizados, el contacto horizontal de los agentes de los programas y los asistidos, y en general la participación activa que asegurará el ajuste continuo del programa a las necesidades. Como se ha destacado: "la política y el proyecto es que la gente participe, lleguen a ser sujetos, comunidad, capaz de generar sus acciones y sus metas " (6). La "situación gerencial" debe integrar esta amplia problemática, no es lo mismo operar en un esquema "tubular" que en un marco gerencial donde el estilo es tan fundamental como el contenido.

5. Dificultades de coordinación

La Gerencia de Programas Sociales plantea dilemas muy particulares en lo que se refiere al tema de la coordinación. Se trata de programas que a efecto de cumplir sus extensas metas y optimizar recursos escasos serán necesariamente cada vez más multiinstitucionales y multisectoriales. Englobarán a un amplio número de organismos del sector público, de diversos ámbitos y a variados sectores de la sociedad civil. El manejo de estas coordinaciones multiinstitucionales es un campo limitadamente explorado en las ciencias gerenciales, es un campo básicamente de experimentación y búsqueda. Por otra parte el Gerente Social tiene que coordinar horizontalmente con los diferentes organismos de la administración pública ubicados en áreas colindantes, en la misma área, etc., tiene que coordinar verticalmente con las regiones y los municipios, tiene que coordinar con la sociedad civil, y tiene que coordinar con la política económica. Los niveles de eficiencia que alcance en "gerencia de coordinación" incidirán fuertemente en los logros globales de los programas.

6. La necesidad de la descentralización

El programa social será más eficiente y al mismo tiempo más democratizante en definitiva, si capta la particularidad local. Resulta imprescindible que descienda de la visión macro a la especificidad de cada región y área. Esa distancia es crucial para la posibilidad del programa de alcanzar sus metas. El descenso implica descentralización, que entre sus dimensiones básicas involucre desagregación permanente, y al municipio como se mencionó como una unidad estratégica de operaciones. La descentralización arroja múltiples beneficios pero plantea al mismo tiempo severas exigencias gerenciales en cuanto a coordinación.

7. Evaluación y Gerencia

¿En qué medida los programas están cumpliendo sus objetivos? La naturaleza compleja de los mismos requiere sofisticados instrumentos de evaluación. La gerencia debe montar sistemas permanentes de ese orden, y saber utilizar adecuadamente sus productos para generar sobre la marcha las rectificaciones necesarias.

(6) Op. cit.

III. EL PERFIL DESEABLE

¿Qué tipo de capacidades deben reunir los cuadros gerenciales que deben actuar en el marco de dilemas organizacionales del tipo de los mencionados? ¿Cómo formar en dirección a la operación eficiente de los problemas de gestión que en algunos casos son específicos de los programas sociales y en otros casos tienen que ver con problemas complejos de las organizaciones modernas?

Planteando el tema desde una perspectiva que integre la singularidad de la gerencia social y los desarrollos que se están produciendo a nivel internacional en la frontera tecnológica en formación gerencial, el perfil deseable debería reunir por lo menos las siguientes calidades:

a) Capacidad para gerenciar complejidad.

En primer lugar el Gerente de Programas Sociales tiene que tener la capacidad de "manejar complejidad".

Las organizaciones de la zona se están desarrollando en contextos donde predomina la incertidumbre y la turbulencia como resultado de factores como el entrelazamiento del sistema económico internacional, el acelerado cambio tecnológico, la vulnerabilidad de las economías de la región, etc. Las categorías tradicionalmente empleadas para medir incertidumbre resultan estrechas frente a su magnitud. A las nociones de probabilidad y riesgo, se han sumado otras, como "desconocimiento" que destacan que hay variables incidentes que ni siquiera sabemos que existen. El contexto turbulento e incierto genera una "situación gerencial" que puede describirse como de "gerencia de complejidad". Frente a la gerencia de complejidad hay dos posibilidades. Una tradicional en América Latina es la de "reprimir" la incertidumbre no admitiendo mayormente su existencia y repitiendo decisiones en función del pasado. Otra es tratar de enfrentarla preparando al gerente para manejarse en esa situación. Algunas investigaciones modernas enfocadas en esa dirección indican que la excelencia gerencial en estas condiciones no se logra en base al desarrollo de capacidades específicas y el dominio de tecnologías acotadas, sino que se obtiene básicamente logrando un desarrollo en las capacidades de aprender de la realidad misma, de "darse cuenta". Otras investigaciones análogas destacan como capacidades centrales de un Gerente las de captar "las señales" de la realidad y de interpretarla adecuadamente. Se trata en general de preparar un aparato de percepción y de interpretación sofisticado, en lugar de las potencialidades técnicas específicas tradicionales. Se afirma con fundamentación empírica significativa que en realidad actualmente la gerencia empieza donde termina la técnica.

Estas líneas de exploración, el Gerente como captador de señales, como interpretador de la realidad moviéndose en la inestabilidad, llevan a entrenar capacidades para Gerencia Complejidad. Hay algunas investigaciones discutibles totalmente de frontera tecnológica que abren un debate que va aun más allá. Una obra de Nils Brunsson, plantea que si en la organización se siguieran ortodoxamente modelos racionales de toma de decisiones del tipo del de Simón, nuestros niveles de ineficiencia irían aumentando. Enfatiza que en situaciones de incertidumbre creciente, la aplicación de modelos que tienen como perfil deseable el modelo racional puro, produce fuertes tendencias a la inhibición y paralización de la acción. Sugiere que en lugar de ajustarse al modelo racional, el gerente debe trabajar en base a la ideología organizacional, un marco de referencia

global con principios y orientaciones generales.(7) El Gerente de Programas Sociales dirige organizaciones con fuentes múltiples de complejidad. Debería formárselo dando activa utilización a los elementos de juicio referidos.

b. Orientación a la articulación social.

Como se ha mencionado junto a las metas sustantivas de los programas sociales, está planteado el objetivo de utilizar un estilo definido: "articulante", que fortalecerá la gestión y contribuirá al proceso global de democratización de América Latina. En las nuevas democracias los programas pueden ayudar a reconstruir un tejido social, destruido y dañado por las dictaduras militares, propiciando espacios para la recreación de lazos sociales naturales y fluidos. El Gerente debería tener capacidades para orientarse hacia la articulación social. La participación en los programas no debe ser en general individual, sino social.

El campo ofrece entre otros riesgos, los del elitismo y la manipulación tecnocrática. Se puede tratar de articular desde arriba, del "laboratorio", o hacerlo más sofisticadamente con apariencias populistas pero intención manipuladora. Ambas vías conducirán a resultados carentes de solidez y a legítimas "formaciones reactivas".

El Gerente Social debe estar preparado para en cambio, actuar como un favorecedor de procesos que deben surgir de sus mismos protagonistas, y ser conducidos por ellos.

c. Capacidades para la concertación.

La capacidad de operar proyectos multiinstitucionales como los sociales tropieza con hechos preexistentes como el enfeudamiento, característico de los aparatos públicos de la región, basado en búsquedas de poder de sectores burocráticos definidos, múltiples alineamientos de intereses, etc.

El Gerente Social deberá disponer de calidades especiales para "concertar" en estas condiciones, identificando puntos comunes, resistencias, diseñando estrategias de negociación, movilizandolos acuerdos institucionales, estableciendo sistemas de control de su implementación.

Asimismo deberá ser capaz de propiciar concertaciones con organismos de otras áreas vinculados a la gestión del programa y especialmente debe hallarse preparado para detectar e impulsar concertaciones con la sociedad civil en derredor del mismo.

d. Gerencia de frontera tecnológica.

Se observa actualmente un proceso de recambio muy fundamental en el paradigma de cómo se alcanza eficiencia en organizaciones en gran escala en general, que toma rasgos particulares en los diferentes campos y sectores. Algunos de los aspectos de esta revolución gerencial apuntan a modelos organizacionales

.....

(7) Nils Brunsson, The irrational organization: irrationally as a basis for organizational action and change. Wiley, New York, 1985.

casí opuestos a los modelos predominantes en el medio burocrático latinoamericano. En primer término se asocia eficiencia organizacional con organizaciones de alta flexibilidad. Ello implica la posibilidad de readaptación de la organización en función de los cambios permanentes referidos en variables cruciales de los contextos. Esto no es una abstracción, la estructura tiene que poder hacer eso y para ello tiene que ser virtualmente opuesta al modelo Weberiano que ha inspirado y uniformado los modos de actuación de la administración pública en la región. Se adapta mucho más a las necesidades de flexibilidad la organización matricial, la organización por proyectos, la organización que abre y cierra campos de actividades y moviliza y rota los recursos humanos casi horizontalmente de acuerdo a las metas cambiantes y a las variaciones en la realidad. En segundo término en la organización de avanzada se vincula eficiencia con tasa de innovación. El tipo de contexto y de realidad presentes exigen un pensamiento no meramente incrementalista sino un pensamiento esencialmente estratégico que aporte permanentemente innovación. La innovación aparece altamente asociada con la creación de condiciones organizacionales favorables. Así se observa una correlación significativa entre tasa de innovación y trabajo de interfase. La innovación requiere la acción en equipo, de carácter interdisciplinario, por ende la labor interfase es su medio ambiente propicio. En tercer término las conclusiones de investigación son terminantes en cuanto a la correlación entre eficiencia y participación. El "reino de la participación" no pertenece en realidad al pasado sino que estamos en los inicios de experiencias muy significativas en este campo. Las evidencias son concluyentes a nivel de todo orden de organizaciones en diferentes contextos sociales, en cuanto a que el obtener "involucramiento organizacional" implica favorecer la elevación de la moral de trabajo y la productividad. El tipo de estructura que ha predominado en nuestro sector público es un modelo burocrático basado en una lógica que frena seriamente las posibilidades de utilización de la participación. La constatación de esta correlación eficiencia-participación replantea el tema llevándolo de la cuestión sobre si aplicar participación a la de: ¿cómo hacerlo? (8). Allí estamos en un campo de experimentación social en sus primeros estudios con algunos avances altamente estimulantes, que dan idea de los logros posibles en esa atmósfera organizacional.

La organización de fronteras tiende a ser flexible, innovativa, participativa, en ella el caudillismo es sustituido por el equipo. Estas son líneas casi opuestas a la organización predominante en la región. El Gerente de Programas Sociales deberá ser formado con orientación a la frontera tecnológica.

e. Formación hacia el compromiso.

En países como los latinoamericanos, la realidad indica continuamente la necesidad de contar con cuadros gerenciales públicos comprometidos con los grandes objetivos nacionales. Ello implica en lugar de una neutralidad sistemática una identificación activa entre otros aspectos con la democratización, el cambio, el desarrollo. En el campo de la gerencia social además de los sesgos anteriores requiere orientaciones definidas en materias como articulación, concertación y participación.

-
- (8) Destaca al respecto la OIT: "La cuestión que se plantea en nuestros días es, parecer, es la de saber no ya si debe haber o no participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa sino la de como y con que forma: se realizará esa participación" (OIT. Participación de los Trabajadores en las decisiones de la Empresa - 1981).

Para ello su perfil debe ser comprometido. Por los objetivos que se proponen los programas, uno de los elementos del compromiso debería ser la identificación activa con las necesidades de los beneficiarios (9).

Un perfil de gerente social apropiado para la región requiere entre otras, las potencialidades mencionadas: desarrollar las capacidades para gerenciar complejidad, para actuar a favor de la articulación social, las capacidades de concertación, las capacidades para diseñar e implementar modelos organizacionales avanzados, y compromiso y sesgo.

IV. DEFICITS Y VACIOS EN FORMACION DE GERENTES SOCIALES

¿Qué situaciones principales se advierten en la región en materia de preparación de gerentes sociales?

En primer término, a pesar de su relevancia el campo carece de las calidades mínimas de un sistema. Está constituido por esfuerzos aislados y no coordinados. No existen políticas nacionales de formación de Gerentes Sociales y son contadas las estructuras institucionales que operan establemente en la materia; no hay, con pocas excepciones, diseños curriculares especializados basados en estudios detenidos de necesidades, no existen en general los visos de un sistema científico-tecnológico que conecte orgánicamente demanda y oferta en esta área.

Por otra parte, tampoco operan sistemas planificados de reclutamiento y selección para los cargos gerenciales de los programas sociales. Generalmente los Gerentes llegan a los mismos por diferentes conductos, y al margen de capacitación previa específica. Con frecuencia son profesionales de áreas ajenas a la organizacional y sin preparación en ese aspecto. Pero por otra parte el problema no se resuelve reservando las posiciones respectivas para profesionales de las ciencias administrativas. Su formación típica en la región ha estado influida por la administración de corte tradicional y se halla muy distante de los requerimientos del perfil. Tampoco se soluciona, por lo mismo, enviando médicos, educadores, etc. a carreras, programas de postgrado o cursos dominados por el enfoque tradicional. Ellos presentan marcados déficits en relación al perfil deseable.

Chequeándolos desde la perspectiva de dicho perfil pueden advertirse cuestiones como las que siguen. Primero, gerenciar complejidad no es un problema de contadores o de administradores. Es un problema básicamente de equipo, interdisciplinario, y se necesita necesariamente un multi-enfoque.

En cambio los programas de formación superior en las ciencias administrativas en la región están en buena parte dominados por una tradición paradigmática considerada actualmente muy limitada, el formalismo organizacional. Su concepción básica es la de que gerenciar una organización es contar con un organigrama apropiado, detalladas descripciones de puestos, exhaustivos manuales de normas, etc., y que el montaje del andamiaje formal de la organización lleva a la eficiencia. Esa visión se halla totalmente cuestionada. La realidad organizacional

(9) "En países como la India ese compromiso está institucionalizado como un objetivo central de la formación de funcionarios superiores públicos de modo que se garantice el desarrollo de los grupos más pobres" (Ver Naciones Unidas. Diseño de Curricula para Programas de Desarrollo de Ejecutivos, New York, 1983, Doc. St/ESA/Serie/29).

va mucho más allá de meros aspectos formales, y la eficiencia se ve modernamente mucho más conectada al mencionado manejo de complejidad, capacidades de liderazgo, armado de la red de relaciones de la organización, etc. Lo formal debe resolverse sistemáticamente, pero es sólo una dimensión de la gerencia que engloba otras de mayor peso. El paradigma tradicional lleva a actitudes básicas incompatibles con el manejo de complejidad. Señalábamos que el mismo implica partir de las limitaciones del conocimiento existente, y emprender procesos de búsqueda y experimentación. Contrariamente, el enfoque en el que se forman administradores, contadores, y especialistas en ciencias administrativas en diversos programas de formación superior de la región, tiende a ser un enfoque "prescriptivo".

Se parte del supuesto de que hay una ciencia de administración que sabe perfectamente cómo se hacen las cosas, y que la cuestión es "bajar los libros del estante" transmitirlos a través del proceso educativo, y el profesional podrá "prescribir" sin dificultades la realidad. En gerencia moderna el enfoque prescriptivo está siendo reemplazado por el enfoque "heurístico", que plantea la gerencia como un campo de experimentación social altamente compleja, donde estamos buscando permanentemente fórmulas creativas.

Formar para el enfoque heurístico es lo que puede estar más cerca de la eficiencia.

En segundo lugar, los modelos curriculares no preparan a los gerentes en el sentido de la articulación social y de la concertación, esos son temas que casi no existen. El grado de penetración de grandes temas de la Agenda Histórica Latinoamericana como éstos en el sistema de formación superior gerencial es muy bajo.

En tercer término, la organización hacia la que se tiende a preparar, es la organización esencialmente de carácter formal weberiano, y lo que se enseña es cómo manejar una organización de ese tipo. En ese modelo de organización en oposición a la frontera tecnológica, la flexibilidad es mínima, la innovación tiende a reprimirse y la participación es virtualmente de carácter disonante. Incluso la capacitación es un elemento marginado, tanto del punto de vista de su jerarquía organizacional como del apoyo práctico que se le da. En el esquema weberiano formal es un elemento menor, centrado en el mero ajuste de habilidades y destrezas a la descripción de puesto y no en el desarrollo a mediano y largo plazo del potencial humano de la organización.

En un esquema gerencial moderno, por el contrario, se ha convertido en una estrategia privilegiada de desarrollo y cambio organizacional y de creación de nuevas actitudes. De allí por ejemplo, la presencia al más alto nivel en la mayor parte de las organizaciones consideradas de excelencia a nivel internacional de una vice-presidencia de desarrollo de recursos humanos.

Por último el curriculum tipo difundido produce un fuerte efecto de sesgo hacia el tecnocratismo puro, o sea hacia la idea que habría que producir un comportamiento absolutamente aséptico y que no hay valores en juego en el campo de la gerencia. La gerencia real en cambio es una actividad de carácter eminentemente social. Se trata de orientar complejos procesos de cambio microsocial. Los investigadores antes citados, Colebatch y Degeling señalan, y ello lo verifica su investigación en el municipio, que la "organización es una práctica social"(10).

(10) H. K. Colebatch y P. Degeling. Op. cit.

El perfil que surge del curriculum tipo de carácter aséptico, tecnocrático, no va a llevar a eficiencia. Es conflictivo con la necesaria orientación hacia el compromiso con el proyecto nacional, que debe caracterizar al gerente social.

En su conjunto, la distancia entre la situación actual en preparación de gerentes sociales, y sus dilemas organizacionales reales y calidades requeridas es muy pronunciada. Hay, como se ha resaltado, déficits sistémicos, de orientación y de curriculum fundamentales.

V. ESTRATEGIAS HACIA EL FUTURO

¿Cómo cerrar la enorme "brecha" existente entre las demandas de capacidad de gestión que surgen de la crisis social, y la limitada capacidad de respuesta actual en cuanto a la variable gerencial?

Resulta imprescindible diseñar y poner en marcha un conjunto renovado de estrategias. Entre ellas en lista absolutamente incompleta, habría primero que llevar adelante una investigación empírica sobre aspectos básicos. Identificar así las necesidades específicas de gerencia por sectores sociales. Por otra parte, analizar experiencias nacionales concretas de programas sociales de alta significación para "recuperarlas" en los procesos de formación, utilizando sus enseñanzas con sus errores y aciertos.

En segundo término, es necesario trabajar en la construcción de una estructura institucional adecuada a este orden de formación lo que no significa una nueva burocracia sino básicamente renovar y articular mucho mejor potencialidades disponibles.

La cuestión de formar Gerentes Sociales es una empresa a afrontar conjuntamente por el sistema Universitario y el sector público. Deben actuar mancomunadamente con orientación a crear un sistema científico-tecnológico consistente en este campo. Debe aprovecharse el potencial de las Universidades reorientándolo en términos de ajuste estrecho a las necesidades identificadas y debe establecerse un flujo de interacciones continuas Administración Pública-Universidad.

En tercer término, puede estimarse que una estrategia avalada por la realidad regional sería la de enfocar parte de los esfuerzos formativos al establecimiento de estructuras de postgrado especializadas por sectores: salud, nutrición, vivienda, etc. abiertos a un amplio espectro de profesiones, para posibilitar la participación interdisciplinaria que requiere una gerencia eficiente en esta área.

En cuarto lugar, una dirección de trabajo, escasamente trabajada, es la de profundizar las posibilidades de cooperación regional. Llevar adelante por ejemplo operaciones "pool" para establecer "bancos de casos", producir modelos de simulación, experimentar metodologías didácticas, desarrollar recursos docentes, etc.

Finalmente en esta nómina sólo introductoria, las estrategias a aplicar deberían estar presididas por un "credo" que supere algunos de los mitos circulantes en esta materia. Uno de los mitos es encarado con toda agudeza por un respetuoso y riguroso analista de la realidad latinoamericana, Albert Hirschman, cuando señala que los latinoamericanos suelen padecer de "fracasomanía" ante sus grandes proyectos. Existe la suposición previa de que fracasarán y luego opera la profecía que se "autorealiza". En el campo de los programas sociales parece

haber un componente de fracasomanía muy importante, en el contexto social. Debe ser encarado y superado; carece de todo sustento empírico. En América Latina pueden llevarse adelante proyectos sociales de gran magnitud con todo éxito. Entre otras, ilustran al respecto experiencias como la de Villa del Salvador del Perú galardonada con el Premio Príncipe Asturias del Rey de España como experiencia modelo a nivel internacional en el área de la solidaridad social.

Otro mito ligado al anterior es el de la ineficiencia congénita del sector público, que se extendería por ende a los programas sociales. Las evidencias de campo al respecto son claramente contradictorias con este mito.

Entre otros, un detallado trabajo de investigación sobre la ineficiencia en el sector gubernamental, llega a la conclusión de que "ni el Estado es tan ineficiente, ni el sector privado es tan eficiente" (11).

En el sector público en general en América Latina, junto a un aparato fuertemente ineficiente con elevadas brechas de capacidad de gestión, existen organizaciones con excelencia gerencial durante períodos prolongados que demuestran que la ineficiencia congénita es un argumento no fundamentado, en definitiva altamente ideologizado.

