

D-16037-01

**POLITICAS SOCIALES: REPENSANDO EL DESARROLLO ESENCIAL \*/**

**Mario Torres Adrián.**

\*/ Esta ponencia ha sido preparada para ser presentada en el Taller sobre Necesidades de Investigación para el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Sociales, organizado por la CEPAL, el CELADE, el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC), y que tendrá lugar los días 12 y 13 de agosto de 1991. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de las instituciones mencionadas.

**CELADE - SISTEMA DOCPAL**

**DOCUMENTACION**

**SOBRE POBLACION EN**

**AMERICA LATINA**



900030836 - BIBLIOTECA CEPAL

**POLITICAS SOCIALES:**

**REPENSANDO EL DESARROLLO ESENCIAL**

(Versión preliminar para comentarios y discusión.  
Circulación restringida.)

**Mario Torres Adrián**

TALLERES DE POLITICA SOCIAL  
BOGOTA - LIMA - SANTIAGO

1991

**CELADE - SISTEMA SOCOPAL**  
DOCUMENTACION  
SOBRE POBLACION EN

**POLITICAS SOCIALES:**  
**REPENSANDO EL DESARROLLO ESENCIAL**

La historia reciente de los procesos de desarrollo en el Tercer Mundo ha sido, en algunos casos, estimulante, y ha recompensado esfuerzos colectivos e individuales. Desafortunadamente, en muchos casos esta historia ha sido una experiencia de frustración colectiva. Es ilustrativo el caso de América Latina, región en la cual se dice que la década de los 80 se perdió. La crisis económica, el empobrecimiento de los sectores populares y de las clases medias, el desmantelamiento de los principales programas sociales, el deterioro del medio ambiente y la violencia opacaron los logros de la democratización de los regímenes políticos y de la relativa movilidad social e integración cultural que pudieron alcanzarse (CEPAL, 1990b; World Bank, 1990). Lo más grave de estos hechos es que el camino para la recuperación del terreno perdido parece haberse desdibujado.

Algunas propuestas han comenzado a aparecer, y muchas medidas han empezado a ser implementadas. Se está hablando así de la transformación productiva con equidad (CEPAL, 1990a), de educación para todos (WCEFA, 1990a), de desarrollo sustentable (CEPAL, 1991). Mientras en el área económica parece haber más claridad sobre los nuevos modelos a seguir, en el área social las propuestas están por definirse. Ello no es difícil de explicar. Aquí está la cuestión mas esencial y fundamental del cambio histórico: el desarrollo humano. La respuesta a la necesidad de cambio que tienen las sociedades de América Latina para poder avanzar, tendrá que ser científica y política, pero también profundamente ética.

Este trabajo tiene el propósito de discutir algunos aspectos de esta compleja cuestión, para lo cual se ha tomado como punto de entrada las políticas sociales. Son las políticas sociales las que, por acción u omisión, forjarán a las nuevas generaciones, el único recurso real con que América Latina y el Tercer Mundo cuentan para llegar a un futuro mejor.

## CONCEPTO Y CONTEXTO

La conceptualización y la puesta en práctica de políticas sociales no puede hacerse al margen de un ejercicio más amplio de reflexión sobre lo que deben ser los modelos de desarrollo para el Tercer Mundo. Las políticas sociales no pueden ser pensadas de otra manera, ya que se perdería el contexto de la discusión para su diseño y evaluación. Es cuestionable considerar a las políticas sociales desde una perspectiva sectorial y como un recurso complementario de otras políticas orientadas a los ajustes económicos o a la reestructuración productiva. Más apropiado es entenderlas como parte estratégica del conjunto de las políticas del desarrollo. Hay razones éticas para entenderlo así, pero hay también razones muy pragmáticas: el desarrollo del recurso humano es el único que puede garantizar a la larga que otras acciones, en los ámbitos de las políticas económicas, tecnológicas y de manejo de recursos naturales, lleguen a su objetivo.

En este trabajo se entiende por políticas sociales a las acciones que, desde el estado o con el apoyo del estado, son diseñadas e implementadas para el logro del desarrollo personal y colectivo de la población (Lawrence, 1986). Las políticas sociales típicas envuelven acciones encaminadas a promover la sobrevivencia humana, el desarrollo temprano del niño, la nutrición, la educación integral, las capacidades de aprendizaje, el desarrollo de la familia, la prevención de los problemas de salud, la seguridad social, la participación social (Naciones Unidas, 1989). No son así equivalentes a lo que se conoce como servicios sociales, los cuales son una expresión instrumental de las políticas sociales. Tampoco se refieren a todos los aspectos sociales del desarrollo. No incluyen el manejo y reproducción de recursos cuyo valor depende de la escasez; ni la reproducción y conservación de los recursos que hacen el medio ambiente. Específicamente, se refieren a momentos y dimensiones cruciales de la vida del ser humano, a los cuales se puede dar atención dentro del marco de la acción de las instituciones de la sociedad.

No existe definición de desarrollo humano personal y colectivo que sea universalmente aceptada, pero parece existir consenso en que no lo hay allí donde hay pobreza, desempleo y desigualdad (MacPherson, 1982; UNDP, 1990). La persistencia de grandes sectores de la población que no pueden satisfacer sus necesidades básicas de salud, educación, empleo, vivienda o recreación, que sufren de la falta de oportunidades materiales y económicas para sobrevivir, y que no tienen las mismas condiciones y oportunidades de vida de otros sectores, ha hecho evidente

que el crecimiento económico, allí donde lo hubo en América Latina, no fue suficiente para traer ese desarrollo. El desarrollo humano, en sus aspectos más esenciales, es todavía una meta a alcanzar para grandes sectores de la población en la región.

Es importante volver a plantear en América Latina lo que pueda ser este desarrollo esencial. Ante el fracaso de los modelos económicos aplicados en los años 80, se ha propuesto la necesidad de reorientar el proceso de desarrollo hacia la búsqueda de la productividad, la competitividad internacional, y la incorporación de tecnología moderna (CEPAL, 1990a). Aunque la búsqueda de un modelo de desarrollo basado en estos principios puede ser correcta, habría que evitar colocar a las políticas sociales en un rol complementario o remedial. Si ello se diese así, la propuesta económica fracasaría, ya que, como lo ha demostrado la experiencia histórica de los programas de desarrollo de post-guerra en el Tercer Mundo, no hay desarrollo económico si no hay desarrollo social en el sentido humano antes expresado. La búsqueda de un camino nuevo para América Latina tiene que comenzar por colocar la cuestión del desarrollo humano en sus aspectos individuales y colectivos, otra vez en el centro de la discusión sobre las políticas de desarrollo. Esto, sin embargo, no será una tarea fácil en la década de los 90.

Los años noventa serán una época marcada en su nacimiento por la crisis profunda de la utopía socialista, que aparentemente apuntaba a un modelo de desarrollo más humanista que el conocido en las sociedades capitalistas occidentales. Sin embargo, la crisis del socialismo real en Europa ha indicado que sus instrumentos de política no llevaron al desarrollo económico y social necesario para su éxito. Este hecho es remarcable, ya que ello va a tener una gran influencia en la conceptualización y la implementación de las nuevas políticas sociales en la región. Aún cuando la discusión quiera mantenerse en el terreno más técnico posible, será imposible soslayar el debate ideológico y el impacto de la redefinición de las posiciones de los partidos políticos.

Las nuevas políticas sociales tendrán que tomar en cuenta, además, la persistencia de los mecanismos de dependencia y dominación. El desarrollo económico, industrial y tecnológico que ha podido alcanzarse en América Latina no ha eliminado las condiciones de dependencia que fueron tan discutidas en la región en los años 50 y 60. Empero, la discusión sobre esta situación ha perdido vigencia. La dependencia ha parecido esfumarse bajo el manto de la mayor integración de las economías y la

emergencia de los mercados subregionales, pero ello no es así y seguramente continuará afectando el diseño y la implementación de las nuevas políticas sociales. No es posible negar el impacto que tuvo la dependencia sobre el colapso de los programas sociales de América Latina cuando el deterioro de los términos de intercambio comercial y el pago de la deuda externa exacerbaron su inviabilidad o precipitaron su desmantelamiento. Las implicancias sociales de las nuevas medidas económicas que buscan una relación pragmática con el mundo desarrollado son una gran incógnita. ¿Cuál será el impacto social del nuevo modelo de economía abierta propuesto para la región?

A lo anterior hay que sumar el hecho de que la estructura de clases, aunque transformada, continúa alimentando grandes desigualdades sociales y regionales. Los patrones de dominación de las capitales sobre las regiones del interior de los distintos países no han desaparecido. La concentración de la riqueza no ha disminuido de manera notable, y más bien ha aumentando en algunos casos (CEPAL, 1990b). Además, el estado no ha mejorado ni su eficiencia ni su eficacia, convirtiéndose, por el contrario, en una pesada carga para la sociedad civil, agobiada por el manejo populista, partidista, y hasta irresponsable del mismo. Los procesos del subdesarrollo no han menguado, persisten transformados y hasta agudizados. Las políticas sociales actuales y las futuras serán sin duda afectadas por todas estas circunstancias.