Otro mito, junto a la fracasomanía y la ineficiencia congénita es la asociación entre autoritarismo y eficiencia y entre democracia e ineficiencia que fue activamente impulsada en la zona por las dictaduras militares, y sus soporres civiles. En lo social ha tenido cierta frecuencia la presentación: la democracia se dedica a programas sociales, la democracia es ineficiente; los programas sociales son ineficientes. Nuevamente desde el punto de vista de los datos concretos no hay elementos de ningún orden que avalen este mito y sí indicaciones muy significativas en contrario. Las investigaciones sobre gerencia pública en las experiencias autoritarias en el Cono Sur, han demostrado que los niveles de ineficiencia que alcanzó el aparato público, y su sesgo hacia intereses minoritarios y hacia la corrupción, alcanzaron picos inéditos en la historia de América Latina. Por el contrario el desarrollo de las ciencias gerenciales modernas da señales permanentes en cuanto a que la eficiencia requiere campos organizacionales propicios al involucramiento, a la participación, al trabajo en equipo, a las relaciones horizontales. Dichos campos son a su vez favorecidos por los contextos sociales democráticos. La democracia parece encerrar desde el punto de vista del desarrollo gerencial, las mayores promesas de eficiencia. Ello no significa que de ninguna manera automáticamente las convierta en realidades. Ello demanda el esfuerzo sistemático y adecuadamente orientado de la sociedad.

Un componente significativo del esfuerzo necesario es responder al desafío de conformar una gerencia social que sea capaz de implementar con altos niveles de eficiencia los vastos programas sociales que están surgiendo y han de surgir de la democracia. Su conformación no será espontánea, precisa una acción colectiva proyectada en el largo plazo, que debe partir de la superación de los mitos paralizantes e improductivos.

(11) George W. Downs and Patrick D. Larkey. The search for Government efficiency. New York, Random House, 1986.

II. EXPERIENCIAS Y PROPUESTAS NACIONALES

CONSIDERACIONES ORGANIZACIONALES DEL
PROGRAMA ALIMENTARIO NACIONAL *

ANALIA DEL FRANCO

- * Ponencia presentada al Coloquio Internacional sobre Gerencia de Programas Sociales Masivos, celebrado en Buenos Aires del 3 al 6 de noviembre de 1987, bajo los auspicios del CLAD, el Programa Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público de las Naciones Unidas, La Secretaría de la Función Pública de Argentina y La Secretaría de Deporte y Promoción Social de Argentina.
- ** La versión original de este documento contiene algunos aspectos particulares que fueron obviados a efectos de esta publicación.

Coloquio Internacional sobre Gerencia de
Programas Sociales Masivos (1987 Nov. 3-
6: Buenos Aires).

Consideraciones organizacionales del
Programa Alimentario Nacional / Analia
del Franco.- Buenos Aires: s.e., 1987.-
63 p.

INTRODUCCION

En la actualidad los Estados latinoamericanos para lograr la consolidación del orden democrático instaurado en cada uno de ellos, no pueden desconocer entre otras cuestiones el abordaje del reformismo social.

La voluntad de poner en práctica estas políticas, conlleva a generar instrumentos de acción para tal fin. Estos ya no pueden ser más que eficientes, lo contrario supone enquistar estos instrumentos en la comunidad, con la consecuente ineficiencia que ocasiona tanto para la sociedad como para el Estado.

El presente trabajo está enmarcado dentro del ámbito de implementación de programas sociales masivos: específicamente se analizará uno de los programas de mayor impacto en América latina en los últimos años, el Programa Alimentario Nacional.

En líneas generales el fin es suministrar información en primera instancia sobre las características básicas del Programa, para ampliar la comprensión de los demás aspectos operacionales de gestión, organización, supervisión y control, planificación y evaluación, así como también aquellos aciertos y deficiencias que a lo largo de la implementación del Programa pudieron haberse detectado y que su conocimiento aportará para el desarrollo de otros programas similares.

1. CARACTERISTICAS BASICAS DEL PROGRAMA

1.1. MOTIVOS DE SU CREACION

El Programa Alimentario Nacional fue promulgado por el Congreso Nacional el 22 de marzo de 1984, durante el primer año de gobierno democrático. La realización del mismo es el cumplimiento de un compromiso que el Presidente Raúl Alfonsín tomó durante su campaña política.

Los motivos de su creación básicamente se fundamentan en la necesidad de reimplantar en el país el respeto por los derechos básicos del ser humano. Ocho años de un régimen autoritario y antipopular dejaron marcas indelebiles entre los argentinos entre ellas un alto porcentaje de población en situación de deterioro y con un alto índice de subalimentación. Esta situación se torna aun más alarmante "porque ni el hambre ni la desnutrición obedecen a la falta de alimentos: si no a motivos políticos, económicos y/o sociales. Y es en estos campos en los que se debe buscar su solución".

En este sentido el PAN es un programa asistencial que cubre el déficit alimentario pero no pretende atacar sus causas, ya que la solución definitiva a los graves problemas alimentarios se lograrán a través de medidas de mediano plazo, tendientes a la recuperación económica del país y a una correcta distribución del ingreso.

La ejecución del programa fue aprobado con una duración de 2 años (1984-86). Actualmente se encuentra cumpliendo una prórroga de este plazo.

1.2 POBLACION CON MAYOR VULNERABILIDAD

Si bien los individuos de todas las edades y de ambos sexos se encuentran en condiciones de sufrir los efectos de la subalimentación, existen dentro de la población general grupos en los que por su edad y condición fisiológica la carencia de alimento tiene efectos mucho más dramáticos.

En el adulto la subalimentación se traduce en adelgazamiento y en disminución de la capacidad de trabajo, lo que tiene una repercusión económica e indirectamente nutricional muy clara.

En los niños los requerimientos nutricionales son más exigentes por su condición de seres en crecimiento. Es decir, el niño necesita alimento no sólo para vivir y moverse como el adulto sino para formar nueva masa corporal y para su maduración neurológica, o sea para crecer. Cuanto más rápida la velocidad con que un niño crece mayores y más precisos son sus requerimientos nutricionales. Por eso es que el niño en el primer año de vida es más vulnerable porque es la edad de la vida en que más rápidamente se crece. El otro ejemplo de gran velocidad de crecimiento son los niños que se están recuperando de un episodio de desnutrición; por eso deben ser vigilados muy de cerca hasta que se recuperen totalmente.

Otro grupo vulnerable son las embarazadas y las nodrizas. La adecuada nutrición de la embarazada asegura el buen crecimiento del feto, permitiendo que nazca con peso adecuado, lo cual se asocia con mínimos riesgos de muerte y enfermedad en el primer año de vida. Téngase en cuenta que el aumento ideal de peso durante el embarazo es 11 - 13Kg. para lo cual es necesario una alimentación adecuada y suficiente, sobre todo en madres de bajo nivel socioeconómico que habitualmente tienen una actividad física importante.

La buena nutrición de la embarazada se refleja también en su desempeño como nodriza. La grasa que logró depositar en su cuerpo merced a la buena alimentación durante el embarazo le proveerá para alimentar a su hijo. Los 2/3 restantes provendrán de su alimentación por lo que es fundamental que cuente con un exceso de 30-40% por encima de sus necesidades nutricionales habituales.

La adolescencia representa otro período vulnerable pues se acompaña de un rápido aumento de la velocidad de crecimiento. Los jóvenes en esta edad deben recibir una alimentación adecuada y en las niñas se cuidará la aparición de anemias con el comienzo de la menstruaciones.

Los ancianos son también otro grupo vulnerable pero por razones distintas fundamentalmente de tipo social. El anciano suele tener mala dentadura, diabetes, problemas digestivos, cardíacos, renales, de descalcificación y dolores óseos, que requieren dietas especiales. Cuando no cuentan con ayuda familiar, su dieta puede ser muy monótona, inadecuada e insuficiente, teniendo incluso problemas para la adquisición diaria de alimentos por dificultades de locomoción.

a) Factores de riesgo en la desnutrición infantil

En sus primeros cinco años de vida, se registra la máxima velocidad en la maduración psico física, un déficit alimentario en este período daría lugar a graves deterioros neurológicos (lesiones cerebrales irreversibles, retardo mental, alteración de la conducta), determinaría además una serie de impedimentos físicos entre los que se pueden destacar la debilidad, la propensión a contraer enfermedades infectocontagiosas y la detención en la curva normal de crecimiento.

A pesar de que todos los niños pertenecientes a los sectores con más dificultades socioeconómicas deben ser considerados en riesgo nutricional y sanitario, es posible identificar algunos factores de riesgo mayor que obligan a realizar especial vigilancia sobre aquellos niños o familias que los presentan.

Estos son:

- 1.- Hijos de familias numerosas, en particular del 3er. hijo en adelante.
- 2.- Niños pertenecientes a familias en crisis (abandono de hogar, enfermedad o muerte de alguno de los padres, cesantía reciente, alcoholismo, etc.)
- 3.- Hijos de madres adolescentes
- 4.- Niños menores de seis meses que no son alimentados al pecho
- 5.- Hermanos de un niño internado en un hospital por desnutrición, diarrea, o alguna otra patología
- 6.- Niños pertenecientes a familias recientemente transplantadas de un medio rural tradicional al medio urbano
- 7.- Familias donde ha muerto un niño antes de cumplir un año.

b) Algunas cuestiones acerca de la evolución de la desnutrición infantil

La desnutrición se instala en un niño en forma progresiva, por efecto de los factores que ya se mencionaron. Un niño sano no amanece desnutrido. Para llegar a la desnutrición recorre un camino de adversidades. Difícilmente la desnutrición obedece a una causa única, generalmente responde a más de una causa, que se potencian entre sí.

Para sobrevivir el niño pone en marcha una serie de mecanismos de adaptación a la falta de alimentos que tienen un alto costo biológico para el niño.

Las respuestas del niño a la desnutrición van encaminadas a sacrificar lo que no es indispensable para la supervivencia. Así es como la primera respuesta adaptativa es ahorrar las calorías que habitualmente se gastan en movimiento. De allí que los niños desnutridos impresionen como apáticos, tristes, con poca voluntad para jugar y explorar. De esta forma el niño se atrasa en su desarrollo, cada día se siente más inseguro, se encierra más en sí mismo y esto deja huella a lo largo de su vida.

Si la falta de alimentos es prolongada el niño "se come a sí mismo" por eso a) deja de crecer; b) adelgaza; c) adquiere poco a poco el aspecto físico infundible de los desnutridos con sus pómulos hundidos, brazos delgados, abdomen prominente. Se vuelve al mismo tiempo cada vez más huraño y ensimismado, con lo que se deteriora la relación con su madre y el medio.

La desnutrición influye negativamente sobre la capacidad del niño para defenderse de las infecciones. Por eso los niños desnutridos se enferman más seguido y con enfermedades más graves que los niños bien nutridos. Para peor, cada episodio infeccioso los desnutre más, generándose el llamado círculo vicioso: desnutrición - infección - desnutrición.

El niño desnutrido llega así al cuadro clínico dramático que es posible ver en los hospitales. La recuperación física de estos desnutridos graves suele requerir entre 3 y 4 meses de internación hospitalaria, de un descalabro familiar por el descuido en que caen los hermanos ante la ausencia de la madre que cuida a su hijo en el hospital y por los gastos de la enfermedad.

Un niño detectado en las etapas iniciales de la desnutrición es fácil y rápidamente recuperable. Por eso la detección precoz es fundamental. Los factores de riesgo antes mencionados, el comentario de una madre sobre decaimiento y

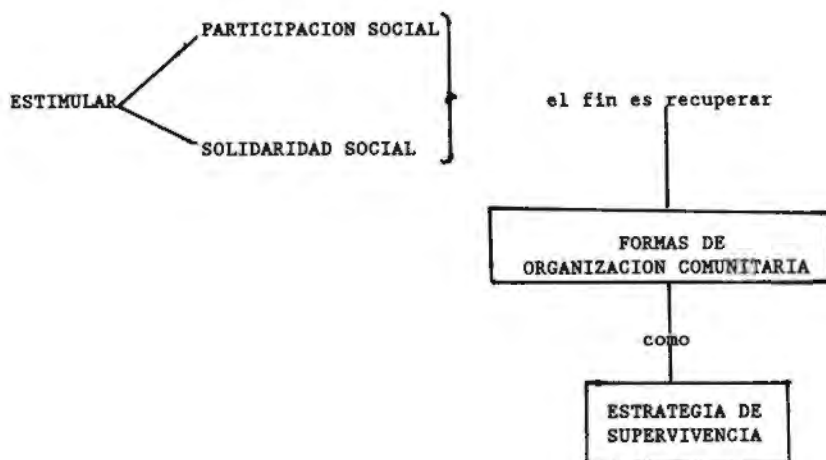
cambios de carácter de un niño, la detención del crecimiento y la pérdida de peso son las armas fundamentales con que contamos para evitar la progresión de la desnutrición hasta una gravedad y cronicidad tales que puedan dejar secuelas físicas y mentales definitivas.

1.3 OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Al Programa Alimentario Nacional, se lo puede considerar como un proyecto de los denominados "estrictamente sociales" cuyos fines son específicamente los de atender "la satisfacción directa de una determinada carencia en base a estándares sociales", en esta premisa se fundamenta su objetivo principal.

No obstante, el Programa no desconoce la existencia de otro tipo de necesidades a las que podríamos denominar "sociabilidad" y que refieren a la dignidad, autoestima y encuentro de sentido de la propia existencia y del mundo que rodea a todo ser humano.

La atención de éstos aspectos, a los que el PAN denominó como objetivos complementarios se fundamentan en el siguiente marco:



a). Descripción de los objetivos principales y complementarios

Objetivo principal:

LA COMPLEMENTACION DE LA ALIMENTACION DE LAS FAMILIAS CARENCIADAS MEDIANTE LA ENTREGA DE ALIMENTOS, LOS MISMOS REPRESENTAN EL 30% DE LAS CALORIAS MENSUALES NECESARIAS PARA UN GRUPO FAMILIAR TIPO.

Objetivos complementarios:

- 1.- Desarrollar y mejorar las pautas y hábitos alimentarios más favorables para la salud de la población.
- 2.- Enseñar a las madres a preparar alimentos eficientemente, privilegiando el uso de aquellos que sean más accesibles según el área geográfica específica.
- 3.- Estimular la lactancia materna.

- 4.- Difundir la necesidad de efectuar el control de crecimiento y desarrollo de los niños y del embarazo, así como hacer conocer los programas existentes para ello.
- 5.- Desarrollar campañas tendientes a evitar la deserción escolar.
- 6.- Divulgar la existencia de otros programas de desarrollo social y su vinculación con la comunidad.
- 7.- Captar los problemas sociales en referencia a los servicios específicos.
- 8.- Estimular la participación comunitaria.

De acuerdo a esta caracterización de objetivos, el programa asume cierta complejización en relación a los medios que utiliza para lograr la satisfacción de situaciones carenciales que la población beneficiaria presenta.

b) Principios ejes del PAN

Además de los objetivos descriptos más arriba, el programa presenta principios de carácter fundamentalista, los cuales pasan a constituirse en patrones que garantizan el cumplimiento del marco ideológico conceptual otorgado al mismo.

- 1.- Privilegiar a las mujeres embarazadas y los niños como principales beneficiarios del programa.
- 2.- Respetar el ámbito natural de la alimentación del grupo familiar, el hogar.
- 3.- Colaborar con los padres en su función de sostén de la familia. En ningún caso se pretende sustituirlos.
- 4.- Fortalecer la relación madre-hijo, efectuando la entrega a la administradora natural de la familia, la madre.
- 5.- Aplicar el programa en forma gradual, respetando las prioridades que surgen de la emergencia alimentaria.
- 6.- Estimular la participación provincial y municipal.

1.4 DETERMINACION DE LA POBLACION OBJETIVO DEL PROGRAMA

a) Localización y cuantificación de la población beneficiaria del programa

Definido el tipo de población con mayor riesgo respecto a la subalimentación, el siguiente paso es su cuantificación y localización.

Esta tarea no resultó sencilla debido a la ausencia de información a escala nacional -desagregada por lo menos a nivel departamental-, de indicadores básicos del nivel socio-económico de la población tales como ocupación, nivel de ingreso, y mucho menos sobre indicadores de salud o específicamente sobre desnutrición.

La información más completa y con mayor desagregación que se contaba era la

proporcionada por el Censo Nacional de 1980, correspondiente a Vivienda y Educación.

La disponibilidad de estos datos, aunados con resultados de investigaciones y estudios previos que indicaban la viabilidad del indicador Vivienda como una síntesis del nivel socio-económico y Educación como complementario, posibilitó que se utilizarán estas variables para la cuantificación y localización de la población objetivo.

La información del Censo de 1980 que correspondía a Vivienda y Educación se procesó a escala nacional, provincial y departamental; dentro de este último estrato, se discriminó nivel rural y urbano. (*)

Como otra fuente de datos también se utilizó la información suministrada por la Encuesta Permanente de Hogares, la cual se realiza sobre hogares urbanos.

Del análisis de estos datos se obtuvieron los rangos de volumen de población con niveles críticos de privación en cuanto a estas dos variables (Vivienda y Educación), según su localización espacial (departamentos o partidos).

Con la información procesada se procedió a diseñar un mapa de localización espacial, el cual se denominó MAPA DE EMERGENCIA SOCIAL. A través de él resultó que los sectores subalimentados ya no se concentraban únicamente en las provincias más pobres, sino que se distribuían a lo largo de todo el país, con particular incidencia en las zonas urbanas. Esto como consecuencia, entre otras cosas, de un general empobrecimiento de la población y al continuo movimiento de población marginal desde áreas rurales a urbanas, en busca de mejores condiciones de vida.

Las zonas (regiones) de mayor criticidad son: Noroeste, Noreste, Pampeana y Metropolitana.

b) Definición de situaciones de riesgo

En función de la determinación de los grupos de mayor vulnerabilidad, se definieron cuatro situaciones de alto riesgo posibles dentro del marco familiar.

Las variables sobre las que giran las diferentes combinaciones son las siguientes:

- Ocupación
- Estado de gravidez
- Niños de menos de seis años.

La combinación de las mismas originan el siguiente cuadro de situaciones de riesgo, denominadas convencionalmente: A.B.C.D.

(*) Nivel de Vivienda con el que se trabajó:

- Casa tipo B
- Rurales
- Viviendas precarias
- Inquilinatos.

Nivel de Educación con el que trabajó: Incompleta primaria

SITUACION A

Familia cuyo responsable económico tiene ocupación estable y no hay ninguna embarazada ni niños menores de seis años.

SITUACION B

Familia cuyo responsable económico está desocupado o tiene trabajo inestable pero no se encuentran embarazadas ni niños menores de seis años.

SITUACION C

Familia cuyo responsable económico tiene trabajo estable pero hay embarazadas y/o niños menores de seis años.

SITUACION D

Familia cuyo responsable económico está desocupado o tiene trabajo inestable y hay embarazada y/o niños menores de seis años.

La caracterización detallada del nivel de riesgo familiar permite al agente Pan (encargado del Censo y posterior selección de las familias que se beneficiarán con el programa) la utilización de un instrumento homogéneo de medición de los niveles de riesgo. Se reducen así los márgenes de error atribuibles al trabajo de campo, especialmente si consideramos que reciben también un instructivo donde constan una variedad de posibles situaciones alternativas a las cuatro originales.

c) Alternativas

Si la categoría de riesgo es la D), caracterizada por la combinación de ocupación inestable y presencia de embarazadas y/o niños: SE INCLUYE LA FAMILIA COMO BENEFICIARIA DEL PROGRAMA ALIMENTARIO NACIONAL.

Si la situación está caracterizada por la combinación de ocupación estable y presencia de embarazadas y/o niños (C): SE INCLUYE LA FAMILIA EN EL PAN SI SE DAN ADEMÁS LAS SIGUIENTES CONDICIONES:

- Presencia de ingreso familiar mínimo siendo la familia numerosa pero habiéndose registrado un hijo muerto y/o enfermo.
- Presencia de ingreso familiar mínimo no siendo la familia numerosa pero habiéndose registrado un hijo muerto y/o enfermo.
- Presencia de ingreso familiar mínimo siendo o no la familia numerosa pero con una situación crítica: enfermedad o muerte reciente de un miembro que significa tener en ese momento deudas importantes.
- Otras combinaciones no contempladas que hagan que el agente del Programa Alimentario Nacional crea necesario incorporar a la familia al programa.

Cuando se presentan los casos señalados en a), b) y c) el agente Pan decidirá por sí mismo y consultará después a su supervisor. Ante el caso señalado como d) consultará a su supervisor para luego tomar la determinación que corresponda.

La Categoría de riesgo B caracterizada por la combinación de ocupación inestable y ausencia de embarazadas y/o niños: SE INCLUYE A LA FAMILIA COMO BENEFICIARIA DEL PAN SOLO SI SE DA la presencia de ancianos (más de 60 años sin pensión ni jubilación y/o enfrentados a una situación crítica).

El agente del programa ante el caso señalado, consultará a su supervisor para luego tomar la determinación que corresponda dentro de áreas urbanas. En áreas rurales, decidirá por sí mismo y consultará después a su supervisor.

La situación A) caracterizada por la combinación de ocupación estable y ausencia de embarazadas y/o niños: SE INCLUYE A LA FAMILIA COMO BENEFICIARIA DEL PAN SOLO CUANDO se de ingreso mínimo del jefe del hogar y la presencia de ancianos sin pensión ni jubilación y afectados con problemas de salud y/o vivienda.

El agente del programa, ante el caso señalado, consultará con su supervisor para luego tomar la determinación que corresponda cuando actúe en áreas urbanas. En áreas rurales, decidirá por sí mismo y consultará posteriormente a su supervisor

1.5. ASPECTOS ALIMENTARIOS

a) Composición de la caja PAN

La caja PAN contiene alrededor de 15 Kg. de alimentos no perecederos y su ritmo de entrega es mensual.