Existe la esperanza de que las nuevas políticas económicas crearán un marco institucional más favorable para la redistribución de los beneficios del desarrollo. Esta hipótesis no es realmente nueva. La planificación del desarrollo que se inició después de la II Guerra Mundial fue principalmente un ejercicio de planificación económica en la que los aspectos sociales fueron tratados de manera residual. Se esperaba que los beneficios del desarrollo llegarían a toda la población como un subproducto de la industrialización, el mayor empleo, la urbanización, y el aumento de los ingresos per cápita. Con ingresos más altos, las familias serían capaces de atender sus necesidades básicas y darles solución. El estado debería intervenir sólo en los casos en que ello no fuera posible: los niños abandonados, los ancianos, los marginales sociales. Así, las medidas sociales se aplicaron dentro de un modelo residual. A partir de los años 60, los aspectos sociales fueron recibiendo una consideración creciente. La educación, la salud, la vivienda, el bienestar de la familia y otros, fueron recibiendo cada vez más atención debido a que los efectos residuales no eran suficientes, y a que por razones ideológicas y populistas los estados se embarcaron

en la rápida modernización social (Hardiman y Midgley, 1989). Esta posición llevó a un crecimiento desordenado, a un estado de crónico déficit fiscal y a un populismo que, a la larga, contribuyeron también a la crisis de los servicios sociales en los años 80.

Se argumenta ahora que la introducción de los principios de competencia y privatización permitirá que las nuevas políticas sociales sean más eficientes y eficaces (Irrarázabal, 1990). Sin embargo, ello no es necesariamente sinónimo de desarrollo humano. Será necesario examinar cómo estos principios podrían operar dentro del contexto antes descrito para alcanzar ese desarrollo esencial.

Es posible distinguir varios roles para las políticas sociales, pero los que resaltan más son el remedial, el preventivo, y el desarrollador (MacPherson, 1982; Dubey, 1980). El énfasis puesto en la necesidad de minimizar el impacto negativo de las nuevas políticas económicas en el tejido social puede llevar a una concepción muy remedial. Es necesario reafirmar que las nuevas políticas sociales no pueden ser reducidas a los programas de asistencia a los niños abandonados, los ancianos, los marginados, o a las ayudas de emergencia para los hambrientos y desempleados. Las políticas sociales tienen que verse en un sentido más profundo: deben ser instrumentos para el desarrollo del ser humano en sus dimensiones individual y colectiva a fin de que pueda alcanzar por sí mismo las bondades esperadas de los nuevos modelos económicos.

## **EL ENFOQUE SISTEMICO**

Una importante particularidad de los problemas del desarrollo humano es que su tratamiento requiere de una tecnología multidisciplinaria (Boeninger, 1982). Su solución no es exclusivamente "social". Se requiere de ingredientes tecnológicos, económicos, y medioambientales. Por ejemplo, el desarrollo temprano del niño exige no sólo el adecuado entrenamiento de la madre para manejar la interacción madre-niño, sino que además exige una mínima tecnología (o acceso a una mínima tecnología) y condiciones de ingreso o trabajo de la madre que le permitan tener un tiempo de dedicación para interactuar con su hijo, y un medio ambiente social y natural favorable. Los tratamientos sociales requieren de recursos psicológicos, sociales, técnicos, económicos, y ambientales. Se trata de las soluciones más complejas a diseñar e implementar. Esto significa, desde el ángulo científico, que el tratamiento de los problemas del desarrollo humano plantea un desafío formidable que sólo puede ser enfrentado si se cuenta con

un enfoque sistémico tanto para la investigación como para la intervención social <sup>1</sup>.

La necesidad de un marco sistémico de análisis ha sido puesta en evidencia por el carácter multisectorial que han asumido los problemas sociales clásicos. Educación, salud, seguridad social, trabajo, recreación, desarrollo de la comunidad, no pueden seguir siendo tratados sólo como problemas sectoriales. Las posiciones aceptadas más recientemente en los foros mundiales y refrendadas por los gobiernos señalan que, por ejemplo, los esfuerzos para alcanzar las metas de salud y educación para todos, deben ser esfuerzos que partan de diversos grupos de la sociedad y de diferentes sectores del estado (WCEFA, 1990a, 1990b, PROMEDLAC, 1991). Las orientaciones académicas y de investigación más recientes se mueven en el mismo sentido. La teoría, la investigación y la práctica están indicando la necesidad de un acercamiento multidisciplinario e intersectorial. Sin embargo, las ciencias sociales no están suficientemente preparadas para enfrentar este desafío.

Durante las décadas pasadas, los paradigmas de las ciencias sociales predominantes en la región no estuvieron orientados hacia la ingeniería social sino hacia la crítica de las estructuras sociales y de los modelos de desarrollo vigentes. Sin embargo, las circunstancias históricas recientes están llevando hacia un mayor pragmatismo. Ya no aparecen tan nítidas como antes las diferencias entre los modelos de desarrollo capitalista y socialista. La discusión va cada vez más hacia el cómo hacer las cosas para alcanzar eficiencia y eficacia. Y esta actitud y necesidad nuevas exigen tener claros modelos de intervención social. El problema <sup>2</sup> es que este tipo de recursos no están disponibles <sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Un enfoque sistémico tiene que tener un concepto de sistema social. Esta idea dio origen a un conjunto muy importante de propuestas teóricas dentro del funcionalismo y del estructural-funcionalismo. Una de ellas fue la de Talcott Parsons que desató en los años 60 una notable polémica académica e ideológica dentro de la sociología. En el presente trabajo se propone la idea de sistema social como una herramienta heurística más que teórica. El enfoque sistémico se replantea porque existe la necesidad de reconceptualizar de manera más integrada los múltiples aspectos envueltos en los problemas sociales. Provisionalmente habría que entender por sistema social una construcción teórica referida a un conjunto de comportamientos, valores, tecnologías y dimensiones del medio ambiente que se encuentran relacionados y que inciden de manera multidimensional en un fenómeno social.

<sup>2</sup> La propuesta que aquí se hace de retomar el concepto de ingeniería social para enfrentar los problemas sociales con eficiencia, eficacia y pragmatismo, se hace debido a la falta de otro mejor. Como en el caso de sistema social, esta idea fue y es muy polémica ya que se toma como la simple adecuación de posibles soluciones al statu quo. Sin embargo, en principio no hay nada que impida su reconceptualización dentro del contexto de redefinición de conceptos, métodos y tradiciones profesionales que se proponen en este trabajo.



La tarea es metodológicamente compleja porque no siempre hay consenso sobre lo que es el bienestar social (Irrarrázabal, 1989). Lo característico de las sociedades es la existencia de heterogeneidad de intereses. Esto es remarcable sobre todo en las sociedades subdesarrolladas, y en particular en América Latina, donde las desigualdades se han incrementado. La investigación basada en el neopositivismo conocido hasta ahora no es capaz de capturar esta diversidad de intereses. Las orientaciones neomarxistas, por su lado, son demasiado generales y han tendido a sobresimplificar la realidad. Aparentemente, la investigación en políticas sociales tendrá que ser epistemológicamente "pragmática", si algo así es posible de concebir.

Cook (1985) propone que la investigación científica en este campo debe orientarse hacia el "multiplismo", entendiendo por ello un proceso de triangulación basado en la ejecución de estudios que converjan hacia el mismo objetivo teórico, a pesar de la singularidad de la fuente de datos que cada estudio pueda tener. El multiplismo puede verse como un llamado a la investigación con distintos actores, análisis de datos diversos, interpretaciones competitivas, múltiples definiciones, varios métodos, diferentes tareas de investigación, modelos de causalidad múltiple, hipótesis competitivas, y análisis de la generalización de los resultados a través de diversas poblaciones, tiempos, y contextos. Es obvio que uno de los mayores problemas de esta propuesta es la integración de perspectivas valorativas, hipótesis y resultados diferentes. Aunque el multiplismo no es una panacea, parece ser la perspectiva de trabajo más acorde con la necesidad del enfoque sistémico que las nuevas políticas sociales exigen.

Independientemente de que se acoja o no la propuesta epistemológica y metodológica del "multiplismo", lo cierto es que la investigación para las nuevas políticas sociales tendrá que innovar los marcos valorativos, conceptuales, metodológicos e institucionales hasta ahora vigentes. En lo que resta de este trabajo, se discutirán los diversos problemas que habrá que sortear en el terreno de la obtención de datos, la elaboración de diagnósticos y evaluaciones, la implementación de intervenciones, y la capacitación de recursos humanos para hacer frente a este reto formidable.