El contenido no es rígido, pudiendo variar de acuerdo con la disponibilidad estacional de ciertos productos y ciertos hábitos alimentarios regionales.

Pueden distinguirse básicamente dos tipos de cajas diferentes; a continuación se detalla el contenido en alimentos de cada una de ellas, el análisis de la composición química correspondiente y su comparación con respecto a las necesidades nutricionales de la familia tipo.

Para el análisis comparativo se utilizaron las tablas de composición química de los alimentos del Instituto Nacional de Nutrición y la tabla de Recomendaciones Nutricionales para la República Argentina, actualización año 1983. En cuanto a la familia tipo se la consideró integrada por dos adultos y dos niños en edad escolar.

CAJA TIPO I

<u>Alimentos</u>	<u>Cantidad</u>
1. Leche entera en polvo	2 Kg.
2. Aceite	1 Lt.
3. Fideos secos	1 1/2 Kg.
4. Harina de maíz	2 Kg.
5. Harina de trigo	2 Kg.
6. Corned beef	3 latas (340 gs. c/u)
7. Azúcar	2 Kg.
8. Arroz	1 Kg.
9. Porotos secos	1 Kg.
10. Grasa	1 Kg.

Composición química

Kilo-Calorías	- 65.150 cal.
Proteínas	- 1.757 gr.
Calcio	- 20,95 g.
Hierro	- 269 mg.

Peso Neto Alimentos - 14.520 Kg.

CAJA TIPO II

<u>Alimentos</u>	<u>Cantidad</u>
1. Leche entera en polvo	2 Kg.
2. Fideos secos	1 1/2 Kg.
3. Harina de maíz	2 Kg.
4. Harina de trigo	1 Kg.
5. Corned beef	2 latas (340 gs. c/u)
6. Azúcar	2 Kg.
7. Arroz	2 Kg.
8. Grasa	2 Kg.
9. Merluza natural	1 lata (380 gs. c/u)

Composición química

Kilo-calorías	- 62.363 K cal.
Proteínas	- 1.479 gr.
Calcio	- 20,44 gr.
Hierro	- 216,6 mg.

Peso Neto Alimentos = 13.560 Kg.

b) Recomendaciones nutricionales de la familia tipo - Nutrientes/día

<u>MIEMBROS</u>	<u>Kilo-Calorías</u>	<u>Proteínas (g)</u>	<u>Calcio (g)</u>	<u>Hierro (mg)</u>
Hombre adulto (22-35 años)	3.200	52	0,7	10
Mujer adulta (22-35 años)	2.300	40	0,6	16-17
Preescolar (3 años)	1.500	23	0,75	12
Escolar (10 años)	2.300	35	1,00	12
<u>Total</u>	<u>9.300</u>	<u>150</u>	<u>3.05</u>	<u>52</u>

Porcentaje de las recomendaciones Nutricionales de la familia tipo cubierto por la caja PAN/mes

Nutriente	Recomendación familiar mensual	Cant.	CAJA I	CAJA II	
			% recom. cubierto	Cant.	% recom. cubierto
Kilo calorías	279.000	65.190	23,3	62.363	22,3
Proteínas	4.500	1.757	39,0	1.479	32,8
Calcio (g)	91.5	20.95	22,8	20.44	22,3
Hierro (mg)	1.560	269	17,2	217	13,9

1.6 FORMA DE DISTRIBUCION DE LAS CAJAS

Las cajas se distribuyen según la demanda realizada por cada Delegado Provincial. Esta demanda se relaciona directamente con los requerimientos detectados durante el trabajo de Censo, y ajustadas según la producción de las dos plantas empaquetadoras del Programa (Bs. As/Paraná).

a) Medios de Distribución

El envío de cajas se realiza por ferrocarril o camión:

Por ferrocarril: Se envía la carga a cada localidad a nombre del supervisor local, el cual debe controlar dicho envío y posteriormente cuando le llega el remito con su correspondiente carta de porte, debe devolverlos, aclarando en los mismos las novedades que se pudieron haber producido -roturas o faltantes de Cajas-. En el caso específico de la planta Bs. As la carga se realiza directamente desde la planta de empaque aprovechando las líneas de ferrocarril con acceso al Mercado central.

Por camión: Posteriormente a la contratación del servicio de transporte, se establece con la empresa contratista un cronograma de distribución de acuerdo a las necesidades de cada provincia y al stock de cajas de la Planta Empaquetadora. En el caso de que la empresa no cumpla dicho cronograma en cuanto a la fecha, se procede a aplicarle una multa sobre los días demorados, otro tanto sucede en el caso de rotura o faltante de cajas. Las cajas se envían desde el nivel central a las redes de las Comisiones Provinciales, y desde ese punto a través de medios de transporte local, se remiten a los diferentes puntos dentro de cada provincia.

b) Supervisión de la distribución del PAN realizada en cada provincia

Las provincias tienen circuitos internos de distribución particulares. Algunas organizan sus entregas desde un depósito central. Otras tienen subdepósitos que atienden las necesidades de varios departamentos.

A partir de la recepción de las cajas PAN realizada por cada Delegación y una vez distribuidas las mismas en las provincia, se deberá cumplimentar la planilla en la cual quedan consignados todos los datos necesarios para verificar el cumplimiento de la distribución.

Dicha planilla es enviada mensualmente por cada responsable provincial al Departamento de Logística y Distribución de la Nación permitiendo el seguimiento y control de las cajas enviadas, receptadas y entregadas a los beneficiarios en cada jurisdicción.

c) Supervisión de la distribución del PAN a nivel local

Durante la reunión PAN se distribuyen las cajas a los beneficiarios, quienes para participar de ellas presentan la tarjeta de citación correspondiente.

La entrega se realiza previa firma en la planilla de "Control de entrega de Cajas", lo cual es remitida mensualmente a los supervisores zonales.

1.7 PLANTAS EMPAQUETADORAS

a) Características generales:

La producción de las cajas con alimentos se realiza en dos plantas empaquetadoras, equipadas y condicionadas para tal fin. La primera, y de mayor producción está en Buenos Aires, y la segunda en Paraná (Pcia. de Entre Ríos).

Planta de Buenos Aires

- Se encuentra instalada en uno de los pabellones del Mercado Central
- Producción diaria: 50.000 - 55.000 cajas
- Producción mensual: aprox. 1.050.000 cajas
- Destino de la producción: a todo el país con excepción de las provincias del Noroeste.

Planta de Parana

- Se encuentra en las instalaciones de una fábrica de propiedad de la Gobernación de Entre Ríos.
- Producción diaria: 20.000 - 22.000 cajas
- Producción mensual: 400.000 cajas
- Destino de la producción: Provincias del noroeste argentino.

1.8 CIRCUITO PAN EN LA COMUNIDAD - CUADRO SINTESIS

a. Reconocimiento primario de la zona asignada a cada agente PAN.

Los objetivos son: i) conocer la situación global de la población y el estado de la comunidad, considerando a sus organizaciones formales e informales, con el fin de evaluar los posibles recursos que esta comunidad brinda para las necesidades del programa: almacenamiento y lugar para la reunión con beneficiarios; ii) localizar, de acuerdo a los datos procesados según el Censo de 1980, los domicilios de los posibles beneficiarios. Se identifican a las familias en especial aquellas con alto riesgo.

b. Durante las visitas domiciliarias, el Agente establece contacto con la familia para conocer su específica situación socio económica, completando así la ficha de EVALUACION diseñada con ese fin.

c. A través del análisis de las FICHAS DE EVALUACION PAN, el Supervisor con la colaboración del Agente evalúa la incorporación de los beneficiarios al programa.

d. A las familias seleccionadas se les entrega la Tarjeta de Citación para la primera reunión PAN, en la misma consta el lugar, día y hora. Conjuntamente el agente explica a las familias, los objetivos básicos del programa, el contenido de la caja PAN y la forma y periodicidad con que se efectúa la entrega de las cajas.

e. Las reuniones se realizan en el lugar del barrio que el agente haya conseguido para tal fin.

FRECUENCIA DE LAS REUNIONES: cada 30 días

PARTICIPANTES DE LAS REUNIONES: 30 madres, o aquellos miembros de la familia encargados de elaborar y administrar los alimentos al grupo familiar.

CARACTERISTICAS DEL GRUPO: Las madres permanecen en el mismo grupo durante todas las reuniones posibilitando la interacción entre ellas, lo que facilita la participación y las actividades de tipo comunitario.

CARACTERISTICAS DE LAS REUNIONES: Además de la entrega de la caja, durante las reuniones se realizan charlas sobre temas informativos acerca de educación sanitaria, puericultura, embarazos, etc.

f. La caja PAN debe entregarse contra entrega de la TARJETA DE CITACION que le fuera otorgada en el domicilio. Esta se constituye en el "recibo comprobante" para el agente, de esta manera lleva el control de las entregas. En esa misma reunión le entrega al beneficiario una nueva TARJETA DE CITACION para la segunda reunión.

-CADA UNA DE LAS FAMILIAS DEBE RECIBIR MENSUALMENTE UNA CAJA DE ALIMENTOS

-LAS FAMILIAS NUMEROSAS Y LA PRESENCIA DE DESNUTRIDOS JUSTIFICAN LA ENTREGA DE DOS CAJAS.

-EN AREAS SEMI URBANAS O RURALES, SE ENTREGARAN ADEMAS SEMILLAS Y/O ALIMENTOS BASICOS PARA DESARROLLAR HUERTAS FAMILIARES O COMUNITARIAS.

-EN LAS ZONAS URBANAS SE FAVORECE EL DESARROLLO DE COOPERATIVAS, REUNIONES VECINALES Y SOCIEDADES DE FOMENTO.

g. Estimulando la participación comunitaria, pueden implementarse formas de aprovechamiento de producciones estacionales locales para el autoconsumo, así como también desarrollar la capacidad propia para resolver problemas que afectan a la comunidad.

CANTIDAD DE FAMILIAS: Actualmente el PAN atiende a 1.000.000 de familias distribuidas en todo el país.

PRODUCCION MENSUAL DE CAJAS: 1.450.000

Planta de Buenos Aires: 1.050.000

Planta Paraná: 450.000

PRESUPUESTO DEL PROGRAMA 1987: 100.000.000 dólares.

2. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVOS DEL PROGRAMA*

2.1 MECANISMOS DE CONDUCCION Y COORDINACION

a) Nivel Nacional

Comisión Ejecutiva. Funciona en jurisdicción del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación. Sus funciones comprenden: Planeamiento, administración superior, normatización, evaluación general del programa.

La Comisión Ejecutiva está integrada por los siguientes cargos:

Presidencia: corresponde al Ministro de Salud y Acción Social de la Nación.

Vice-presidencia: Secretaría de Deporte y Protección Social de la Nación.

Secretario: Secretario de la Coordinación de Salud y Acción Social.

Vocales: (4) responsables de las áreas de: Administración, Difusión, Distribución y Logística y Coordinación Técnica.

b) Nivel provincial

Delegado Federal del Programa. Es designado por la Comisión Ejecutiva Nacional, la cual lo responsabiliza por las funciones de conducción del programa en la jurisdicción que le corresponde.

Cada Delegado Federal debe coordinar su acción con cada una de las gerencias correspondientes a la Comisión Ejecutiva en los problemas específicos relacionados con la temática de cada una. La Comisión Ejecutiva en relación a los delegados dispone:

- visitas periódicas a las provincias
- presidir las reuniones nacionales de Delegados donde se evalúa la marcha del programa y se coordinan los recursos tanto nacionales como regionales.
- realizar la coordinación técnica en las jornadas de Capacitación Nacionales para profesionales de todas las provincias que estén actuando en el área y en las reuniones Regionales de Capacitación donde se tratan temáticas locales.

Comisión Provincial. Está integrada por: 2 representantes del Gobierno Provincial designada por sus autoridades); 2 representantes de Nación y Delegado del Programa.

Es competencia específica de la Comisión Provincial la localización y utilización de los recursos humanos y físicos disponibles en la jurisdicción, así como el control del cronograma de incorporación al programa de las áreas geográficas seleccionadas según normas.

c) Nivel intermedio

Supervisor zonal. El mismo posee responsabilidades de información bidimensional, logística, supervisión y evaluación local así como también de nexo entre el nivel provincial y los agentes locales (compartiendo áreas de acción común o de enlace entre ambas).

(*) Ver estructura general del PAN en Anexo

Las tareas específicas del Supervisor Zonal son las siguientes:

- Representar al Delegado Federal del programa y servir de nexo entre éste y los agentes P.A.N.
- Participar en la ejecución del programa de entrenamiento de los agentes P.A.N. incorporados al programa.
- Ejecutar el programa de identificación y orientación de los agentes P.A.N. y colaborar con éstos en la selección de los agentes comunitarios, si fuera necesario.
- Supervisar y evaluar periódicamente las acciones que desarrollen los agentes P.A.N. y agentes comunitarios.
- Controlar el proceso de transporte, recepción, almacenaje y estado de conservación del embalaje y entrega de alimentos a nivel zonal.
- Evaluar en forma continua el programa a nivel zonal, para medir las coberturas alcanzadas en términos de resultados, en base a los índices fijados por la jurisdicción provincial para el período.
- Conseguir (de acuerdo con el agente P.A.N.) el o los locales para la reunión.
- Participar del programa de difusión del P.A.N. a nivel zonal.

d) Nivel operativo local

Agente PAN: Es un recurso clave para el programa, verdadero efector local al que se le asigna un área geográfica limitada (zonas) definidas por el volumen de la población beneficiaria y las características geográficas y administrativas de la región.

La figura del agente está representada por:

- a. Personal con inserción en el estado nacional, provincial o municipal.
- b. Personal contratado por el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación para el cumplimiento de los objetivos del programa.
- c. Personal proveniente de entidades de bien público y organizaciones intermedias que adhieren al programa ad-honorem.
- d. Personal proveniente de empresas del estado y que se adscriben al programa.

Las tareas del agente PAN son las siguientes:

1. Reconocer al área geográfica (zona) que le será asignada bajo su responsabilidad para la ejecución del PAN.
2. Representar gráficamente en un plano simple o un dibujo a las viviendas o instituciones que existan en su sector (escuelas, hospitales, clubes, iglesias, sociedades de fomento, centros de salud, entidades de bien público, juntas vecinales, entidades gremiales, cooperadoras, etc.)
3. Identificar personas que vivan en el sector y conozcan los habitantes del lugar para que colaboren en la localización de las familias carenciadas que puedan llegar a ser beneficiarias del P.A.N.

4. Localizar los domicilios de las familias carenciadas para:

- Conocer a través de una conversación personal con el/la jefe del hogar u otra persona que lo represente, las condiciones sociales y económicas en que se encuentra el grupo familiar, completando paralelamente la ficha de evaluación familiar.
 - Explicar a las familias visitadas los objetivos básicos del programa, los criterios con que se seleccionarán los beneficiarios; los alimentos que contiene la caja de complementación alimentaria, así como la forma y la periodicidad con que se entregarán los alimentos.
 - Ingresar o no al programa a las familias visitadas teniendo en cuenta los criterios para su admisión establecidos en las normas.
 - Citar a las reuniones periódicas en el local sede del P.A.N., a los miembros responsables por la preparación diaria de la comida en el hogar, de la caja de complementación alimentaria y de los contenidos educativos vinculados a la alimentación, a la salud y a las condiciones de vida en general.
 - Completar la tarjeta de citación a la primera reunión del P.A.N. entregándosela al jefe del hogar o a su representante, recomendándole muy especialmente llevarla consigo al local donde se hará la reunión.
5. Establecer el programa o calendario de reuniones mensuales con grupos de representantes de las familias beneficiarias, acondicionando el local con asientos suficientes, pizarrón y otros medios audiovisuales sencillos.
6. Realizar y coordinar las reuniones con las familias beneficiarias, destinadas a ofrecer temas sobre educación para la salud y desarrollo comunitario en forma progresiva de acuerdo a las necesidades y a la realidad local de cada región del país.
7. Estimular durante las reuniones una participación activa de los beneficiarios en el desarrollo de los temas, a fin de detectar otras necesidades en la comunidad así como las posibles maneras de satisfacerlas a través de una acción conjunta y solidaria.
8. Entregar la caja complementación alimentaria a los asistentes a la reunión contra entrega de la tarjeta de citación que le fuera dada en el domicilio y la firma de la planilla de Control de Entrega de Cajas. Autorizar junto con la caja una nueva Fecha de Citación para la próxima reunión P.A.N.
9. Visitar periódicamente a las familias beneficiarias en su domicilio para actualizar la información censal, evaluar si se han modificado las categorías de riesgo y verificar la forma en que se están utilizando los alimentos.
10. Realizar visitas a los domicilios de aquellas familias beneficiarias que manifiesten insatisfacción con el programa y/o falten repetidas veces a las reuniones a fin de allanar dificultades o bien para conocer las causas por las que se han alejado del mismo.

e) Cuadro general de funciones

- Comisión Ejecutiva: Fija las políticas generales y conduce el desarrollo del Programa. Cada vocal tiene responsabilidad Ejecutiva en el área a su cargo.
- Delegado PAN: Responsable Ejecutivo del Programa, en las Provincias.
- Comisión Provincial: Dirige los equipos técnicos. Decide las prioridades de distribución. Coordina y controla las tareas de supervisión.
- Supervisores: Relacionan nivel local y nivel provincial. Controlan y evalúan las tareas de los agentes. Coordinan acciones locales con efectos del Sistema Sanitario, Educativo, etc.
- Agentes: Realizan las reuniones de beneficiarios PAN. Aplican los subprogramas (Educ. Sanitaria, Saneamiento básico, Huertas, Compras Comunitarias, etc.) Entregan la caja PAN. Realizan el seguimiento de las familias.
- Comunitarios: Asisten al agente en sus tareas. Promueven acciones y son nexos entre el Programa y la población beneficiaria.

2.2 DESCRIPCION DE LAS FUNCIONES DE LAS GERENCIAS QUE INTEGRAN LA COMISION EJECUTIVA NACIONAL.

a) Gerencia de distribución y logística

Esta gerencia presenta tres dimensiones de trabajo especialmente delimitadas:

1ro. Coordinación Administrativa

Se ocupa del ordenamiento general, supervisión y coordinación de:

- Requerimientos de compra de los productos.
- Contratación de bienes, fletes, servicios, etc.
- Entendimiento en las relaciones con la Junta Nacional de Granos, Dirección Nacional Química, Corporación del Mercado Central de Buenos Aires; Proveedores y Organismos Oficiales.

2do. Coordinación de Producción

La coordinación de producción supone: recepción, almacenaje, custodia, despacho de mercadería, fiscalización de las actividades del servicio de empaque (empresa particular).

En esta gerencia se ejerce la responsabilidad total sobre las tareas que se desarrollan en la planta de empaque y sobre la observancia en esta área de los contratos con proveedores y empresas intervinientes en el proceso.

3ro. Coordinación de Distribución e Inspección

Está a cargo de esta gerencia la planificación del diagrama general y la coordinación de entrega de las cajas PAN.

Esto implica la directa intervención en:

- Recepción y registro de información sobre pedidos de cajas PAN.
- Determinación de sistemas de transporte, su contratación, carga y despacho a destino.
- Supervisión de vehículos, horario, modos de estiba y operación de la carga.
- Sistematización de la información derivada del proceso, para la elaboración de resultados estadísticos y previsiones por demandas futuras.
- Supervisión de los aspectos contables y operativos del programa, cubriendo todas sus etapas desde la compra y procesamiento hasta la distribución final.
- Unificación en todo el país del marco de aplicación del programa y los sistemas de control operativo.

b) Gerencia de Coordinación Técnica

La función de esta gerencia es diseñar, coordinar y evaluar los aspectos relativos a la capacitación en el área de los Recursos Humanos.

Para cumplir sus objetivos se desempeña en 4 áreas:

- Relevamiento
- Planificación y diseño (de actividades)
- Capacitación
- Control y evaluación de la capacitación.

Las tareas desempeñadas por esta gerencia son las siguientes:

1. Diseño del perfil adecuado para el desempeño como agente y supervisor.
2. Diseño de las necesidades de capacitación.
3. Capacitación de Agentes y Supervisores.
4. Diseño de subprogramas de capacitación:
 - Educación para la Salud
 - Saneamiento Ambiental
 - Huertas.
5. Descentralización de la capacitación en los responsables del área provincial.
6. Diseño y elaboración de materiales de capacitación: manuales, cartillas, plegables, audiovisuales, gráficos, etc.
7. Control y evaluación de capacitación.

c) Gerencia de difusión

La difusión del P.A.N. se basa en la propaganda, (no en la publicidad) como instrumento para lograr sus objetivos. De este modo, pone en conocimiento de la opinión pública todo aquello realizado por el Programa.

Toda la comunicación está escrita con sencillez, en lenguaje de fácil comprensión, ya que el perfil al que va dirigido es muy amplio y de características muy variadas.

La campaña del P.A.N. es un todo. Todos los avisos de la misma responden al mismo lenguaje comunicacional y se basan en las mismas apelaciones. Estas son:

- La participación
- La solidaridad.
- Compartamos el P.A.N.
- Las cuentas claras.

De esta forma y para ser consecuentes con el público al que se debe llegar, el P.A.N. utiliza los medios de mayor cobertura, es decir, los principales medios de difusión masiva.

Las funciones para lograr estos objetivos son:

- Producción y análisis de la información.
- Elaboración de mensajes.
- Producción y emisión de mensajes.

3. PARTICIPACION DE ORGANIZACIONES INTERMEDIAS E INSTITUCIONES

3.1 IMPLEMENTACION DEL PAN Y COORDINACION CON EL SISTEMA EDUCATIVO SANITARIO Y OTROS PROGRAMAS

Se pretende que la reunión PAN además de un mecanismo de distribución ordenada de la caja, sea un lugar de encuentro donde agentes y beneficiarios puedan tratar temas vinculados a la salud (nutrición, vacunación, crecimiento y estimulación temprana, etc.) saneamiento básico (potabilización de agua, eliminación de excretas, etc.) en forma participativa aportando los agentes los elementos del saber académico y los beneficiarios su experiencia y su conocimiento acerca de su cotidianidad.

El sistema educativo ha brindado, en todo el ámbito nacional, las escuelas para la realización de reuniones PAN. Además, de acuerdo a las realidades locales, muchos maestros rurales desarrollan la tarea de Agentes PAN en su zonas.

Las instituciones comunitarias participan en el programa sobre todo a nivel provincial y local haciéndolo de acuerdo a sus posibilidades y coordinando su acción con los delegados provinciales zonales.

Por ejemplo:

Sociedades de Fomento: Han brindado espacio físico para la realización de reuniones.

Iglesias: Han derivado al programa posibles familias beneficiarias.

Defensa Civil y Gendarmería: Han contribuido en la distribución en zonas de difícil acceso o ante emergencias.

Un lugar aparte merece la coordinación con el sistema sanitario.

A nivel nacional

Los diferentes departamentos del Ministerio de Salud y Acción Social han brindado su apoyo para la realización del programa. Basten como ejemplo:

- Educación para la Salud - Edición de material
- Maternidad e infancia - Entrenamiento de agentes y derivaciones cruzadas a poblaciones semejantes.
- Dirección Nacional de Programa de Salud - Coordinación con otros programas nacionales.
- Dirección Nacional de Relaciones Internacionales - Coordinación con instituciones internacionales (UNICEF, CASAL, FAO.).
- Dirección Nacional de Vigilancia Epidemiológica - Entrenamiento de agentes, campañas conjuntas.

- Dirección de Prensa - Edición de material de capacitación, registros y formularios.
- Dirección Nacional de Estadísticas de Salud - (Diseño de formularios. Evaluación. Estadísticas de resultados).
- Dirección de Emergencias Sociales - (Derivación de población. Asistencia no alimentaria a beneficiarios PAN).

Fruto de la coordinación con el Sistema Sanitario es el proyecto de Capacitación Conjunta de Agentes de Programas Sociales que se realizó en el Ministerio de Salud y Acción Social, entrenando a los agentes PAN junto a los agentes Sanitarios, miembros de Comedores Infantiles y del Plan Materno Infantil. Estos cursos fueron realizados tanto en la Provincia de Buenos Aires (Morón), como en Neuquén y Río Negro.

A nivel local

Los efectores del Sistema de Salud colaboran en la implementación del Subprograma Control del Crecimiento y Desarrollo, atendiendo y controlando a los niños de bajo peso y a las embarazadas derivados por los agentes.

Asimismo el programa incluye como beneficiarias a aquellas familias con niños desnutridos que fueran detectados por el Sistema Sanitario y que por alguna razón hubieran sido localizadas por los agentes PAN.

3.2. PARTICIPACION DE LAS ECONOMIAS REGIONALES

En virtud de lo determinado por la Ley No. 23.056 se ha ofrecido la oportunidad de que las producciones regionales participen en la provisión de los alimentos componentes de la caja PAN.

Hasta el presente se ha tratado de tipificar una caja de alimentos de características uniformes para todo el país, teniéndose prevista la posibilidad de implementar composiciones específicas para cada región, en las que se tengan en cuenta las condiciones climáticas, los hábitos alimentarios y las disponibilidades productivas locales.

No obstante que esto aún no ha sido posible, es importante en la actualidad la participación de las distintas provincias en la provisión de alimentos para el programa.

Como surge del estudio detallado de los diversos concursos efectuados por la Junta Nacional de Granos, se han realizado operaciones que incluyen productos e insumos de las siguientes provincias:

ARROZ	ENTRE RIOS - CORRIENTES
HARINA DE TRIGO	BUENOS AIRES
AZUCAR	SALTA - CHACO - TUCUMAN
FIDEOS	BUENOS AIRES - RIO NEGRO - SANTA FE
LECHE EN POLVO	SANTA FE - CORDOBA - ENTRE RIOS - BUENOS AIRES
POROTOS	JUJUY
HARINA DE MAIZ	CORDOBA - BUENOS AIRES - SANTA FE
CORNED BEEF	BUENOS AIRES - SANTA FE - ENTRE RIOS
ACEITE	SANTA FE - BUENOS AIRES - CHACO
GRASA VACUNA	BUENOS AIRES
CAJAS CARTON	ENTRE RIOS - BUENOS AIRES - MISIONES

Es importante el número de provincias que participan o participaron en forma y proporción diversa en la composición y empaque de la caja PAN, a lo que debe agregarse como factor generador de actividad económica, la contratación

local de medios de transporte, gastos de infraestructura y sueldos que se efectúan en la totalidad de las zonas de distribución.

Mecanismos especiales se han aplicado para la provisión de harina de trigo, operando a partir del cereal aportado por la J.N.C. y contratando la molienda a fagon y envasado el producto.

Similar criterio se aplicó para el aceite comestible, ante una circunstancial carencia de ofertas en el mercado a precios razonables se contrató el procesamiento del girasol suministrado por la misma Junta, lo que determinó una significativa baja de costos.

Abundan ejemplos en cuanto a ventajas comparativas en los precios de varios productos regionales, así la optimización de costos y la correcta asignación de recursos son dos metas ligadas permanentemente al desarrollo del PAN.

Los delegados federales están habilitados para recibir y canalizar ofertas de producciones regionales, en la intención de que la política de compras y contrataciones sirva a los objetivos del Federalismo y la reactivación económica, como también al más racional y justo aprovechamiento de los recursos alimentarios de nuestro país.

4. DESARROLLO DE OBJETIVOS COMPLEMENTARIOS - SUBPROGRAMAS

A nivel nacional el P.A.N. ha desarrollado cinco subprogramas:

1. Educación para la Salud.
2. Control de Crecimiento y Desarrollo
3. Compras Comunitarias
4. Huertas
5. Saneamiento Básico-Agua Potable.

Además teniendo en cuenta las realidades locales cada provincia realiza las campañas y acciones comunitarias que considera necesarias para satisfacer las demandas de su población.

Es prerrogativa de cada delegado provincial evaluar las condiciones locales para dar cauce a los subprogramas de orden nacional, de manera tal que no se instituyan acciones que puedan conducir a defraudar las expectativas creadas por un determinado subprograma cuando la provincia no cuenta con infraestructura suficiente para implementarlo. Tal es el caso del subprograma Control de Crecimiento y Desarrollo, que consiste en la detección y derivación a los centro de salud de los niños con bajo peso para su diagnóstico y control sanitario. Este subprograma no se puede realizar donde no existe sistema de salud capaz de absorber la demanda, limitándose entonces el Delegado P.A.N. a recortarlo o aplicarlo parcialmente ya que una detección sin posterior control por parte del sistema de salud no tendría eficacia alguna.

4.1 EDUCACION PARA LA SALUD

Es el tema principal de las reuniones P.A.N. En todo el país se ha tratado de abordar con metodología participativa la discusión sobre temas de salud y prevención de enfermedades para lo cual los agentes recibieron formación de cada Delegado Provincial, se editó material especial y ayuda técnica del Sistema Sanitario.

4.2 CONTROL DE CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Tiene como finalidad detectar a los niños de bajo peso y enviarlos al área de salud para su control y/o atención, realizar el seguimiento de los niños desnutridos verificando su asistencia a los centros sanitarios y complementar su alimentación mediante la entrega de cajas suplementarias.

Para esto se capacitó en el nivel nacional a los técnicos provinciales en el uso de planillas de computación para realizar el registro y a los agentes en el uso de Tabla de Crecimiento, manuales y formularios. Este último tramo estuvo a cargo de cada delegación.

Cada delegación operativizó este subprograma de acuerdo a los recursos de salud existentes en su provincia.

4.3 COMPRAS COMUNITARIAS

Este subprograma consiste en la formación de grupos de beneficiarios que se dedican a comprar artículos de primera necesidad al por mayor abaratando así los precios al liberarse de los intermediarios.

Esto adquiere especial importancia en lo que se refiere a la compra de alimentos permitiendo así a la población más carenciada acceder a productos en cantidad y calidad de otra manera vedados para ellos.

En este subprograma el agente P.A.N. cumple un rol orientador ya que su misión es favorecer la organización y no realizar la operación.

El P.A.N. pone a disposición de los beneficiarios la estructura organizativa:

- Centros de Información sobre Compras Comunitarias.
- Orientación y formación de grupos de compra por parte de los agentes.
- Difusión y propaganda de la metodología y sus resultados.

4.4 HUERTAS

En las ciudades o en los espacios periurbanos se propone la huerta familiar o comunitaria para avanzar en cambios que resulten un ahorro de recursos ambientales y aumentos en los niveles de satisfacción de necesidades de la población involucrada, tanto sea que esto significa consumir más, consumir mejor o consumir distinto. Esta propuesta abarca un abanico muy amplio que apunta por una parte hacia aspectos culturales, de organización social y de organización del consumo.

Los problemas son:

- Cómo acercar producción y consumo para reducir los costos energéticos.
- Cómo incorporar espacios vacíos periurbanos o interurbanos a la oferta alimenticia.

5. CONSIDERACIONES FINALES

5.1. PLANIFICACION

a) Centralización vs. descentralización

Un programa con fines estrictamente alimentarios, por sus propias características tiende a un funcionamiento centralizado debido al tipo de asistencia que plantea, sistemática y uniforme y además como forma de optimización.

El PAN fue centralizado en su diseño inicial, mientras que en su ejecución algunas de sus funciones transitan hacia una creciente tendencia de gestión descentralizada.

Esta tendencia posibilita una mayor flexibilidad y adaptación a las necesidades y finalidades locales y regionales, especialmente las de índole comunitario. Concretamente el tipo de descentralización que se instaló en el programa alcanza a las formas de aplicación de políticas y sub-programas y controles locales, sin extenderse al área de formulación de aquellas.

Las funciones según se operacionalicen centralizada o descentralizadamente se distribuyen de la siguiente manera:

CENTRALIZADA

- Formulación de políticas gales.
- Administración
- Sistema de compras
- Sistema de contratación
- Distribución de cupos de unidades
- Políticas de capacitación
- Definición de población vulnerable
- Políticas Comunicacionales.

DESCENTRALIZADA

- Selección de beneficiarios.
- Supervisión y control de distribución
- Supervisión y control de agentes
- Desarrollo y Supervisión de acciones comunitarias
- Implementación subprograma nacionales.
- Organización del voluntariado, personal e institucional.

5.2 MISION DEL PROGRAMA

La transformación del PAN en un programa con características globales satisfactor de una gama de metas y necesidades que trasciende lo alimentario, ha generado en su dinámica por lo menos cuatro áreas de acción, consideradas por los responsables de la formulación de políticas, de total prioridad.

DISTRIBUCION DE ALIMENTOS

CAPACITACION DE LAS REUNIONES

APLICACION DE SUBPROGRAMAS NACIONALES

DESARROLLO Y ESTIMULO DE ACCIONES COMUNITARIAS

Estas multiplicidad de metas -consecuencia del trabajo en distintas áreas-, si bien no están disociadas, implican características y formas divergentes de implementación y despliega y complejiza el funcionamiento del programa.

5.3. AMPLIACION DE LA ESTRUCTURA

Una de las consecuencias de la variedad de objetivos que exceden los clásicos fines de un programa alimentaria, es la superación de la capacidad operativa de los recursos humanos del programa. Una solución a esto es el armado de una red de organismos gubernamentales (del tipo asistencial) que puedan atender estos aspectos.

La coordinación de esta red, supone un nuevo aspecto operativo, para el cual se debe contar con la suficiente capacidad para administrarlo.

a) Participación de organismos o instituciones voluntarias

Las formas de vinculación que el programa asume con ellos revisten diferentes niveles de cooperación y asimilación:

1. Nivel de Comunicación: en los casos en que se relacionan para charlas, intercambio de impresiones, ideas, pareceres.
2. Nivel de Cooperación: en los casos de trabajo en conjunto, mediante arreglos y tareas informales.
3. Nivel de Confederación: supone acuerdos y definiciones más formales pero que deja un cierto grado de libertad a cada parte.
4. Nivel de Federación: que implica la definición de objetivos y tareas, así como la creación de una estructura para su ejecución.

b) Participación de voluntariado no institucional

Una de las campañas comunicacionales que diseñó la gerencia de Difusión se dirigía a la población general con el objetivo de que asumiera como propio, el lanzamiento y puesta en marcha del programa. La respuesta a este estímulo fue exitosa.

Las adhesiones que se recibían presentaron diferentes niveles de involucramiento; desde la donación de dinero hasta la oferta de trabajo diario.

El manejo centralizado de estos recursos desde la Comisión Ejecutiva presentó falencias, para la inserción dentro de la estructura PAN, debido a dificultades en la derivación-aceptación, por parte de los niveles locales.

Sin embargo, en los casos en que se actuó en forma descentralizada, a nivel local, se obtuvieron mejores resultados debido a las tareas más concretas y la mayoría de las veces al conocimiento de la zona, por ser gente del lugar. Esto facilitó la integración de estos a los canales de la estructura del programa.

5.4. ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION Y EJECUCION

Es frecuente observar que generalmente en los programas ejecutados por organismos gubernamentales se traslada a la implementación de estos proyectos sociales, el mismo tipo de estructura más o menos burocrática que existe en el organismo central.

En el caso del PAN esto no se cumple; lo que obviamente le permitió algunos de sus logros.

El programa no depende de ninguna Dirección del Ministerio de Salud y Acción Social, sino de una estructura ad-hoc a nivel político y gerencial-.

Cuenta con una planta de personal con 2359 cargos. Si bien estos no fueron cubiertos en su totalidad, ya que la norma de la Comisión Ejecutiva desde su inicio fue la de dar participación a agentes de otros organismos que estuvieran subutilizados; los cuales se incorporaron a través de un trámite de adscripción o comisión. En las delegaciones provinciales se acordó implementar el programa con una cantidad de agentes nacionales, pero también con una contraparte similar de agentes provinciales.

Los cargos gerenciales de la Comisión Ejecutiva con nivel de ejecución, (con excepción del gerente de administración quien cumple funciones como Director de Administración) son dedicación exclusiva; al igual que los Delegados Provinciales.

Cuenta con presupuesto propio, independiente de la partida destinada al M.S.A.S.

Los mecanismos de compra/contratación, están fuera de la Ley de Contabilidad que rige a la Administración Pública Central. El PAN se rige por el art. 1 de la Ley y Decreto reglamentario del Programa, donde se establece que los consumos y servicios podrán comprarse y/o contratarse a través de la Junta Nacional de Granos, organismo descentralizado, por medio de licitación pública.

La Junta está facultada para la contratación de:

- productos
- servicios
- recursos no personales
- recursos personales.

Quedan excluidos de este sistema, las adquisiciones relacionadas con papelería, formularios, difusión, locaciones de obra y otros rubros; las cuales no representan demasiada magnitud, alcanzando solo un 5% aproximadamente del presupuesto anual.

El mecanismo de compra, para estos casos es a través de la Dirección de Administración del M.S.A.S. con sistemas de actos licitatorios como los programas que administra dicha dirección.

El sistema de empaque de las cajas está a cargo de una empresa privada; especializada en este rubro. Dado que la empresa es contratada por licitación por la Junta Nacional de Granos, la gerencia de Distribución y Logística solo realiza dentro de la planta de empaques tareas de coordinación/supervisión/control de calidad, no incluyendo la responsabilidad de operar en la línea de producción.

El PAN considerado como programa de emergencia, incluyó esta condición para todas las gestiones y tramitaciones dentro de la Administración Pública. Esto implica urgente realización del trámite, y en los casos de pago de arancel o comisión (caso agencia de publicidad del Estado) se reduce un 50%.

5.5. PRESUPUESTO

En el análisis de la distribución de las negociaciones del crédito asignado al programa se observa a la fecha que el 92,13% del mismo está destinado a las unidades PAN (caja), distribuyéndose el 7% restante entre gastos de personal, pasajes, combustible, distribución y equipamiento. Pero además, cabe destacar, en relación a años anteriores cómo crece la tendencia hacia la optimización de recursos para lograr una mayor concentración en las unidades.

1984	1985	1986
81,3%	89,8%	92,13%

5.6 ALIMENTOS

En lo que se refiere a la selección de los alimentos que incluye la caja, las autoridades del programa, mantuvieron algunas prioridades:

1. Primera calidad
2. Primera marca (reconocida en el mercado)
3. No se alterarían los hábitos alimentarios.

Durante la etapa de diseño del programa, se recibieron muchas ofertas para la inclusión de productos dentro de la caja con altos valores proteicos y/o calóricos, pero de uso no frecuente ya no para la población objetivo, si no para la sociedad en su conjunto.

Si bien la inclusión de estos productos suponían abaratamiento y en algunos casos disminución de peso en el total de la caja se resolvió no incluirlos. Estos nuevos productos tenían una alta probabilidad de ser rechazados y consecuentemente no ingeridos, y el objetivo en este momento es atender una emergencia alimentaria.

De todas maneras, a lo largo de estos años, no siempre resultó posible mantener en vigencia estos principios debido a condiciones externas al PAN, relacionadas con la oferta y la demanda de los productos en el mercado.

5.7. SUPERVISION Y CONTROL

Los programas globales, concebidos para satisfacer una extensa gama de necesidades, o convertidos en tal, como el PAN, se caracterizan por la amplitud de sus metas y objetivos, y requieren por lo tanto mandatos amplios y recursos abundantes.

La coordinación, supervisión y control asumen niveles de gran importancia, pero quizás donde más se necesita esto es a nivel local, con lo cual la delegación de facultades en el personal de niveles inferiores es esencial para que puedan coordinar eficazmente sus funciones, lo que trae como consecuencia una necesidad aun mayor de coordinación a nivel central. En el caso del PAN, las áreas de supervisión y control son las que funcionan con mayor descentralización.

En lo que respecta a la selección de beneficiarios, el control desde la Comisión Ejecutiva es inmediato, luego de un proceso de computarización, en ese lapso el agente y el supervisor ya tomaron decisiones autónomamente.

El control y reaseguro previo para la certeza de estas decisiones reside en el entrenamiento de los cursos y el diseño de parámetros claros para la selección y el trabajo de campo en general.

5.8. CONSIDERACIONES RESPECTO A LA ETAPA DE DIAGNOSTICO

La carencia de información fededigna, como ya se explicó en el capítulo referido a características básicas del programa para la elaboración del diagnóstico, provocó que se combinara justamente con la elección de las variables vivienda y educación; (resumidos como datos estadísticos secundarios) un cúmulo de información proveniente de los propios sujetos, potenciales beneficiarios, indagados y bajo la observación de los agentes.

La etapa de recopilación de esta información, se realizó durante la primera fase del programa. Si bien ya se encontraban definidos los cuadros en situaciones de riesgo, esto no impidió que lo recogido a través de la directa observación de los agentes, como de la información proveniente de los propios sujetos acerca de específicas demandas según la pertenencia a distintos tipos sociales en diferentes estrategias de supervivencia, fuera aprovechado para enriquecer el original cuadro de situación del riesgo con alternativas igualmente críticas.

5.9 MECANISMOS DE EVALUACION

La evaluación de un programa de estas características debe cumplirse atendiendo tres criterios:

- a. El Técnico-organizativo (eficacia).
- b. El de eficiencia.
- c. El de satisfacción del usuario.

El PAN intentó, lo cual no significa enteramente que lo haya logrado, considerar la evaluación como un proceso continuo a fin de ir controlando los logros de resultados y los impactos colaterales sobre la población y repercusiones sobre otros. Esto es importante, especialmente porque en este tipo de programas caracterizados como sociales, la distinción entre procesos y objetivos finales del proyecto es menos nítida que entre aquellos que poseen una finalidad exclusivamente técnica.

En muchos casos dentro del programa los objetivos implícitos o explícitos de superación en términos de capacitación, técnicos organizativos, de participación son tan importantes o más que los objetivos finales que se señalan en términos técnicos o de indicadores sociales.

El criterio técnico-organizativo (eficacia), requiere en primera instancia una definición de metas cobertura de la población vulnerable y de metas de saturación de la necesidad a cubrir.

En este caso, población definida por ciertos criterios de vulnerabilidad y saturación definido en 1/3 de las necesidades alimenticias.

Respecto del segundo criterio (eficiencia), el programa debería demostrar (hasta el momento ocurre, con buenas perspectivas) que opera al menor costo posible, compatible con su eficacia.

El tercer criterio (satisfacción del usuario) se desarrolló a través de dos estudios, uno cualitativo y el otro cuantitativo a beneficiarios del programa. En el estudio cuantitativo se utilizó un consultor externo al programa para lograr mayor objetividad. Se trabajó con 3.000 casos a partir de una muestra nacional estratificada según regiones.