## DATOS Y METODOS: DESAFIO A LA CREATIVIDAD

La implementación y la evaluación de las nuevas políticas sociales requerirán de datos que respondan a la nueva perspectiva multidisciplinaria e intersectorial. Esto va a exigir creatividad para que la obtención y análisis de los datos se haga a tiempo y sea confiable y útil. A pesar de ser simples, estas exigencias van a representar un gran desafío dadas las actuales circunstancias institucionales, caracterizadas por la escasez de recursos de todo tipo. Va a ser difícil apoyarse en los métodos tradicionales de los censos y las encuestas nacionales, y en los análisis complejos multivariados, no solo porque no son suficientes, sino además porque son costosos y difíciles de procesar. La descentralización administrativa y la regionalización van a requerir en la mayoría de los países de instrumentos que puedan ser manejables por quienes se encuentran trabajando en el interior de esos países. Además, los procesos de democratización han abierto un importante espacio de participación a las organizaciones locales y a las comunidades. La centralización y el control autoritario de la información serán cada vez menos viables a pesar de que los procesos de descentralización no significarán necesariamente gran autonomía de decisión por el momento. Aun cuando se busque activamente una descentralización, como sucede por ejemplo en los casos de Chile y Colombia, hay que tomar en cuenta que aún existirá un gran control por parte del gobierno central, y que subsistirán los usos e inercia impuestos por la rutina del trabajo cotidiano.

La ejecución multisectorial de las políticas sociales puede ser una tarea más viable a nivel local, debido a la cercanía entre el ejecutor y el beneficiario. Es posible que la generación y el intercambio de información se vean facilitados por el apoyo mutuo entre grupos locales de funcionarios del estado, el sector privado, y los líderes de las comunidades. Pero este camino va a tener muchos obstáculos.

Mucha información que es recogida periódicamente se pierde por no estar disponible. En algunos casos queda sin procesar, en otros es inaccesible por trabas administrativas. Se da el caso en varios países de que la ley impide el acceso a las fuentes primarias de los datos censales. Aunque pueda parecer sorprendente, no siempre hay un objetivo claro para obtener la información. Muchos datos se siguen recogiendo por inercia, o porque hay un mandato legal para hacerlo, pero una vez recogidos, simplemente se apilan y guardan. Un ejemplo es el caso de los datos sobre

movimientos migratorios en puntos de frontera. No hay suficientes recursos para usar lo que existe, y suele pasar que los recursos se otorgan pero para cosas nuevas que no son acumulables con las anteriores. Otro serio problema es que los ciclos administrativos de los gobiernos, y hasta de los ministros y directores de turno, afectan el proceso de recolección y procesamiento. Dependiendo de la duración del ciclo, es común observar que los programas se paralizan cada cuatro o cinco años. Como la capacidad investigativa dentro del estado es cada vez menor (y lo mismo sucede con las ONGs orientadas a la acción), no se puede evaluar lo que se está haciendo. Además, no hay canales para diseminar lo que se hace, incluso internamente, dentro de un mismo organismo estatal, no hay conocimiento del trabajo de los diferentes departamentos. En los organismos de planificación se rehace todo el trabajo cada vez que se inicia un nuevo gobierno o hay un cambio de autoridad. Aparte del desperdicio de recursos que estos problemas representan, lo más serio es que los datos no llegan al usuario. Los maestros, los trabajadores sociales, los médicos, los jueces y abogados, etc., continúan actuando a ciegas, contando como único dato concreto con la información actualizada de presupuestos recortados.

Los problemas no son sólo de carácter legal, político o administrativo. Hay también problemas de carácter puramente técnico. La información sobre las pequeñas localidades (de menos de 100,000 habitantes) no es recogida por las encuestas periódicas de hogares que se hacen en varios países debido a que los marcos muestrales que se aplican no producen datos generalizables a este nivel. Esta situación se da no sólo para el caso de las áreas rurales, sino también para las áreas pobres marginales de los centros urbanos. Uno de los desafíos es crear sistemas de recolección de datos que permitan a las organizaciones más estratégicas de esas localidades (la escuela, el centro de salud, el municipio, las corporaciones de desarrollo, las organizaciones profesionales, etc.) tener un flujo de información mínimo. Habría que pensar en vincular al sector privado, en particular a las empresas privadas y a las ONGs, a la tarea de apoyar la investigación y la generación de la información necesaria para la planificación regional y local. Ellas suelen estar mucho más cerca de los problemas que las dependencias del gobierno central.