El resultado de esta evaluación conjuntamente con la cualitativa, sirvió como un sistema de aprendizaje y ajuste para el personal técnico administrativo del proyecto, pudiendo incluirse también a los beneficiarios, experiencia que aún el programa no realizó.

5.10 EFECTOS COLATERALES

Es improbable la predicción directa de todos los efectos que un proyecto puede desencadenar, pero si es posible plantearse a priori la posibilidad de que ocurran y hasta de prever algunos, con alcances dentro de la dinámica del programa y su población objetiva.

En el PAN, la multiplicidad de efectos colaterales es muy amplia, como ejemplo, se puede observar el tejido social que se estructuró dentro de la comunidad; el cual en muchos casos se solidificó de tal manera que se mantiene, independientemente de la presencia institucional (agente PAN).

Se destaca la experiencia del Sub-Programa compras comunitarias el cual en su origen fue una tarea comunitaria descentralizada, promovida por una beneficiaria del Gran Buenos Aires.

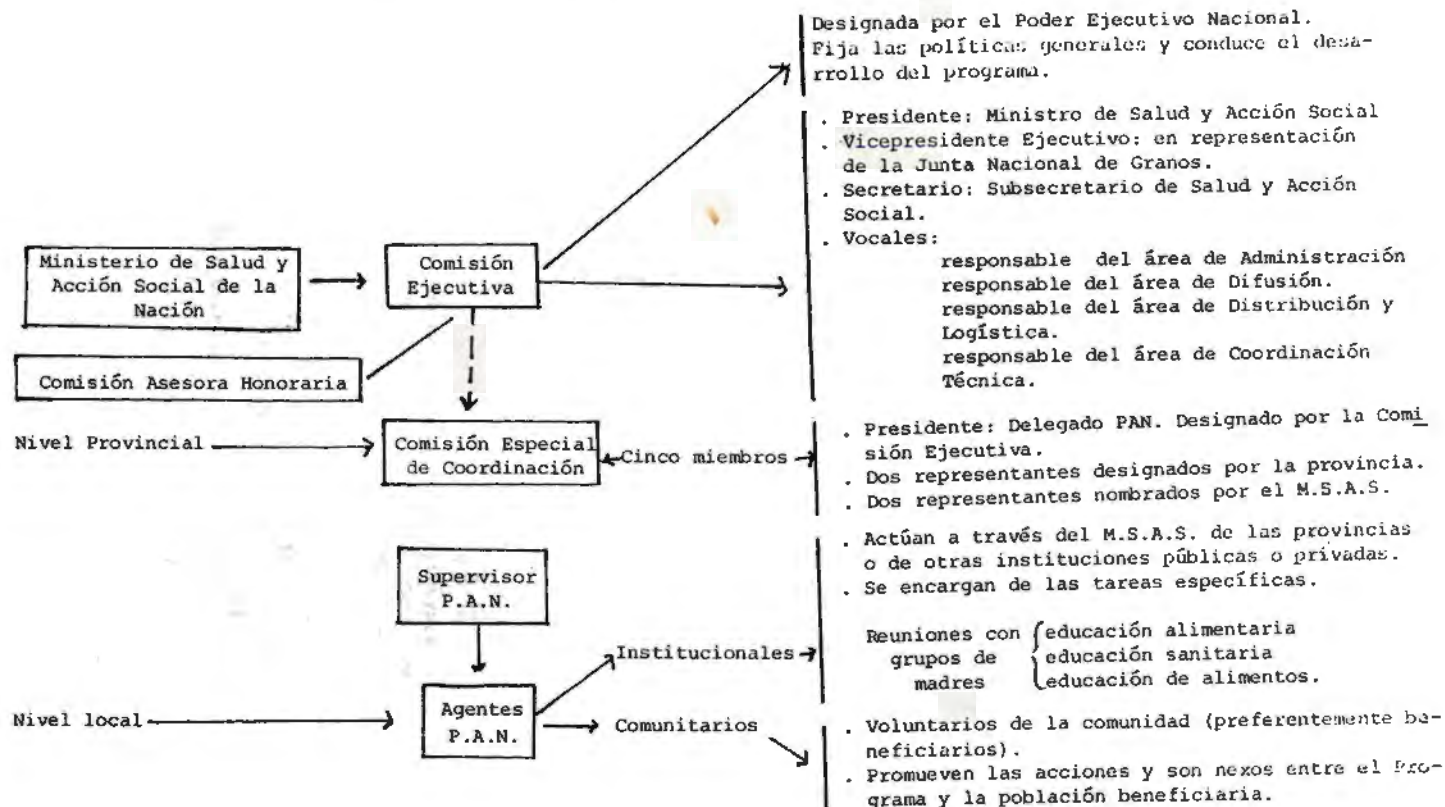
Debido a los buenos resultados que se lograba, la Comisión Ejecutiva decide sistematizarlo como sub-programa para toda la población beneficiaria.

El éxito de este programa fue difundido a través de una campaña, cuyo objetivo era mostrar la superación de la etapa de "Programa como mero distribuidor de alimentos", si no también, sus funciones como estimulador de conductas activas hacia un mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, en fin, esta comunicación, actuó como efecto de demostración en el resto de la población; lo cual lo incorporó como sistema de compra. Esto trae aparejado una reformulación de la dinámica del Mercado Central en el cual hasta el momento solo compraban comerciantes para reventa. A partir de las compras comunitarias también eran atendidos consumidores finales con sistemas de compras mayorista.

Este impulso posibilitó a las autoridades del Mercado Central y la Secretaría de Promoción Social, incursionar diferentes formas de comercialización con menores costos para el usuario, manteniendo siempre la relación inicial: Productor - Consumidor Final.

La figura final de este proceso son los MERCADOS COMUNITARIOS ya descentralizados del Mercado Central, y ubicados en diferentes barrios y localidades del país y donde el sistema de compra también es minorista.

ANEXO
ESTRUCTURA DEL PAN



PROGRAMA DE DESARROLLO PRODUCTIVO ALIMENTARIO Y SOCIAL

(PRO-PAS)*

DISEÑO GENERAL DEL PROGRAMA

MANUAL DEL AGENTE

COMISION PRESIDENCIAL PARA LA
REFORMA DEL ESTADO (COPRE)
Caracas - Venezuela
1986

* El documento original describe aspectos locales de carácter logístico muy específicos a la realidad venezolana, que fueron suprimidos de esta presentación.

Programa de Desarrollo Productivo Alimentario y Social (PRO-PAS): diseño general del programa: manual del agente / Comisión Presidencial para la Reforma del Estado.- Caracas: Ediciones de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, 1986. - 73 p. - (Folletos para la Discusión; 3).

I. DISEÑO GENERAL DEL PROGRAMA

ALGUNOS HORIZONTES

La Comisión Presidencial para la Reforma del Estado tiene asignada la tarea de proponer un conjunto de reformas que conduzcan hacia un Estado más democrático y eficiente.

Si se asume que el Estado, más que un ente o aparato formal, es el juego complejo de relaciones que se producen entre todos los ciudadanos y los poderes y organismos públicos que existen en virtud del ordenamiento jurídico, comprendemos entonces lo vasto de la tarea propuesta. Ello impuso desde un principio establecer jerarquías y prioridades en el trabajo a desarrollar.

Se hizo imprescindible evaluar cuáles de todas esas relaciones que existen entre el Estado y los ciudadanos, resultan fundamentales para un desenvolvimiento más feliz y afortunado de la sociedad. Una de las formas más privilegiadas de tales relaciones la constituye la definición de las políticas públicas, y dentro de éstas, la política social del Estado es de la mayor importancia, especialmente en un país como el nuestro.

Fue en razón de lo anterior que en el seno de la Comisión se procedió a constituir, bajo la dirección del Dr. Reinaldo Cervini, un grupo de trabajo responsable de abordar el problema de la formulación, evaluación y ejecución de las políticas públicas en el área social.

Un detenido examen sobre la materia permitió constatar, a manera de diagnóstico, los siguientes hechos:

- 1.- Que difícilmente pueda hablarse en Venezuela de la existencia de alguna política social. Esta ha sido concebida la mayoría de las veces como un aditamento de la política económica y ha estado orientada a tratar de solventar problemas que ésta crea o no logra resolver. Ello la ha hecho errática, y en muchos casos inexistente. En su ausencia se ha producido una amplia variedad de programas, acciones, operativos y proyectos, de manera desarticulada, parcial y discontinua.
- 2.- Que, en concordancia con el punto anterior, no existe ningún organismo rector de la política social. Los programas sociales son ejecutados desde muy diversas instituciones del Estado, estando a menudo su dirección en niveles medios y bajos de la organización. Los programas sociales son generalmente asumidos como programas complementarios, de segundo y tercer orden.
- 3.- Que el rasgo predominante de los programas de acción social ha sido el populismo, la idea del Estado benefactor, y la acción clientelar. "Programa Social" ha sido en el país un sinónimo de dádiva, regalo y desperdicio. Al gasto social se le apreciaba como un gasto corriente, no reproductivo; una especie de carga social.
- 4.- Que, por otra parte, los recursos que el Estado ha destinado a lo que se conoce como "gasto social" han sido considerables, alcanzando cifras hasta el orden del 50% y más del presupuesto nacional durante los últimos años. Por lo tanto, no puede hablarse de un problema de escasez de recursos, sino de ausencia de políticas y de ineficacia del gasto.

- 5.- Que existe en los organismos que atienden al sector social una mayor escasez relativa de recursos gerenciales modernos, de tecnología de gestión, de capacidad ejecutiva. Actúa el prejuicio según el cual lo social es incompatible con criterios de administración. Pareciera que, por deficiencia, los programas sociales no se administran de acuerdo con técnicas modernas y eficientes.
- 6.- Que frente a todos estos hechos, los indicadores más confiables señalan un deterioro sostenido de las condiciones de vida de amplias capas de la población venezolana. Baste decir que de éstas, cerca de un 40% padece pobreza crítica; esto es, que sus niveles de ingreso no le permiten acceder a la canasta básica de alimentos.

Partiendo de las constataciones anteriores, así como de la revisión de un conjunto de experiencias internacionales en materia de política social, se procedió a confeccionar el programa Productivo, Alimentario y Social (PROPAS) a partir del cual fuese posible desarrollar algunas líneas concretas de acción en las siguientes áreas:

1.- La atención a la pobreza crítica como objetivo fundamental de la política social.

Se requiere pasar de una situación en la cual merecen la misma atención los programas de la juventud, la tercera edad, las ferias de hortalizas, el desarrollo de la mujer, las casas de rehabilitación, los cursos de corte y costura, a otra situación en la cual se definan claramente prioridades y objetivos de acuerdo a la gravedad y trascendencia de los obstáculos que el país tiene para su desarrollo.

Un análisis serio de la realidad social venezolana permite afirmar que el problema más grave que actualmente confronta el país, es el de la pobreza que afecta alrededor de un 80% de su población, siendo ello a su vez la matriz de otras innumerables calamidades sociales tales como la delincuencia, la drogadicción, la deserción escolar, etc.

Al combate a la pobreza, y muy especialmente a la pobreza crítica, debe definirsele como el eje rector de la estrategia social del Estado venezolano, y a su alrededor debe organizarse toda la acción del aparato público.

2.- La organización y la solidaridad como palancas básicas para el cambio social.

Como palancas fundamentales para mejorar las condiciones de vida de estos estratos a partir de sí mismos. El programa postula y desarrolla, tomando en cuenta elementos metodológicos muy concretos, una política social basada en la promoción de la organización y la solidaridad al interior de la población que padece pobreza crítica. En tal sentido se plantea un esfuerzo por superar las concepciones populistas que han dominado nuestra política social, y de acuerdo a las cuales siempre e inevitablemente es el Estado el único agente capaz de mejorar la situación de los más desfavorecidos económica y socialmente.

3.- El núcleo familiar como el interlocutor privilegiado de la política social

Los programas sociales que tradicionalmente ha adelantado el Estado venezolano, no solamente no han privilegiado el fortalecimiento del núcleo familiar, sino que han favorecido su desmembramiento y desintegración. Así, por ejemplo,

se han intentado traspasar funciones y responsabilidades que le competen a la madre y que sólo ella puede ejecutar eficazmente, a organizaciones burocráticas, ineficientes y costosas.

Es en razón de lo anterior que el Programa concibe la organización y desarrollo de su acción a partir del núcleo familiar, otorgándole dentro de éste especial importancia a la madre.

4.- Reestructuración del Aparato Administrativo del Estado

El Programa está concebido para servir como punto de partida a la reorganización del aparato administrativo que atiende al área social. La estrategia planteada consiste en definir, en primera instancia, la naturaleza de la problemática a ser enfrentada y, a partir de allí, estructurar el aparato público que habrá de asumir tal tarea. En línea con este esquema se han realizado, entre otras propuestas, algunas relativas a las transformaciones del actual Ministerio de la Juventud en Ministerio de la Familia.

Estas son pues algunas de las consideraciones que queríamos hacer en la oportunidad de presentar este Programa Social, cuyo conocimiento en mayor detalle esperamos enriquezca la discusión acerca de la formulación de la política social en Venezuela. Esta discusión es imperativa porque ha quedado demostrado a nivel de todo el subcontinente latinoamericano que el crecimiento económico por sí solo no resuelve los graves problemas sociales que padecemos. En efecto, tres décadas de expansión económica que conoció la región hasta finales de los setenta así lo demuestran: Si hemos de ganar el reto del desarrollo pleno de nuestra sociedad, debemos contar no sólo con una política económica de largo alcance, sino también con una estrategia social que le resulte consistente.

1. INTRODUCCION

La pobreza y más grave aun, la pobreza crítica es una realidad que se ha venido extendiendo en la sociedad venezolana durante los últimos años hasta alcanzar niveles difíciles de entender y justificar.

Diversos estudios e indicadores socio-económicos sirven para determinar la magnitud que ha asumido el problema. Baste por ahora citar algunas cifras:

- a. Según estimaciones de CORDIPLAN, alrededor de 980.000 familias en el país cuentan con ingresos mensuales inferiores a Bs. 2.000,00(1).
- b. El "Proyecto Venezuela" concluye en que de un total de 2.725.056 familias que componen la población venezolana 1.036.881 (38%) están en situación de extrema pobreza (2).
- c. Para 1981 existían en Venezuela 2.224.721 niños menores de 5 años, de estos:1.805.935 (81% del total) se ubicaron en los estratos IV y V de la población, es decir, los de mayor pobreza y 418.786 en los estratos I, II y III (3).
- d. Durante el periodo 1973-81 se observa que más del 60% de la mortalidad por deficiencias nutricionales recae principalmente en menores de 5 años correspondiendo el 40% a niños menores de 1 año, lo cual puede ser explicado por la desnutrición intrauterina, la tendencia al destete o por la preparación inadecuada y en condiciones no higiénicas de la leche (4).

2. EL PROBLEMA

A los efectos del presente trabajo, se considera adecuado el siguiente concepto de pobreza crítica:

"La pobreza es por lo pronto, un síndrome situacional, en la que se asocia el infra-consumo, la desnutrición, precarias condiciones de habitabilidad, bajos niveles educacionales, malas condiciones sanitarias, una inserción ya sean inestables, ya sean estratos primitivos del aparato productivo, un cuadro actitudinal de desaliento y apatía, poca participación en los mecanismos de integración social y quizás la adscripción a una escala particular de valores diferenciada en alguna medida al resto de la sociedad"(5).

El padecimiento de pobreza por amplios sectores de una sociedad que ha dispuesto de abundantes recursos no es sólo un problema de moral pública. Esta razón sería ya suficiente para justificar acciones de envergadura dirigida a su superación.

El problema tiene también implicaciones económicas y políticas. La pobreza extrema representa un serio obstáculo para el desarrollo económico y un permanente reto para la estabilidad de las instituciones políticas.

Visto desde el lado de la producción, una fuerza de trabajo sub-alimentada tiene severas limitaciones para alcanzar los niveles de productividad que demanda la economía nacional y para capacitarse de manera progresiva y continua.

Desde el lado de la demanda, se trata de una población que por sus niveles de ingreso, define un mercado sumamente estrecho y un perfil de consumo que dificulta la acumulación interna.

En el terreno político, puede constatare la tendencia creciente a vincular la legitimidad del sistema democrático con su capacidad para superar la situación de pobreza ya referida.

3. ANTECEDENTES

Para la confección del Programa se ha revisado un conjunto representativo de experiencias gubernamentales en el diseño y ejecución de programas sociales: tanto a nivel nacional como internacional. Los desarrollos habidos en Brasil, México, Colombia y Argentina son ilustrativos en esta materia.

En el caso particular de Argentina, se destaca el gran éxito que ha alcanzado en su ejecución el llamado "Programa Alimentario Nacional" (P.A.N.). El Gobierno de ese país le ha dado la mayor importancia a dicho Programa y le asignó la posibilidad de utilizar recursos que fueran hasta el uno por ciento del Producto Bruto Nacional. En poco tiempo se ha llegado a atender una población de cinco millones de habitantes que se encontraban en situación de indigencia.

A nivel nacional, un número alto y variado de programas sociales ha sido diseñado y ejecutado con diferentes grados de éxito y desarrollo. Sin embargo se pueden señalar varios rangos limitativos que han estado presentes en los mismos. Estos son:

a. Carácter parcial

En el sentido de que no han sido acciones sociales de carácter integral que aborden el problema de la pobreza en su multidimensionalidad

b. **Desarrollo discontinuo**

Por cuanto han sufrido interrupciones que inciden en su falta de eficacia.

c. **Cobertura limitada**

En tanto no se han extendido de manera sistemática hacia el grueso de la población. Estos programas han sido en general, ejecutados de manera aislada por los distintos organismos públicos, faltando un mínimo de coordinación interinstitucional que amplíe sus posibilidades de éxito.

4. **OBJETIVO CENTRAL**

El objetivo central del programa es promover el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población de menores recursos a fin de que ésta pueda, a partir de sí misma, mejorar sus condiciones generales de vida.

Actuar bajo tal definición de objetivos supone romper con la concepción del Estado dadivoso, con la idea de beneficencia pública. En su lugar cobra fuerza el concepto de Estado que potencia los recursos humanos estimulando su organización, formación y capacitación.

Las características que adquiere bajo esta concepción el programa planteado permiten definirlo como una verdadera y sustantiva inversión para la valorización de nuestro capital humano.

5. **ALCANCES DEL PROGRAMA**

La naturaleza compleja y multifacética del fenómeno de la pobreza requiere para su superación, acciones simultáneas en diversos planos de la vida social. La pobreza se constituye y desarrolla como una especie de causalidad circular en la cual, por ejemplo, las deficiencias nutricionales inciden sobre el estado de salud lo cual se traduce en limitaciones para la capacitación, el empleo y la productividad que a su vez condicionan negativamente los niveles de ingreso, reiniciándose el ciclo nuevamente.

Por ello, el Programa de atención a la pobreza crítica ha de entenderse como una acción única, que contempla desarrollos en los distintos frentes que la definan.

Estos distintos frentes son abordados a través de cuatro Sub-Programas, cada uno de ellos con objetivos específicos y precisos pero, como se dijo, íntimamente vinculados entre sí por cuanto responden a una misma misión: la superación de la pobreza.

Los cuatro Sub-Programas son:

1. **Sub-Programa de Nutrición**

Cuyo objetivo central es suplir en forma compensatoria las deficiencias nutricionales de la población atendida.

2. **Sub-Programa de Salud**

Tiene como objetivo central proveer a la población de un conjunto de nociones y técnicas elementales para la prevención de enfermedades y mejoramiento del estado de salud en general.

3. Sub-Programa de Capacitación e Incorporación a la Producción

Su objetivo central es el de promover el desarrollo de formas de producción, tales como el huerto escolar y familiar, las cooperativas agrícolas, pesqueras y artesanales. Asimismo, incidir sobre la capacitación para oficios diversos.

4. Sub-Programa de Desarrollo Comunitario

Tiene como objetivo central el desarrollo de las capacidades de gestión de la población para resolver los problemas de la comunidad, tales como dotación y mejoramiento de los servicios colectivos, limpieza de áreas, auto-construcción, etc.

6. POBLACION BENEFICIARIA

La población objetivo del Programa será aquella que cumpla las siguientes condiciones:

- Grupo familiar con ingresos mensuales inferiores a Bs. 2.000,00
- Residencia en el Estado y la localidad donde se realiza el Programa.
- Representante del Grupo familiar o hijos menores de seis años de nacionalidad venezolana.

Dentro de la población beneficiaria se dará especial prioridad a la madre embarazada o lactante y a los niños menores de seis años.

Igualmente se estima conveniente iniciar el Programa por las áreas rurales y avanzar posteriormente hacia los espacios urbanos.

7. DURACION DEL PROGRAMA

El Programa se concibe con un carácter temporal. Su duración se establece en relación a un tiempo máximo de atención por familia incorporada. Se fija este tiempo máximo en dos años, período en el cual se estima podrá haberse cumplido con los objetivos propuestos.

8. LINEAMIENTOS ORGANIZACIONALES DEL PROGRAMA

- Carácter Interinstitucional

El Programa está concebido para coordinar a través de técnicas avanzadas de planificación y gestión los recursos asignados o utilizables en este campo, de la Administración Central, Descentralizada, los Estados y Municipios.