Cualesquiera sean las soluciones para hacer converger los pocos o muchos recursos humanos e institucionales que puedan existir al nivel local, será crucial tener indicadores sociales que permitan monitorear la eficiencia y efectividad del trabajo. La gran dificultad es que las metodologías disponibles producen indicadores que son muy globales y que no permiten identificar las fuentes de los

problemas relativos a, por ejemplo, la persistente deserción escolar, los embarazos de adolescentes, el abandono infantil o el desempleo juvenil. Para ello habrá que estudiar cómo llegar a la población objeto, cómo obtener de manera rápida y válida la información, y cómo llegar luego al beneficiario. Para estos propósitos no sólo es necesario conducir la investigación desde un ángulo sustantivo, sino que además es indispensable realizar investigación metodológica. Desafortunadamente, este tipo de investigación, más cercana a la ingeniería social, no es suficientemente popular.

Otro gran desafío será hacer llegar los beneficios de la revolución tecnológica en el campo de la informática a las comunidades, las organizaciones y los gobiernos locales. El acceso a la tecnología más moderna no parece ser ya un sueño irrealizable. Posiblemente sea el momento de re-examinar las asunciones hechas para su uso, y comenzar a reconocer que es necesario poner en las manos de los beneficiarios los instrumentos que les permitan resolver sus problemas, ya que el Estado es cada vez menos capaz de hacerlo. La investigación científica de avanzada tiene que responder no sólo con métodos viables para la obtención de los datos necesarios, sino además con sistemas de procesamiento "amigables" que permitan a los dirigentes sindicales, los jóvenes, los alcaldes municipales, los trabajadores de la salud, los maestros de la escuela local, etc., entender mínimamente el significado de dichos datos para la realidad de empleo, de salud, o de calidad educacional en su comunidad.

El mandato que han recibido los municipios en varios países de la región para hacer política social, hace necesario que se generen datos y programas de procesamiento apropiados para apoyar la gestión municipal. Una grave dificultad al nivel local es que la información generada por los distintos sectores no coincide, ya que los objetivos de política social al nivel macro son distintos. No es extraño observar que las poblaciones en alto riesgo sean definidas de manera distinta en los sectores de salud, justicia o educación. En términos prácticos, ello significa que, aunque se sienten alrededor de la mesa el promotor de salud, el maestro, el juez y el extensionista agrícola, y aunque entiendan los problemas locales que viven a diario, su capacidad de acción se verá limitada porque actúan dentro de marcos administrativos distintos, con definiciones de política diferentes, y con bases de información que no son ni complementarias ni acumulables. Bajo estas circunstancias, ¿cómo hacer para monitorear los programas, evaluarlos, y complementar las experiencias?

Algunas de las ideas actualmente en exploración son, por ejemplo, sistemas de información municipal que integren estadísticas vitales, información censal y estadísticas continuas; la elaboración de programas que permitan la desagregación y manipulación de los datos censales a nivel de unidades geográficas pequeñas (Conning, Silva & Finnegan, 1988); los bancos de proyectos de inversión local y regional para la operación de las corporaciones de desarrollo; la instalación de sistemas de alertas en salud en base a métodos que recolecten y procesen los datos sobre mortalidad infantil de manera rápida y confiable (Guzmán, 1988; Arretx, 1990); los programas para obtener proyecciones de población nacionales y subnacionales (CEPAL, 1989); la elaboración de indicadores de calidad de la educación, etc. Todas estas ideas están orientadas, más que a la obtención de datos, al desarrollo e implementación de sistemas de información que permitan obtenerlos y analizarlos de una forma manejable y rápida. Las circunstancias actuales exigen procedimientos accesibles, amigables, y confiables. Aunque pueda parecer sorprendente, ésta será una prueba muy difícil para la imaginación metodológica de los científicos sociales.

#### **DIAGNOSTICO: IDENTIFICANDO AL BENEFICIARIO**

La identificación del beneficiario no es una tarea fácil, porque los objetivos de las políticas sociales son usualmente formulados de una manera muy general. La crisis social y la agudización de la desigualdad social en la región han llevado a la propuesta de la focalización de los esfuerzos de política social en los grupos en extrema pobreza y necesidad. Esta ha sido la filosofía del régimen chileno, y la que tiende pragmáticamente a generalizarse en la región. Habría que comentar al respecto que la propuesta de organizar las políticas sociales alrededor de focos de intervención debería ser discutida en profundidad, ya que muchos de los problemas sociales tienen sus raíces en la forma de distribución de los beneficios del desarrollo, y no solamente en las características individuales o las circunstancias locales. Algunos ejemplos típicos de importantes determinantes estructurales de la pobreza son la distribución de los ingresos, la estructura de tenencia agraria y los sistemas de propiedad del suelo urbano. La experiencia histórica ha mostrado que las políticas que buscan una mejor distribución del ingreso tienden a beneficiar a la sociedad en su conjunto, y son conducentes al desarrollo. Uno de los problemas que América Latina no ha podido resolver hasta la fecha, es que persiste una distribución muy desigual de la riqueza. La discusión sobre el rol de este tipo de factores no debería quedar, pues, desplazada, sino integrarse a la preocupación por una ingeniería social efectiva.