- Enfoque Gerencial

Se prevé la utilización de modernas tecnologías gerenciales de gestión de programas sociales masivos, basados en la experiencia internacional y el desarrollo tecnológico en esta materia. Entre otros aspectos se plantean:

Dirección Ejecutiva, Procedimientos de Operación Estandarizados, Control por resultados, Tablero de Comando para la Alta Dirección, etc.

- Productivización del aparato público

Se utilizarán al máximo las capacidades ya instaladas a nivel de la administración pública tanto en materia de personal como de recursos materiales.

9. LINEAMIENTOS ESTRATEGICOS DEL PROGRAMA

- Gradualidad

El desarrollo del Programa será gradual. Se plantea comenzar en dos Estados -Sucre y Trujillo- donde los niveles de pobreza son más críticos y sobre los cuales existe un conjunto importante de estudios. A partir de la experiencia que se obtenga en esta primera fase se harán las redefiniciones que convenga para el resto del país.

- Flexibilidad

El desarrollo del Programa será flexible en cuanto a la simultaneidad en la ejecución de los distintos sub-programas. Esto significa que en algunos casos ciertos sub-programas podrán avanzar más rápidamente que otros o se ejecutarían de manera distinta o limitada.

- Participación Ciudadana

El Programa contempla una amplia convocatoria a todos los sectores de la vida nacional, a fin de lograr su mayor participación en esta gran tarea de solidaridad nacional. Dicha participación asumirá diversas formas entre las cuales cabe destacar:

Voluntariado social

Se trata de incorporar a todos aquellos ciudadanos que deseen participar en las distintas actividades del Programa y que cumplan con los requisitos que serán exigidos. Se estimulará su incorporación y actuarán bajo la Dirección del Programa. Especial atención deberá prestarse a los grupos voluntarios ya constituidos y en funciones.

Grupos y sectores organizados de la vida nacional

Se contempla la colaboración estrecha y directa del sector privado de la economía, de las organizaciones sindicales, gremiales, benéficas y populares, de la iglesia y en general de todas las instituciones con posibilidades de contribuir al éxito del Programa.

Transparencia

El Programa deberá ser transparente ante la opinión pública, en lo que refiere al manejo de todos sus recursos, las decisiones tomadas y las actividades cumplidas. Entre otras cosas, deberá publicar periódicamente sus estados financieros.

10. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL PROGRAMA

Para el mejor desarrollo del Programa se contempla una estructura organizativa sencilla que se deberá articular adecuadamente al aparato público nacional. Dicha estructura, la conforman una Dirección General del Programa, la cual estará a cargo de un Comisionado designado por el Presidente de la República y tres unidades que se consideran fundamentales: Logística, Promoción y Difusión, y Coordinación Interinstitucional. Estas unidades son instancias de planificación y coordinación de las distintas actividades que en sus respectivas áreas habrán de cumplir los diferentes organismos de la administración pública así como otros del sector privado. Igualmente, se contempla la existencia de los Comités Esta-

dales, los cuales estarán integrados por los Directores o Jefes de Zonas de los diferentes organismos públicos involucrados en el Programa y serán presididos por el Gobernador de cada Entidad Federal o un Comisionado suyo, quien mantendrá relación permanente y directa con el Comisionado Presidencial.

Dependiendo de los Comités Estadales, funcionarán los Comités Locales, los cuales se constituirán a nivel de Distritos y Municipios con aquellos organismos públicos que existan a tales niveles.

Tanto los Comités Estadales como Locales, contarán con Consejos Asesores integrados por personalidades y organizaciones representativas de la región y la localidad que orientarán y estimularán el desarrollo del Programa.

De la misma manera, el Comisionado Presidencial contará con un Consejo Asesor el cual estará integrado por los Ministros Ejecutivos directamente vinculados al área social y por aquellas otras personalidades que designe el Presidente de la República.

La estructura organizativa diseñada responde a un conjunto de criterios técnicos entre los cuales cabe destacar:

- a. Necesidad de disponer de una gerencia totalmente ejecutiva dada la complejidad del Programa, y
- b. Necesidad de disponer de una gran capacidad de coordinación de los organismos que habrán de participar en la ejecución del Programa.

11. FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA

1. El funcionamiento ordinario del programa descansará en tres pilares fundamentales:

- a. Los agentes del Programa.
- b. Los núcleos de beneficiarios.
- c. Los organismos públicos y privados: Entes de la administración pública, organismos privados, sindicatos, gremios, asociaciones de vecinos, grupos culturales, etc.

a. Los Agentes del Programa

El Programa será ejecutado principalmente por agentes debidamente seleccionados y entrenados para programas sociales. Estos agentes, procedentes en gran medida del plantel de la administración pública, tendrán la responsabilidad principal de la relación con los núcleos de beneficiarios que se constituyan y serán el canal fundamental para la ejecución de los subprogramas.

b. Los núcleos de beneficiarios

Dependiendo para su tamaño de la densidad poblacional en las diferentes áreas geográficas del país, se constituirán núcleos con los representantes de los hogares incorporados al Programa cuya promedio se ha estimado en treinta por núcleo.

Estos núcleos de beneficiarios deberán cumplir un papel de primer orden en la ejecución del Programa; como instancias multiplicadoras de sus efectos hacia la comunidad y como unidades para su control y evaluación.

c. Los organismos públicos y privados

A través de estas organizaciones se le dará una plataforma organizativa al Programa. Estando garantizada la participación de la administración pública, resulta necesario lograr la incorporación de todas aquellas organizaciones privadas que puedan cumplir tareas específicas de apoyo, como las de transporte, operativos especiales y otras.

2. La operación general del Programa

Los agentes deberán reunirse con los núcleos de beneficiarios por lo menos una vez al mes, en dichas reuniones se cumplirá un cronograma de actividades previamente definido y que responde al contenido de los Sub-Programas planteados. Es decir, entre otras cosas, se hará entrega del paquete de alimentos, se impartirá educación alimentaria, se orientará sobre nociones de salud, se contribuirá a derivar los problemas resolubles de la comunidad hacia los organismos públicos indicados. Asimismo, se desarrollará la capacidad para oficios diversos y donde ello sea factible se estimularán las pequeñas formas de producción.

Se ha estimado que cada agente del Programa podrá realizar, en promedio, quince reuniones al mes, lo que significa atención directa a 450 familias que multiplicado por un promedio de 6 miembros por cada una de ellas, representa alrededor de 2.700 personas.

La duración de las reuniones con los núcleos de beneficiarios será aproximadamente de dos horas.

Los agentes, además de realizar reuniones con los núcleos de beneficiarios que consumirán alrededor de cuarenta horas de su trabajo al mes, ejecutarán un programa de visitas a las residencias de las familias incorporadas, profundizando así el cumplimiento de los objetivos propuestos. La elevada responsabilidad sobre los agentes del Programa hace necesario lograr en ellos una muy fuerte y permanente motivación, por lo que el diseño y ejecución de los cursos de entrenamiento, así como de las actividades dirigidas a esos mismos fines deberá ser de la máxima calidad.

12. SUB-PROGRAMA DE NUTRICION

Diseñado para cumplir dos objetivos fundamentales:

1. Suplir en forma compensatoria los requerimientos nutricionales de la población en situación de pobreza crítica, e
2. Inducir progresivamente un cambio en los patrones de consumo de la población.

El Sub-Programa establece la entrega de un paquete de alimentos, una vez al mes, a las familias beneficiarias del programa.

Los criterios principales para la selección de los alimentos que componen el paquete han sido:

- a. Capacidad nutritiva.
- b. Disponibilidad en el país.
- c. Valor agregado nacional.
- d. Hábitos de consumo de la población.

- e. Costo.
- f. Versatilidad.
- g. Grado de perecibilidad.

Con base a los criterios antes señalados se ha hecho la siguiente selección preliminar de alimentos y cantidades de los mismos:

RUBRO	CANTIDAD
Arroz	4 Kgs.
Harina de arroz	2 Kgs.
Sardinas en aceite	1/2 Kgs.
Harina de maíz amarillo	5 Kgs.
Frijol u otras leguminosas	4 Kgs.
Margarina/Aceite	1 Kgs.
Leche en polvo	2 Kgs.
Pasta de tomate concentrada	206 Gms.
Azúcar o papelón	1 Kgs.
TOTAL	19,706 kgs.

El paquete anterior cubre un promedio de alrededor del 25% de las necesidades calóricas y protéicas de una familia compuesta por seis miembros: dos adultos, un adolescente y tres niños. El porcentaje podrá ser significativamente mayor si se logra concentrar el consumo de los alimentos en los niños menores de seis (6) años y en la madre embarazada o en la lactancia. El paquete podrá igualmente contener variantes regionales de acuerdo a las posibilidades de producción y hábitos de consumo específico de las distintas áreas geográficas del país. Esta es también una forma de promover la reactivación regional.

Por otra parte, se cumplirá un programa de educación alimentaria el cual parte de los componentes del paquete y se extiende progresivamente hacia otros elementos de la dieta básica familiar. Como aspecto importante de este proceso de educación alimentaria, se contempla la introducción de modificaciones en el paquete de alimentos que tiendan a una dieta más sana.

PAQUETE DE ALIMENTOS (*)

RUBRO	CANTIDAD POR PAQUETE KGS.	COSTO UNITARIO BS.	COSTO POR PAQUETE
Arroz	4	6	24
Harina de arroz	2	4	8
Harina de maíz amarillo	5	4	20
Sardinas en aceite	0,5	14	7
Frijoles u otras leguminosas similares	4	10	40
Margarina o aceite	1	15	15
Leche en polvo	2	27,5	55
Pasta de tomate	0,206	30	6,18
Azúcar o papelón	1	5,42	5,42
	19,796		180,60

(*) Precios al mayor. Julio de 1985.

13 SUB-PROGRAMA DE SALUD

El Sub-Programa de Salud persigue dos objetivos básicos:

1. Convertir a las madres de los hogares beneficiarios en agentes de salud dotándolas para ello con un mínimo de conocimientos y técnicas que le permitan cumplir tal papel.
2. Promover el saneamiento ambiental a través de la acción comunitaria.

Con respecto al primer objetivo señalado, se parte de la idea según la cual la madre es la mejor cuidadora de sus hijos y que, por tanto, si se le brindan los elementos necesarios puede cumplir una acción preventiva de gran eficacia en lo que se refiere a la salud del núcleo familiar.

Los agentes del Programa promoverán la discusión y difundirán conocimientos entre los grupos de madres acerca de:

- Los cuidados que debe tener la mujer embarazada.
- La atención que debe recibir el recién nacido.
- La importancia de la lactancia materna.
- Las vacunas contra el sarampión, difteria, poliomelitis y otras enfermedades.
- El control del crecimiento: peso y estatura satisfactorio para cada edad, factores de riesgos en la desnutrición infantil, logros que debe alcanzar el niño en sus distintas fases evolutivas.

En el campo del saneamiento ambiental se deberá difundir nociones y enseñanzas acerca de:

- Uso higiénico del agua: recipiente, traslado y almacenamiento.
- Manejo de la basura.
- Eliminación de excretos.
- Higiene personal.
- Transmisión de enfermedades.

14. SUB-PROGRAMA DE CAPACITACION E INCORPORACION A LA PRODUCCION

El objetivo fundamental de este sub-programa será el de ejecutar acciones de promoción, organización y apoyo de actividades económicas de la población de bajos ingresos tales como pequeñas y medianas empresas y organizaciones civiles cooperativas de bienes y servicios, que estén orientadas al equilibrio de los ingresos de este sector de la población y a su incorporación al mercado de trabajo.

Dentro de este sub-programa se plantean dos grandes niveles operativos:

1. Mejoramiento de la economía doméstica.
 2. Desarrollo de pequeñas y medianas empresas.
-
1. Mejoramiento de la economía doméstica

Este nivel está enmarcado dentro del criterio del desarrollo económico familiar. Pretende mejorar la capacidad del ingreso familiar, la utilización de éste de una manera apropiada para satisfacer necesidades prioritarias y la incorporación de la familia, como núcleo, al mercado de trabajo.

La experiencia ha evidenciado que existen a nivel de barrios y de caseríos variadas actividades económicas que sirven de sustento diario a la población,

tales como huertos familiares, el procesamiento de productos caseros, artesanías, conservación de carnes y pescados, corte y costura semi industrial, carpintería, pequeñas y medianas empresas de servicios y muchas otras.

Para lograr el desarrollo de esta economía doméstica es necesario asegurarle un mercado a su producción de manera tal que no se ahogue en los circuitos económicos tradicionales, pudiendo utilizarse en una primera fase el canal de comercialización de otros Programas Estatales como pueden ser el Sub-programa de nutrición y las Ferias de Consumo Familiar del Min-Juventud, entre otros.

En función de lo anterior se plantea:

- a. Un programa de estímulo a la pequeña producción a los fines de ampliar las bases de la economía doméstica fomentando la producción en pequeña escala para la venta y el autoconsumo.

- Para la venta:

Empresas familiares y multifamiliares en el sector agrícola, animal, vegetal y en el sector pesquero. Se trata del tipo de actividad económica en pequeña escala realizada por unidades familiares. Empresas de procesamiento casero de productos alimenticios y empresas de pequeña artesanía. Empresas de prestación de pequeños servicios en el sector informal terciario.

En el financiamiento de estas empresas de producción de bienes y servicios deberán participar los organismos del Estado creados para tales fines.

- Para el auto-consumo:

Huertas familiares y otra modalidad de producción de alimentos en pequeña escala a partir de la agricultura.

Al mismo tiempo se deberá apoyar estos programas con acciones de capacitación masiva para la producción, el manejo y el fortalecimiento de la organización social. Se impulsarán cursos de capacitación que complementen la formación en el trabajo, especialmente para aquel sector de la población marginado de la educación formal de manera tal que haya interrelación entre capacitación y las posibilidades de empleo.

En este aspecto se contempla la participación del INCE, Corporaciones y Fundaciones regionales como CORPORIENTE, CORPOANDES, FUDECO, etc.

2. Desarrollo de pequeñas y medianas empresas

Persigue una ampliación del ámbito de la economía doméstica abarcando no sólo empresas individuales sino a pequeñas unidades de producción de bienes y servicios organizadas en precooperativas, cooperativas, organizaciones civiles, gremiales, empresas juveniles tanto en el sector rural como el urbano.

15. SUB-PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO

Tiene como objetivo central la promoción y el desarrollo de las capacidades de gestión de la población para resolver sus propios problemas resultantes de la vida en comunidad.

La organización social de las comunidades de bajos ingresos supone la implementación de acciones de promoción de cambios de actitudes y de estilos de vida dentro de ellas, los cuales apunten hacia su mejor funcionamiento.

Este sub-programa tendrá como punto de partida lograr en la población espíritu y acciones de civismo, solidaridad voluntaria, organización interna y cooperación en aspectos varios de la vida cotidiana tales como: el uso ordenado y consciente de la infraestructura asistencial del Estado, la colaboración en la defensa de intereses comunes, la ayuda mutua en tareas tales como el cuidado de los niños cuando las madres están fuera del hogar, el combate a la delincuencia, la superación de situaciones de calamidad, etc. Igualmente deberá promoverse la integración familiar, a través de acciones para inculcar la paternidad responsable, la planificación familiar entre otros aspectos, partiendo de la consideración según la cual se debe fortalecer y desarrollar armónicamente la familia para fortalecer así a la comunidad.

En otro nivel pero de forma interrelacionada está la solución de los problemas propios de la comunidad como son la dotación y mejoramiento de los servicios colectivos, limpieza de áreas, autoconstrucción, etc. Un ejemplo de ello sería la construcción de "condominios" en viviendas multifamiliares que administren e implementen mecanismos para mantenimientos de ascensores, áreas comunes, coordinación de campañas masivas de vacunación, etc.

Como un ejemplo en el nivel operativo actualmente el Programa Ferias de Consumo Familiar está suministrando productos de la dieta básica a una Comunidad Terapéutica (rehabilitación de drogadictos) y a los Hogares de Cuidado Diario, con esto se mantienen buenos precios y se da la interrelación programática.

Este sub-programa de desarrollo comunitario a su vez debe integrar todos los esfuerzos que a nivel estatal y privado se estén realizando en pro del mejoramiento de los sectores de menos recursos.

Además de lo planteado, el mismo debe tomar en consideración campañas educativas formativas tanto a nivel local como de carácter masivo a través de T.V., radio, etc., que estimulen la participación ciudadana.

La experiencia ha evidenciado que es necesario que los programas de desarrollo comunitario estén integrados alrededor de una actividad económica básica que permita la auto-sustentación y estimule la participación. El nivel central del Programa de Desarrollo Productivo Alimentario y Social deberá centrar sus esfuerzos en crear una plataforma de interrelación de los cuatro sub-programas que han sido descritos. Para ello se cuenta con la valiosa experiencia que en tal dirección se ha desarrollado desde el Ministerio de la Juventud dentro de la estrategia planteada de convertir a tal Ministerio en el Ministerio de Bienestar Social.

16. DISPOSITIVO LOGISTICO

La población objetivo

a. Ubicación de la población beneficiaria

Se parte de un mapa de la pobreza crítica confeccionando, de acuerdo a estimaciones realizadas a partir del último Censo Nacional y otras fuentes estadísticas. En este mapa se ubica de manera teórica la población a ser atendida a nivel de Estado, Distrito, Municipio y Centros poblados. Corresponderá a los agentes del Programa hacer el registro definitivo de beneficiarios siguiendo los lineamientos establecidos para ello.

b. Estructuración de la población beneficiaria en núcleos

Al mismo tiempo que se registra la población beneficiaria el agente ubica a cada familia dentro de un núcleo del cual formará parte: precisa el lugar donde se celebrarán las reuniones (preferiblemente las escuelas públicas) y elabora el calendario de las mismas.

Proveedores y Abastecimiento

a. Las compras de productos

Las compras se harán mediante licitaciones públicas precedidas por conversaciones con las Cámaras de Productores, a fin de establecer condiciones de precio y calidad que sirvan de referencia. Los productos llevarán la marca de las empresas productoras y un sello especial del Programa que entre otras cosas prohíbe su venta. Estos productos deberán ser entregados en la planta de producción del Programa.

b. La planta de producción

La planta de producción del programa será el centro donde se recibirán los productos suministrados por los proveedores, se armará el paquete de alimentos, se almacenará y despachará hacia los depósitos en las diferentes entidades federales. Se evaluará la conveniencia de contratar la administración de la planta de producción.

c. La distribución

La distribución de los paquetes de alimentos comprende dos fases:

1. De la planta de producción a los depósitos en las entidades federales.
2. De los depósitos en las entidades federales a los centros de reunión de los núcleos de beneficiarios.

El traslado de los productos que componen el paquete de alimentos desde las empresas hasta la planta de producción será responsabilidad de aquellos y el traslado desde los locales de reunión de los núcleos de beneficiarios hasta sus hogares, será responsabilidad de estos últimos.

Para la distribución señalada en los puntos 1 y 2, se conformará el paquete de medios de transporte puesto a disposición del Programa, se diseñarán las rutas de suministro y se establecerán los tiempos y condiciones de operación.

OPERACION

Está basada en los siguientes elementos:

1. **Paquete Alimentario**, en lo posible estandarizado. Las desviaciones de este criterio obedecerán a:
 - Disponibilidad
 - Hábitos alimentarios regionales
 - Estímulos a la producción local
2. **Planta de Ensamblaje**, en ella se incorporan todos los elementos del paquete en envases apropiados. El diseño de la planta obedece a criterios tales como:

- Máxima utilización de mano de obra no calificada
- Inversión mínima de equipos
- Inicialmente será contratado el ensamblaje, y se mantiene en estudio esta alternativa con carácter permanente.

3. Almacenes secundarios: Estos cubren Distritos o Municipios, que por su cercanía o medios de comunicación y transporte disponibles, son susceptibles de ser agrupados.
4. Centros de reunión: El centro de reunión de los beneficiarios con los Agentes es la Escuela. A falta de ésta se buscarán las alternativas adecuadas. Se escoge la escuela por ser el edificio público más extendido en todo el Territorio Nacional.
5. Control: El control logístico y administrativo se hará con medios computarizados. Se ha concebido en forma sencilla y eficiente.

ASPECTOS TECNICOS

- a. Envase: Se establecieron contactos con las dos grandes empresas productoras de cajas de cartón existentes en el país, a fin de lograr un diseño adecuado y que tome en cuenta aspectos de maniobrabilidad, duración, almacenamiento, posibilidades de reciclaje y costo.

Se establecieron contactos con empresas privadas (Grupo Polar, Mavesa) a fin de lograr un asesoramiento en este aspecto, dada la experiencia acumulada por ese sector en este campo.

- b. Planta de Ensamblaje: Se establecieron contactos con las empresas fabricantes e importadoras de tecnología apropiada a tal fin, a objeto de elaborar un diseño de planta ensambladora que tenga como características fundamentales:

- Empleadora de mano de obra no calificada
- Posibilidad de amortización en dos años
- Posibilidad de desmontarse fácilmente y ser montada en otro sitio cuando comience el proceso de desincorporación.
- Como alternativa se estudia la factibilidad de contratar el servicio de ensamblaje con empresas pequeñas de las zonas a ser atendidas.

- c. Paquete de Alimentos: Se trabaja con técnicos nutricionistas a fin de elaborar paquetes de alimentos alternativos a los incluidos en la lista original de modo que se tengan alternativas válidas en cada caso, para cuando existan problemas de:

- Disponibilidad nacional
- Oferta local
- Precios
- Hábitos

Se han realizado contactos con CAVIDEA a fin de lograr un asesoramiento en cuanto a:

- Envases individuales
- Presentación de los mismos.

- d. Control de calidad: Se está solicitando la integración al EQUIPO de trabajo de personal calificado en ese campo a fin de elaborar un paquete de especificaciones técnicas apropiadas al fin.

- e. **Sistema de control:** Se hicieron contactos con CADAPE a fin de lograr un diseño del sistema de CONTROL requerido en todas las fases de operación del Programa.

Asimismo, existe la disposición por parte de CADAPE para utilizar los centros de computación existentes en Cumaná y Valera para la implementación del sistema de control.

17. EFECTOS PREVISIBLES

Adecuadamente concebido y desarrollado, el Programa podrá producir efectos de gran magnitud y de alta significación histórica para el país. Entre ellos cabe destacar.

- a. Reducirá fuertemente la población desnutrida, objetivo económico social fundamental del Programa de Gobierno. Esta mejora en la nutrición de una parte importante de la población incidirá a su vez en mejores condiciones para su incorporación al proceso productivo, a la educación y a niveles superiores de salud y vida en general.
- b. Estimulará la inversión en la agricultura nacional al expandir la demanda agropecuaria.
- c. Favorecerá la reestructuración en un sentido deseable de los hábitos de consumo de amplios sectores de la población.
- d. Creará condiciones favorables para que los hogares manejen apropiadamente aspectos esenciales de la salud de los niños y de todos sus miembros en general.
- e. Promoverá la organización y la acción a partir de las propias capacidades de la comunidad para encarar los problemas críticos que afronta. El Estado favorecerá y movilizará por este Programa las propias energías sociales de la comunidad, fortaleciendo así la capacidad productiva nacional y el funcionamiento del Sistema Democrático.
- f. El Programa significará una gran empresa de solidaridad activa del país hacia su sector más afectado y en la que participará junto al Estado la iniciativa privada. Esta empresa tendrá por sus objetivos y contenido, múltiples efectos positivos sobre la sociedad en su conjunto.

18. EVALUACION DEL PROGRAMA

Se ha previsto la realización de una evaluación permanente del Programa a tres niveles:

1. Evaluación Administrativa
2. Evaluación Operativa
3. Evaluación de Resultados

La **Evaluación Administrativa** considera fundamentalmente la eficiencia del gasto realizado, la relación gastos de administración/gastos totales del Programa.

La **Evaluación Operativa** considera la agilidad y fluidez de los trámites, procedimientos y acciones cotidianas que comprende el Programa, y por último,

La Evaluación de Resultados, que implica una atención permanente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas definidos para el Programa. En el caso, por ejemplo, del Sub-Programa de Nutrición, deberán evaluarse los avances habidos en la talla y el peso de la población beneficiaria, especialmente los niños.

19. EJECUCION DE LA PRIMERA FASE DEL PROGRAMA

Se utilizará el Programa en los Estados Sucre y Trujillo. Las razones principales para la elección de estos dos Estados son las siguientes:

- a. Se trata de dos de las entidades federales del país más deprimidas económicamente.
- b. Existe un conjunto importante de estudios sobre dichas regiones, y
- c. Son geográficamente bastante diferentes, lo que permitirá desarrollar el Programa con base en modelos que allí se originen.

La población beneficiaria estimada es de 46.000 familias en el Estado Sucre y 53.000 familias en el Estado Trujillo, lo cual hace un total de 99.000 hogares a ser atendidos en la primera fase del Programa.

20. PLAN DE EXPANSION DEL PROGRAMA

El plan de expansión del Programa ha sido realizado tomando en cuenta los siguientes lineamientos:

1. Plazo de ejecución de 5 años.
2. Incorporación de la mayor cantidad de beneficiarios en este período de Gobierno.
3. Proceso de desincorporación a partir del próximo período.
4. Desarrollo logístico gradual.
5. El desarrollo se haría en base a la instalación de almacenes y plantas de ensamble.
6. Se establecerían inicialmente 2 frentes: Oriente y Occidente del país.
7. La creación de otros frentes tendería a ser gradual.
8. Como tendencia iríamos de los extremos del país al centro capital.

INTRODUCCION

El Programa de Desarrollo Productivo, Alimentario y Social, PRO-PAS, constituye la forma de intervención básica del Estado venezolano en relación a los grupos sociales ubicados en los límites de pobreza crítica.

El objetivo central de este Programa se orienta hacia la implementación de acciones tendentes a promover cambios de actitudes y de estilo de vida dentro de la comunidad, que incidan en el surgimiento del espíritu de solidaridad voluntaria, organización interna y cooperación.

Dentro de esta perspectiva, el PRO-PAS se ha concebido como un Programa Social donde aparecen estrechamente vinculados los aspectos prácticos como la entrega del paquete de alimentos, con una profunda labor educativa y organizativa en la comunidad, considerándose estas acciones de promoción de la vida social, como la garantía más sólida de la transformación de la calidad de la vida dentro de este amplio sector de la población venezolana.

El presente manual contiene la información básica referida a los aspectos conceptuales que fundamentan el Programa y a la metodología de trabajo definida como marco de acción del agente, la familia y la comunidad.

1. ¿QUIENES SON LOS BENEFICIARIOS DEL PRO-PAS?

Los beneficiarios del Programa son los sectores de la población venezolana ubicados en los límites de población crítica.

Se considera población en situación de pobreza crítica aquella cuyos ingresos familiares mensuales están por debajo del costo de la cesta básica de alimentos (para un grupo de seis personas esta cifra está fijada actualmente en el límite de los Bs. 2.000).

Partiendo de estos criterios generales podemos decir que el PRO-PAS va dirigido a las familias venezolanas con ingresos menores de Bs. 2.000,00 mensuales estableciendo como prioritarias aquellas con niños menores de seis años.

1.1 ¿POR QUE MADRES EMBARAZAS Y/O LACTANTES Y NIÑOS MENORES DE SEIS AÑOS?

- Porque el embarazo supone un período de alto riesgo tanto para la madre como para el niño en gestación. Riesgo éste que aumenta en proporción directa a la precariedad en las condiciones de vida.
- Porque el niño menor de seis años requiere para su sano crecimiento tanto físico como mental, de un conjunto de atenciones nutricionales, médicas y afectivas que garanticen el desarrollo de su potencial intelectual y físico.

1.2 ¿POR QUE LAS FAMILIAS?

Porque el PRO-PAS reconoce a la familia como el núcleo básico de organización de la población. Esta constituye, de hecho, la primera unidad referencial para cualquier individuo y en relación a ella se desarrolla el sentido de integración primario de la Comunidad. Los individuos logran por vía de esta integración a la familia, su articulación a los demás niveles de organización social: Comunidad y Estado.

La familia se presenta así para el PRO-PAS como su interlocutor primario frente al resto de las instituciones sociales, esto a diferencia de la generalidad de los programas sociales del Estado, en los cuales se plantean acciones específicamente dirigidas a sectores de la población: madres embarazadas, niños en edad escolar, jóvenes, ancianos, etc. El hecho de dirigirse de manera directa a la familia permitirá una acción integral sobre la población, al mismo tiempo que supondrá potenciar al máximo, las capacidades de la población para la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta.

2. ¿QUE ES UN NUCLEO DE BENEFICIARIOS?

Es la primera unidad organizativa del PRO-PAS.

Es una agrupación, máximo, de treinta familias, cada una de las cuales está representada por la madre, quien constituye la referencia fundamental del Programa, tanto por su responsabilidad en la recepción del paquete de alimentos como por ser el principal sujeto de los Subprogramas Educativos.

2.1 ¿QUE CANTIDAD DE NUCLEOS SE CONSTITUIRAN?

La cantidad o número de núcleos a establecerse dependerá de la densidad poblacional en las diferentes áreas geográficas del país a ser atendidas. Los núcleos se agruparán de acuerdo a la proximidad habitacional de la población.

Un Agente PRO-PAS deberá constituir y atender, de acuerdo a los objetivos del Programa, entre 10 y 20 núcleos de beneficiarios con un máximo de 30 familias por núcleo.

2.2 ¿POR QUE UN MAXIMO DE 30 FAMILIAS?

Porque un núcleo de esta magnitud permite una comunicación fluida, de carácter interpersonal, entre el Agente y el grupo y entre los beneficiarios entre sí. Porque un núcleo de estas dimensiones garantiza la posibilidad de implementar mecanismos idóneos de control y seguimiento del Programa.

2.3 SEDE DEL NUCLEO

El agente tendrá, en la comunidad que le sea asignada, un local que funcionará como sede del Programa y desde el cual atenderá a los núcleos bajo su responsabilidad.

Para la escogencia de este local, el Agente hará una evaluación de las infraestructuras existentes en la Comunidad y seleccionará aquella que mejor se adecúe a los propósitos del Programa. En este sentido la Escuela aparece como la primera opción, ya que ella es la infraestructura más extendida a nivel nacional y reúne por lo general los requisitos mínimos para el funcionamiento del Programa.

Estos requisitos son:

Local conocido por todos los miembros de la comunidad. Con horario de uso disponible para el Programa. Con capacidad para reunir grupos de hasta treinta personas. Con capacidad mínima de almacenamiento. De fácil acceso para los miembros del núcleo.

3. EL AGENTE PRO-PAS

El PRO-PAS propone constituir una instancia de coordinación, organización y promoción de la actividad social en las comunidades incorporadas al Programa.

De esta manera la labor del Agente PRO-PAS se definirá básicamente en estas tres dimensiones: Coordinador, Organizador y Promotor.

Coordinador: Este papel significa que el Agente PRO-PAS constituirá un enlace efectivo entre las instituciones que, desde diversos ángulos, afecten la vida social en la comunidad.

Organizador: La organización significa la posibilidad de liberar las potencialidades contenidas en la comunidad logrando una incorporación efectiva en la resolución de los problemas.

Promoción: Esta tarea implicará el concretar una dimensión activa en la resolución de los problemas y en el desarrollo de la vida social.

3.1 ¿QUIEN ES EL AGENTE PRO-PAS?

Es una persona que reviste gran importancia para el Programa, pues constituye su brazo ejecutor.

Es la persona que trabaja directamente con la población beneficiaria.

Es un funcionario público que trabaja para el PRO-PAS con firme disposición a colaborar con el Programa para la superación de las condiciones críticas de vida de las familias a quienes está dirigido el Programa.

"SU COMPROMISO CON EL PROGRAMA ES FUNDAMENTAL PUES SE TRATA DE UN COMPROMISO CON EL PAIS, QUE DEBE ESTAR POR ENCIMA DE CUALQUIER INTERES INDIVIDUAL O DE GRUPO".

Es un funcionario del Estado venezolano que trabaja directamente con el Programa en el logro cabal de sus objetivos.

Es una persona motivadora, entusiasta, con iniciativa y consciente de la importancia de su trabajo para el logro de los objetivos y metas del Programa.

Es un funcionario debidamente capacitado por el Programa, en función del desarrollo de sus tareas dentro del PRO-PAS.

Es una persona que trabaja para el PRO-PAS, bajo las siguientes modalidades:

a. Funcionario en Comisión de Servicio Permanente.

b. Funcionario a medio tiempo (2 ó 3 días a la semana) de acuerdo a la disponibilidad con que cuente en función de su trabajo.

3.2 ¿CUALES SON LAS FUNCIONES DEL AGENTE?

- Identificar (en colaboración con las Organizaciones más representativas de la Comunidad), a los beneficiarios del PRO-PAS.
- Constituir los núcleos de beneficiarios: El criterio básico para la conformación de dichos núcleos debe ser la proximidad habitacional entre las familias.
- Atender los núcleos de beneficiarios (estimados en un número de 10 a 20 aproximadamente por Agente).
- Entregar, en el local sede de sus núcleos, el paquete alimentario a los beneficiarios del mismo.
- Impartir y/o coordinar las charlas u orientaciones educativas sobre cada uno de los Sub-Programas (Salud, Nutrición, Organización Comunitaria, etc.) que integran el Programa PRO-PAS, en función de su eficaz desarrollo.
- Controlar el reparto del paquete.
- Promover y coordinar la organización de los beneficiarios en torno a la búsqueda de soluciones a los problemas.
- Promover (en coordinación con los responsables de los Programas sociales desarrollados por las distintas instituciones presentes en el área de influencia al núcleo) la incorporación activa de los beneficiarios del PRO-PAS a otros tipos de programas sociales dirigidos también a mejorar las condiciones de vida de la población.

EN ESTE SENTIDO EL AGENTE PRO-PAS APOYARA OTROS PROGRAMAS SOCIALES COMPLEMENTARIOS DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA.

3.3 EL AGENTE VOLUNTARIO DEL PRO-PAS

El agente PRO-PAS debe apoyarse en una persona de la comunidad sede del núcleo de beneficiarios, que le permita coordinar acciones vinculadas con el desarrollo del programa, en el período que media entre sus visitas mensuales. Esta persona debe ser escogida en base a su ofrecimiento espontáneo para cumplir con las tareas asignadas por el Agente PRO-PAS.

Debe ser una persona activa, con ascendencia en su Comunidad por su relación y presencia en la búsqueda de soluciones a los problemas que aquejan a la Comunidad.

Este sería el Agente voluntario del PRO-PAS; el aliado natural del Programa en cada comunidad.

El Agente Voluntario puede ser:

- Uno de los miembros del núcleo de beneficiarios.
- Un funcionario público que actúe en la Comunidad.
- Un líder reconocido de la Comunidad.

4. PRIMERA FASE DE TRABAJO DEL AGENTE PRO-PAS

La escogencia de los núcleos de beneficiarios

El Agente será capacitado por el Programa para la aplicación de una encuesta sobre el terreno que, tomando en cuenta los indicadores fundamentales sobre condiciones de vida de las familias, permita la selección de los beneficiarios con la mayor objetividad y precisión posible. (Censo de Beneficiarios I.1).

El Agente será, de la misma forma, dotado de instrumentos que le permitan conocer la situación real de la Comunidad donde están ubicados los núcleos de beneficiarios. (Microdiagnóstico I.2).

UNA VEZ SELECCIONADOS LOS BENEFICIARIOS SE CONSTITUYEN LOS NÚCLEOS DE BENEFICIARIOS

Una vez que el agente selecciona a los beneficiarios (con la colaboración de las organizaciones más representativas de la Comunidad) pasa a constituir los núcleos, formando grupos de hasta 30 familias.

El criterio básico para la conformación de estos núcleos será el de su proximidad habitacional.

4.1 EL CENSO DE BENEFICIARIOS

Una vez asignada la zona de trabajo, el agente iniciará las actividades organizativas del núcleo de beneficiarios.

En los casos en que la comunidad concentre poblaciones muy densas y con una distribución topográfica muy irregular el Agente debe tratar de recabar algunos de los siguientes materiales de apoyo.

Fotografías aéreas.
Levantamientos topográficos.
Croquis del parcelamiento.
Mapas de uso de tierra.

Estos materiales podrán localizarlos en algunas de las siguientes dependencias:

Planes rectores de ordenamiento urbano
Oficina de Catastro (Concejo Municipal)
Gobernación del Estado
Ministerio de Agricultura y Cría
Instituto Nacional de la Vivienda - INAVI -
Sanidad y Asistencia Social -S.A.S.-
ORDEC
Ministerio de Desarrollo Urbano -MINDUR-
(o en otros organismos en que localmente estén consignados estos materiales).

Localizados los planos básicos, el Agente buscará el apoyo técnico de la Oficina Topográfica que le sea más accesible para su interpretación.

La interpretación del plano deberá permitir:

- Conocer las características especiales de la comunidad.

- Conocer la distribución de la población en ese espacio.
- Distinguir los diferentes sectores (si existen) en que se distribuye la población.
- Reconocer las dificultades de acceso a la comunidad.
- Cualquier otro medio que le sirva al Agente para entender la distribución espacial de la población podrá ser utilizado, previa discusión con el supervisor.

Una vez conocida esta información básica el Agente iniciará las visitas de reconocimiento en las cuales desarrollará las siguientes actividades:

Colocará los afiches en sitios estratégicos anunciando el inicio del Programa en esa Comunidad.

Iniciará el intercambio de información con otros funcionarios presentes en la Comunidad: Demostradoras de hogar, maestros, enfermeras, peritos agropecuarios, promotores, etc., y solicitará el apoyo de éstos para el levantamiento del censo de beneficiarios.

Promoverá el intercambio con las diferentes organizaciones de la Comunidad sin establecer distingos entre ellos clubes deportivos, asociaciones de vecinos, clubes de amas de casa, juventudes organizadas, grupos culturales, movimientos ecológicos, etc.

Realizará una reunión en la Comunidad a fin de formalizar el apoyo de funcionarios, grupos organizados y vecinos en general para el levantamiento del censo de beneficiarios.

Para el levantamiento del censo el Agente deberá realizar las siguientes actividades organizativas:

Una sesión de entrenamiento del grupo de colaboradores en el manejo de la planilla.

Distribución de las zonas de trabajo para los diferentes participantes. Ejemplo: Asignando sectores o dividiendo a Comunidad según el número de calles y/o escaleras, etc.

Una vez realizadas las actividades del punto 4, el Agente de mutuo acuerdo con los otros funcionarios y los voluntarios de la comunidad, fijará la fecha para la realización de la encuesta de beneficiarios.

Para la realización del Censo el Agente seleccionará algunas personas que fungirán de supervisores del trabajo que se efectuará en cada una de las zonas o áreas de la comunidad.

Estos supervisores deberán ser personas muy conocedoras de la Comunidad, las cuales podrán ayudar a los encuestadores en los diferentes problemas que se presentan.

Con la información arrojada por la encuesta el Agente procederá a formar núcleos de beneficiarios, designando en cada caso a la madre como representante formal del grupo familiar ante el Programa.

El Agente abrirá una carpeta de trabajo donde incluirá la nómina de los miembros del núcleo y progresivamente irá anexando los planes de trabajo a desarrollar.

El Agente propondrá al núcleo de trabajo, la designación de una persona que actúe como enlace en las actividades.

Esta selección deberá hacerla el núcleo de forma espontánea, aclarando que este papel puede rotar entre los diferentes beneficiarios de acuerdo a las disponibilidades de tiempo de cada uno.

4.2 SELECCION DEL LOCAL SEDE DEL NUCLEO

Paralelamente al levantamiento del censo de beneficiarios el Agente deberá iniciar las actividades que conduzcan a la selección y acondicionamiento del local para el funcionamiento del Programa. Para cumplir con esta función el Agente deberá realizar las siguientes actividades:

- Reconocer los diferentes locales existentes en la Comunidad.
- Establecer contactos con los funcionarios u organización responsable de cada uno de los locales, comunicándoles los objetivos del Programa y la importancia del local como sede física del mismo.
- Elaborar un informe sobre las condiciones de los locales existentes y sobre las posibilidades de uso de los mismos:

De acuerdo al espacio disponible, al horario, a las condiciones físicas y al acuerdo que se logre con el funcionario responsable.
- Este informe lo discutirá previamente el agente con su supervisor a fin de establecer la solución más adecuada.
- El Agente someterá la proposición acordada a los integrantes de los núcleos de beneficiarios y contando con su participación iniciará las labores necesarias para acondicionar el local.

5. SEGUNDA FASE DE TRABAJO DEL AGENTE PRO-PAS

La organización y funcionamiento del Centro PRO-PAS

Para la organización del centro PRO-PAS el agente debe cumplir con los siguientes objetivos:

- Informar al núcleo sobre las características del Programa; esto significa comunicar a los beneficiarios cuáles son las características y objetivos del PRO-PAS.
- Señalar el compromiso que asumen los beneficiarios de incorporarse activamente a las actividades.
- Elegir la persona enlace.
- El agente planteará la necesidad de contar con la asistencia directa de uno de los representantes del núcleo de beneficiarios para el cumplimiento cabal de sus funciones. Esta persona enlace será designada por acuerdo de interés del núcleo de beneficiarios.

Un ejemplo de las funciones de enlace son las siguientes:

Reparto de materiales del Programa
Convocatorias a las reuniones del Centro
Organización de actividades de trabajo
Otras.

El siguiente paso será iniciar la discusión sobre los problemas más relevantes de la Comunidad.

El objetivo a cumplir será establecer un consenso acerca de cuáles son los problemas más importantes a enfrentar.

Una vez establecido este acuerdo básico el núcleo procederá a discutir las alternativas de trabajo necesarias para resolver los problemas.

En base al acuerdo establecido se elaborará el plan de trabajo de los grupos, lo cual implica:

- Definir los objetivos a lograr dentro del tema seleccionado.
- Estimación de los recursos materiales necesarios.
- Establecer la necesidad de asistencia técnica.
- Conocer los recursos a emplear por la propia comunidad: si existen personas con la capacitación necesaria para coordinar el trabajo. Ejemplo: Un maestro de obras, un carpintero, etc.
- Si es necesario, organizar jornadas de trabajo para cumplir el objetivo.
- Si es necesario, organizar comisiones para solicitar de las instituciones el apoyo necesario.

El Agente inscribirá en su agenda las conclusiones de cada uno de estos puntos y entregará al grupo en la próxima reunión una información escrita donde consten estos pormenores del plan de trabajo.

Partiendo de los señalamientos del plan de trabajo se asignarán las responsabilidades en cada uno de los aspectos del plan, indicando las personas que directamente quedarán encargadas de ello. El Agente debe enfatizar en todo momento que la responsabilidad en el desarrollo de las actividades corresponderá en adelante a los miembros del grupo, aclarando su posición inicial de coordinador y organizador de las actividades.