La multidimensionalidad del impacto de las políticas sociales no hace fácil la identificación de todos los beneficiarios posibles, pero es necesario identificar al menos a los beneficiarios más directos e inmediatos, así como los posibles impactos negativos. Esto último incluye la identificación de aquellos que puedan resultar perjudicados, ya que es difícil pensar que las políticas sociales no vayan a afectar los intereses de algunos o muchos grupos sociales. La investigación social basada en un enfoque sistémico tendría más posibilidades de examinar esta diversidad de efectos positivos, neutros, y negativos (Miller & Fredericks, 1987). Resulta crucial entender, asimismo, que los beneficiarios de unas políticas sociales pueden no serlo de otras, y que mientras los intereses de una misma persona pueden ser bien servidos por unas acciones, pueden ser muy mal servidos por otras.

Al respecto pueden mencionarse algunos ejemplos interesantes. Los turnos múltiples en las escuelas para favorecer la mayor asistencia de jóvenes llevó, en Colombia y otros países donde se aplicó esta medida, a la desocupación y vagancia parcial de los estudiantes que asistían al turno de la mañana o de la tarde, con un impacto negativo sobre la vida de la comunidad. La prohibición que existe en varios países de que las adolescentes embarazadas retornen a su misma escuela para evitar que el "mal ejemplo" se propague, significa la ruina psicológica y social para la madre joven, y el peor de los climas familiares para el recién nacido. La exigencia de que parte de los gastos escolares sean asumidos por las familias, buscando así más recursos para dar una educación de mejor calidad en la escuela local, afectará, seguramente a corto plazo, rubros del presupuesto familiar destinados a otros gastos esenciales. La política de crear hogares de bienestar infantil tendrá el beneficio de darle al niño una oportunidad de interacción temprana, pero puede darse al costo del hacinamiento y de malas prácticas de aprendizaje. Sin embargo, a la larga este tipo de programas puede ser más beneficioso, si permite liberar a la madre y darle acceso a oportunidades de trabajo fuera del hogar, que programas de asistencia alimentaria directa, incluso si es parcialmente pagado por las madres. La expansión de los servicios de salud y seguridad social puede ser beneficiosa para los grupos que nunca han tenido acceso a ellos, pero tal expansión puede darse al costo de un gran deterioro de los servicios que se ofrecen al resto de los grupos beneficiarios.

Los ejemplos anotados muestran que el concepto de beneficiario es en realidad una variable más. La focalización de las políticas sociales es, pues, un criterio operativo cuestionable, tanto desde un punto de vista filosófico como de ingeniería social. Sin embargo, es hasta

ahora el único propuesto e implementado. La experiencia chilena al respecto es interesante. El sistema de identificación de beneficiarios en este caso se hizo en base a datos individuales, dado que la política estaba orientada a otorgar beneficios a individuos. La evaluación preliminar de los resultados ha señalado importantes conclusiones. Esta metodología no permite identificar y trabajar sobre las familias o los grupos dentro de los cuales se ubica el individuo en cuestión. Por lo tanto, no es posible operar sobre los determinantes próximos de la pobreza que en muchas situaciones son los que condicionan los factores al nivel individual (Vergara, 1990). Esta falta de atención sobre los determinantes próximos indica cuán importantes pueden ser los valores implícitos en las acciones de política, pues para ese entonces la investigación social había demostrado ya que el rol de los factores contextuales era importante.