5.1 LOS GRUPOS DE TRABAJO

El agente deberá encarar la organización del centro PRO-PAS como un núcleo activador y promotor de la vida en comunidad, esto significa la promoción de una actividad participativa integral por parte de los diferentes grupos que se detecten en la comunidad, o que se manifiesten espontáneamente.

Los grupos de trabajo, en tal sentido, pueden definirse como asociaciones de interés en que los miembros de la comunidad:

1. Expresan sus inquietudes frente a los problemas de la vida cotidiana y organizan su participación para la resolución de los mismos.
2. Canalizan sus inquietudes creativas (grupos culturales, deportivos).

Para la organización de los grupos de trabajo el agente parte de una información básica que le proporciona el censo de beneficiarios, de él podrá extraer los datos descriptivos de la conformación interna del grupo poblacional, para esto manejará los siguientes criterios:

GRUPO DE EDAD Y SEXO: Utilizando la Planilla No. 3, el agente agrupará la población según estos criterios, esto le permitirá detectar la presencia e importancia de los diferentes grupos de edad y sexo.

Ejemplo: En una comunidad donde predominen las madres jóvenes será imprescindible reforzar las áreas de educación de los hijos, atención preescolar, etc.

NIVEL EDUCATIVO: Este criterio es de gran importancia pues define niveles de preparación para el trabajo y la vida en la comunidad.

Ejemplo: El caso en que existan grupos numerosos de jóvenes estudiantes de bachillerato o el caso en que el analfabetismo exista como un problema grave.

OCUPACION PREDOMINANTE: Este criterio sirve para definir los intereses que pueden movilizar a los sectores activos económicamente.

Ejemplo: Si es una comunidad agrícola, el interés puede orientarse a la capacitación específica en algunas de las actividades conexas. Si son obreros a destajo el interés puede radicar más bien en actividades complementarias.

PROBLEMAS DE LA COMUNIDAD: Lograr detectar los problemas básicos de la comunidad significa que el agente estará en conocimiento de los mecanismos movilizadores de los diferentes grupos.

Esta captación de los problemas debe, por tanto, ser la resultante de la interacción que se desarrolle entre el agente y la comunidad.

En relación a este punto el agente debe plantearse como objetivo lograr la organización y participación de los miembros de la comunidad en la resolución o canalización del problema. Es básico por tanto, que el agente señale en todo momento que él no resolverá todos los problemas; pero que sí puede actuar conjuntamente en la resolución de ellos. Es conveniente que el agente reflexione sobre los siguientes temas:

- Dadas las características económico-sociales de las comunidades atendidas por el Programa, en general, las condiciones sanitarias del medio ambiente tienden a ser críticas (basura, aguas negras, plagas, etc.).
- En este caso, es menester que, al seleccionar líneas de trabajo con la comunidad, sea la opinión del grupo la que prevalezca, pues esto significa que se ha logrado un objetivo movilizador para la participación de la comunidad. El objetivo final será vivenciar cómo "LA ORGANIZACION" es la única respuesta para resolver los múltiples problemas que afectan a la comunidad, por esto es fundamental seleccionar el problema generador así sentido por la comunidad, aunque no sea, a los ojos (del agente) como sujeto externo, el problema principal.

Esto significa detectar lo que la comunidad vive como problema permanente.

- No asumir una posición providencialista: a pesar de lo múltiple y variado de los problemas que aquejan estas comunidades, el agente debe cuidarse de asumir un papel a simple vista irremplazable. La posición correcta debe ser la de contribuir a crear los nexos entre las personas y relevar la fuerza de la organización.

Lo primordial es poner en evidencia la importancia de la organización como única salida frente a los problemas de la comunidad.

5.2 ORGANIZACION DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

Al inicio de las actividades formales con los beneficiarios, el agente deberá proponer una reunión ampliada donde se discuta la necesidad de for-

mar grupos de trabajo en los cuales participan los diferentes sectores de la comunidad.

Para realizar esta actividad el agente deberá llenar la planilla No. 3 sobre distribución por edades de la población beneficiaria, en la cual consignará la información básica de los diferentes grupos etéreos, lo que permitirá conocer con mayor especificidad la conformación de los grupos familiares.

Con la información contenida en la planilla sobre organización de grupos de trabajo No. 3 y la de grupos organizados No. 5 el agente deberá intercambiar información con otros funcionarios presentes en la comunidad, a fin de determinar si existen actividades específicas desarrolladas por o para algunos de estos grupos en particular.

El agente recabará la información necesaria sobre los diferentes grupos que funcionan en la comunidad y a tales fines llenará la planilla No. 4.

El agente fungiendo como coordinador de los diversos funcionarios o grupos que operan en la comunidad, promoverá varias reuniones con el objetivo de discutir las proposiciones sobre actividades futuras.

Previamente el agente habrá procesado la información del microdiagnóstico especialmente en la parte referente a problemas específicos de la comunidad, combinando la acción educativa con la práctica en la búsqueda de la solución del problema.

5.3 LA DIMENSION EDUCATIVA DE LA ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD EN EL PRO-PAS

El trabajo de organización de la Comunidad es condición necesaria para el desarrollo del PRO-PAS en la medida en que entendemos, que sólo una comunidad organizada puede enfrentar eficientemente las acciones requeridas para dar salida a los problemas que la aquejan.

El Programa expresa, en este sentido, una concepción activa de la comunidad y se propone, por tanto, generar niveles organizativos que permitan el pleno desarrollo de sus potencialidades.

Todo problema sentido por la comunidad debe funcionar como mecanismo dinamizador de la organización interna, haciendo conciente el hecho de que su resolución implica la participación directa de cada uno de sus miembros.



La tarea fundamental del agente PRO-PAS será la de generar formas de organización en las Comunidades alrededor de los problemas específicos que en ellas tengan lugar.

Dicha tarea comienza por el reconocimiento de estos problemas a partir de la realización de un microdiagnóstico de comunidad el cual permitirá un primer ordenamiento de los mismos.

El levantamiento de la información para el microdiagnóstico implica, para el agente, la primera fase de acercamiento a las condiciones de vida de la población beneficiaria del PRO-PAS, con el objetivo de que en el momento de planificar y ejecutar las acciones modificadoras previstas, se trabaje efectivamente sobre la base de condiciones existentes en la Comunidad.

El agente debe, en este sentido, promover las siguientes acciones:

- Levantar un informe básico, conjuntamente con los miembros del núcleo, sobre las características y relevancia de los problemas. La jerarquización que de los mismos efectúe el agente debe resultar de su trabajo de discusión con la Comunidad y otros funcionarios en servicio.
- Dinamizar la organización de la comunidad para atender el problema que aparezca como prioritario. El agente funcionará como un promotor, relacionando a la comunidad con el problema que vive.
- Partir del reconocimiento de que, no necesariamente, todo problema de la comunidad debe ser resuelto sólo a través de la intervención del Estado; sino que alternativamente y de acuerdo a la índole de la situación, ellos pueden ser enfrentados por medio del trabajo directo de los miembros de la Comunidad, sin que se haga necesario remitir el problema a las instituciones públicas.

De acuerdo con la perspectiva organizativa que se plantea el programa, se han escogido como áreas prioritarias para la intervención educativa las siguientes:

- Educación nutricional alimentaria y de salud.
- Mejoramiento ambiental
- Mejoramiento de la vivienda
- Seguridad social
- Organización para el establecimiento de vínculos interinstitucionales
- Fomento a la producción para el auto-abastecimiento alimentario familiar: huertos familiares, huertos escolares, formas de agriculturas urbanas.

EDUCACION NUTRICIONAL, ALIMENTARIA Y DE SALUD

Desde esta amplia temática se plantea la integración de los objetivos del PRO-PAS, ya que ella expresa la concatenación interna de los aspectos problemáticos más resaltantes, es decir, alimentación, nutrición y salud; así los objetivos específicos relacionados con cada uno de ellos se cruzan con los objetivos generales del Programa que persiguen un mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más necesitados de la población. La educación nutricional aparece en el

programa dentro de una secuencia, que vincula los objetivos relacionados con salud, tales como campañas de prevención de enfermedades, vacunación, etc., con las acciones específicas de un programa de educación nutricional, tales como reconocimiento de valores nutricionales de los alimentos, adecuada preparación de los mismos, etc.

Considerando que la entrega del paquete de alimentos implica una modificación en los niveles de consumo habitual de la población incorporada al programa, se ha previsto que la fase inicial del mismo se realice a través de la acción en los aspectos educativos relacionados con nutrición y salud. Esto corresponde a la premisa, que mejoras en los patrones alimentarios producen drásticas modificaciones en los niveles de salud de la población. En consecuencia, en la medida en que el PRO-PAS genere, con la entrega de la cesta, una economía en los recursos de la familia incidirá en la redistribución del presupuesto familiar. Al incorporarse este aporte, constituido por el grueso de los alimentos básicos de la dieta diaria, será posible operar sobre la reutilización de los ingresos, especialmente en alimentos complementarios. En este sentido la capacitación de la población sobre las formas de complementación de los alimentos suministrados por la cesta, se convierte en una tarea primordial para el Programa.

La labor educativa alrededor de la entrega del paquete de alimentos puede especificarse así:

- Formulación de normas para la reorientación del presupuesto familiar.
- Formulación de tipos de complementación del paquete de alimentos desde el punto de vista nutricional.

Estos dos objetivos implican dirigir la acción educativa hacia el reconocimiento de los valores nutricionales de los diferentes alimentos en la ingesta diaria y su distribución a nivel intrafamiliar, identificación de los alimentos disponibles existentes y potencialmente posibles de ser producidos en la Comunidad.

En este sentido el programa propiciará el desarrollo de actividades productivas que incidan en el suministro de alimentos de la dieta en el circuito familiar, por ejemplo: huertos familiares, cría de aves, conservación de alimentos, entre otras.

El contenido más específico de la acción educativa en el área de nutrición destacará:

Importancia de una buena alimentación para los diferentes miembros de la familia, haciendo énfasis en niños menores de seis años, lactantes y madres embarazadas.

Formas prácticas de balancear los alimentos. Menús tipo para las siguientes poblaciones:

- Comunidades agropecuarias (explotaciones hortícolas, agriculturas extensivas, plantaciones, ganaderías).
- Comunidades pesqueras
- Agrupaciones urbanas.

Importancia del desarrollo de actividades económicas complementarias tales como el huerto.

Información sobre consumo, dirigida específicamente a la población de los barrios de las zonas urbanas.

Información detallada sobre enfermedades derivadas de carencias nutricionales y problemas sanitarios derivados del manejo inadecuado de los alimentos.

MEJORAMIENTO AMBIENTAL

El PRO-PAS plantea la necesidad de organizar, conjuntamente con los núcleos de beneficiarios, las acciones necesarias dirigidas a atacar eficazmente problemas tales como:

- Canalización de aguas negras
- Recolección, disposición y reciclaje de basura
- Instalación o mejoramiento de los servicios básicos de electrificación y acueductos
- Mejoramiento de las vías de acceso a la comunidad (carreteras, caminos, puentes, escalinatas, etc.).

Esta dimensión debe materializar la capacidad organizativa de la Comunidad como primer agente interesado en la resolución de estos problemas, sobre el entendido de que cualquier objetivo específico del área de nutrición, alimentación y salud, dependerá en gran medida del establecimiento de condiciones sanitarias adecuadas para el desenvolvimiento de la vida en Comunidad.

El agente PRO-PAS funcionará a este nivel en su papel de enlace inter-institucional, involucrando a los funcionarios zonales responsables, en cada caso, en la búsqueda de soluciones a los problemas que les sean pertinentes. Así como desplegará acciones educativas tendientes a concientizar y crear hábitos en la población que contribuyan a resolver los problemas señalados, de manera permanente.

MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA

Las condiciones de la vivienda, en la cual se desenvuelve la vida familiar tienen una importancia extraordinaria en el desarrollo de actitudes y conductas sociales; el hacinamiento y promiscuidad, la carencia de servicios básicos de agua, luz, de condiciones sanitarias adecuadas, la inseguridad, en algunos casos motiva a la ubicación de la vivienda en terrenos altamente susceptibles a catástrofes o a la falta de amparo legal, la inadecuación y la fragilidad de los materiales de construcción; son todos factores que afectan la salud (en el sentido integral del término) de cada uno de los miembros de la unidad familiar que en ella habita.

Este problema ha alcanzado magnitudes realmente alarmantes en los últimos años por la concentración súbita y el crecimiento acelerado de amplios sectores de la población en las ciudades; hecho éste que ha rebasado ampliamente la capacidad del Estado para dar solución al problema por la vía de la construcción de nuevas viviendas.

En este sentido, el PRO-PAS plantea la factibilidad de trabajar conjuntamente con las comunidades en función de mejorar sustancialmente sus viviendas. El desarrollo de estas acciones, al lado de aquellas relativas a mejoramiento ambiental, permitirán modificaciones físico-espaciales de gran alcance en la vida familiar y comunitaria.

En la dinámica de los grupos de menores ingresos la consecución, construcción y mejoramiento de la vivienda resulta una actividad ininterrumpida que alcanza períodos muy largos dadas las pocas posibilidades financieras de estos grupos de población. Los estudios realizados al respecto demuestran que, en general, la construcción de la vivienda se convierte en un proceso sumamente costoso dado lo largo y fraccionado de las tareas, lo que determina que la adquisición de los materiales se realice por pequeños lotes a costos mucho más altos que si se tratara de compras globales.

El PRO-PAS se plantea asistir y organizar a los grupos afectados por esta situación, a través de varias alternativas:

- Organización de cooperativas que permitan la adquisición de los materiales a bajo costo.
- Coordinación de la asistencia técnica necesaria en la capacitación de la población para el mejoramiento de la vivienda; estableciendo relaciones con MINDUR, FUNDACOMUN, INCE, INAVI, INAGRO, otras.
- Promoción y organización de trabajos comunales en relación a la conexión de las viviendas a los servicios públicos.

SEGURIDAD SOCIAL

El PRO-PAS plantea lo relativo a las condiciones de seguridad personal y material de los miembros de la Comunidad como un problema que amerita un tratamiento especial.

Es una realidad insoslayable, el hecho de que en la medida que se deterioran los indicadores sobre nivel de vida: empleo, salud, alimentación, vivienda, etc., la estabilidad de la vida social se ve fuertemente afectada, al mismo tiempo es importante reconocer que el desarrollo y consolidación de vínculos de solidaridad social constituye una de las vías más expeditas para hacer frente a esta fuente de disturbio social. La intervención del Programa en esta materia estará dirigida fundamentalmente al afianzamiento de mecanismos de solidaridad comunitaria que permitan la implementación de acciones organizadas dirigidas a la búsqueda de soluciones a esta grave problemática. En este sentido el PRO-PAS destacará, en su trabajo educativo, la relación que existe entre la problemática de inseguridad social referida a la delincuencia juvenil, drogas, etc., con la carencia de servicios públicos, deportivos y culturales-recreacionales y de capacitación para el trabajo de manera de poner de relieve la problemática de fondo implícita en este fenómeno.

El PRO-PAS dirigirá acciones en el sentido de:

- Promover el surgimiento y/o fortalecimiento de organizaciones comunales internas que puedan enfrentar eficazmente el problema de la seguridad personal y material de los miembros de la comunidad.
- Servir de enlace entre la comunidad y las instituciones del Estado involucradas en esta problemática, a fin de propiciar la intervención necesaria y adecuada de estos entes.
- Incentivar las actividades culturales, deportivas y recreativas en general entre los grupos de jóvenes de la comunidad.

ORGANIZACION COMUNITARIA PARA LA VINCULACION CON LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO

Propiciar el establecimiento de una estrecha comunicación entre comunidades y las instituciones del Estado constituye un objetivo de singular importancia para el Programa.

Este planteamiento se deriva de la consideración sobre los efectos de la planificación normativa, vigente en Venezuela hasta fecha muy reciente, la cual funciona como mecanismo regulador no vinculante entre población y políticas.

En efecto, la planificación normativa se impone como una realidad superpuesta, donde en la mayoría de los casos la población desconoce el tipo de acción a que será sometida, las razones de fondo que han llevado a determinar su ejecución y, por otra parte, el planificador desconoce las necesidades reales de la población afectada.

Establecer una fluida comunicación con las instituciones a nivel local se convierte por estas razones en mecanismo eficiente de corrección y evaluación de los planes de desarrollo en los cuales la población aparece involucrada.

Dentro de esta óptica, la proposición del Programa consistirá en iniciar una labor de reconocimiento y discusión sobre los siguientes aspectos:

1. Conocimiento acerca de la importancia y función de las diversas instituciones del Estado.
2. Conocimiento acerca de los planes estatales-locales que afectan directa o indirectamente a la comunidad.
3. Comunicación sobre los principales problemas que afectan a la comunidad y búsqueda de soluciones posibles.
4. Vigilancia sobre el cumplimiento de las metas planteadas o los programas de trabajo establecidos en la comunidad o en el área de influencia.

El desarrollo de estas actividades constituye un aporte importante en la educación integral que debe ejercerse a nivel del ciudadano pues constituye una garantía de su participación.

6. LOGISTICA DEL PROGRAMA

La distribución del paquete de alimentos ha sido diseñada de tal forma que involucre el menor esfuerzo por parte de los agentes, a fin de que estos puedan dedicar la mayor cantidad de tiempo a las tareas educativas y de organización de la comunidad que son las de mayor importancia para el programa.

Funcionamiento del Sistema Logístico

1. **Ensamblaje:** El ensamblaje del paquete de alimentos consiste en la incorporación de los mismos dentro de una caja a fin de que sea posible su transporte y manejo. Esta operación es efectuada en la planta de ensamblaje correspondiente a la región. La caja utilizada es de plástico, tipo gual, reutilizable durante todo el tiempo que dure el programa. Dentro de

la caja se colocan dos bolsas de plástico con capacidad de 10 kilos cada una, a fin de que el paquete de alimentos sea fácilmente transportable por el beneficiario.

2. Transporte a los almacenes secundarios: después de haber sido ensambladas las cajas de alimentos son transportadas a los almacenes secundarios con el objeto de almacenarlas en sitios cercanos al punto de distribución final. El transporte es efectuado con vehículos fletados a los cuales se contrata por kilómetros y unidades transportadas.

3. Transporte a los centros de reunión: Mensualmente se elaboran listados de todas las reuniones a ser realizadas en los distintos centros. Estos listados comprenden la información correspondiente a:

- Centro de reunión
- Número del núcleo
- Agente responsable
- Cantidad de beneficiarios
- Hora y fecha de la reunión
- Hora y fecha de la entrega del paquete.

El supervisor se encargará de entregar estos listados al agente respectivo, éste deberá estar atento a estos listados a fin de cumplir con las fechas y horas previstas.

4. Recepción de las cajas en los Centros de reunión: Las cajas son entregadas por el transportista en lugar, fecha y hora prevista en los listados. Al recibir el lote de cajas, el Agente firmará conformidad de haberlas recibido.

5. Entrega de paquetes a los beneficiarios: La entrega de paquete a los beneficiarios se hará al final de la reunión, éstos deberán ser canjeados por el vale de control que fue entregado al registrar al beneficiario. En este vale deben anotarse los datos solicitados en el mismo.

6. Devolución de paquetes: Los paquetes alimentarios que no sean recogidos por el beneficiario han de ser devueltos o almacenados de acuerdo al criterio del Agente.

7. Devolución de las cajas de plástico: Las cajas de plástico son reutilizables. Estas deben ser devueltas en la oportunidad que sean recibidos los paquetes de alimentos. El transportista firmará en señal de conformidad al haber recibido la cantidad anotada en el formato correspondiente. Las cajas de plástico no deben ser maltratadas y deben almacenarse en un lugar seguro.

8. Entrega de vales al supervisor: Periódicamente el Agente entregará al supervisor la relación de paquetes entregados, cajas de plástico devueltas y paquetes no entregados.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO (CLAD)

CENTRO DE DOCUMENTACION

Apartado Postal 4181 - Caracas 1010-A Venezuela

FORMULARIO DE SUBSCRIPCION AÑO 1988

Nombre: _____

Dirección: _____

Apartado Postal: _____

Ciudad: _____ País: _____

Para cancelar, favor emitir cheque no endosable a nombre de: CLAD, y enviar a nuestra dirección.

Subscripción: ☐

Factura Pro-forma: ☐

- ☐ Boletín de Resúmenes (4 números al año)
(Incluye Serie Eventos CLAD. Informes Finales)
- ☐ Boletín de Alerta (6 números al año)
- ☐ Selección de Documentos Clave (2 números al año)

TARIFAS (Incluye importe de correo aéreo)

	<u>BOLETINES RESUMENES</u>	<u>BOLETINES ALERTA</u>	<u>SELECCION DOC. CLAVE</u>
América Latina y el Caribe	US\$ 18	US\$ 14	US\$ 15
Otros países	US\$ 25	US\$ 20	US\$ 20
Venezuela	Bs. 270	Bs. 180	Bs. 140

Tarifa rebajada para la subscripción de los tres títulos:

América Latina y el Caribe	US\$ 35
Otros países	US\$ 50
Venezuela	Bs. 500

Nota: Las tarifas señaladas sólo cubren una parte del costo total de las publicaciones, dado que el interés fundamental del CLAD es difundirlas ampliamente.