Dentro del llamado contexto, no sólo es importante tomar en cuenta las características del núcleo familiar inmediato y de la comunidad, sino además la calidad de los bienes y servicios que se ofrecen al nivel local (Vergara, 1990). Las políticas sociales han centrado la atención sobre todo en los problemas de cobertura, y no en la calidad del servicio que se ofrece ni en el hecho de que la calidad varía territorialmente. Aquellos servicios que se ofrecen en una zona pobre marginal difieren en calidad de los que se dan en una zona urbana integrada. Así, aun cuando se otorgue el derecho de acceso a un beneficio, la diferenciación social en el lado de la oferta distorsiona los efectos buscados. No es de extrañar así que los mayores beneficiados sigan siendo los sectores menos marginales debido a su mejor posición dentro de la estructura social y su mayor acceso a las fuentes de poder. Esta situación hace necesario que se desarrolle un enfoque ecológico social de las políticas sociales, tanto para identificar a los beneficiarios como para analizar la oferta de los beneficios. Las políticas sociales tienen una expresión territorial que debe ser tomada en cuenta.

Debido al gran volumen de la población pobre, y a la magnitud de las necesidades insatisfechas, es ilusorio pensar que la erradicación de la pobreza se logrará con una focalización más precisa de los recursos disponibles (Vergara, 1990). Esto sin duda es necesario, pero no suficiente. Es crucial asignar fondos de magnitud suficiente para lograr ese objetivo y, además, seguir una política que incluya en su metodología de identificación tanto al individuo como a su contexto. Un enfoque sistémico es indispensable, no sólo para lograr un impacto individual efectivo, sino además para poder actuar sobre los determinantes próximos de las situaciones de pobreza. De otra forma, las políticas sociales sólo podrán seguir un enfoque remedial e ineficiente.

Algunos ejemplos podrían ilustrar este tipo de problema. No basta con repartir a las madres complementos alimenticios para los niños, si no se actúa también sobre las normas internas de distribución de los alimentos que pueden favorecer a los hombres sobre las mujeres, y al jefe de familia sobre los otros miembros. Se ha observado que los precios diferenciales entre los alimentos subsidiados que se reparten y los que se venden en el mercado, han llevado a que las madres revendan lo que reciben. No es suficiente educar a las madres sobre los mejores hábitos alimenticios, si no se toma en cuenta las posibilidades de conservación de los alimentos y los sistemas de cocción utilizados. El tamaño y estructura de la familia, que puede dar la posibilidad de contar con la ayuda de otros de sus miembros para comprar y procesar los alimentos, son factores que pueden pesar más en la elección que todos los argumentos técnicos sobre la mayor calidad nutritiva de unos alimentos sobre otros. No basta con diseñar cursos de capacitación de maestros para aumentar la calidad de la enseñanza, si no se toman en cuenta los recursos de la escuela, la cultura del medio y el sistema de incentivos existente para que los maestros apliquen lo que aprenden. No basta con otorgar el derecho para atenderse en el centro de salud, si el sistema de turnos es inadecuado, y largos los tiempos de espera para obtener la consulta médica. A la larga sólo irán las madres que no trabajan, que posiblemente sean las que menos problemas de salud tengan y las que se encuentren en mejor condición económica.

Por todo lo anteriormente discutido es que se ha visto como útil la participación de la comunidad en el proceso de cualificar la demanda e identificar el núcleo de la acción. Esto ha sido postulado muchas veces, y quizás con excesivo entusiasmo, ya que se trata de una tarea bastante difícil. Por un lado, el referente empírico del concepto comunidad suele estar constituido por poblaciones muy heterogéneas, social y económicamente estratificadas, y en donde la solidaridad muchas veces es más bien un buen deseo del investigador o del promotor social, que un dato de la realidad. Por otro lado, es difícil encontrar la situación en que una comunidad rechaze servicios que se le ofrecen. Bajo estas circunstancias, la identificación de agentes intermediarios es muy importante. Al respecto, las ONGs pueden jugar un nuevo rol en la adecuación de las acciones del estado a las necesidades locales, ya que dentro de los nuevos esquemas de descentralización pueden aportar su experiencia para la identificación de proyectos productivos y sociales locales (Vergara, 1989). Hay que remarcar nuevamente que sólo usando un enfoque sistémico será posible analizar y moverse dentro de esta gran complejidad social.



## IMPLEMENTACION: LA INTERVENCION SOCIAL RECONSIDERADA

La implementación de las políticas sociales en el pasado ha dejado varias lecciones: las alternativas existentes en el momento de la implementación son las que dominan el tipo de resultado de los programas; la implementación es un proceso que se da en etapas no siempre sucesivas e integradas; suele perseguir objetivos múltiples que muchas veces en la práctica resultan ser competitivos entre ellos; las decisiones hechas al nivel más cercano de la implementación son las que suelen tener el mayor impacto (McLaughlin, 1985).

Al nivel local, factores tales como los antecedentes y el nivel de capacitación del personal; el grado de compromiso de los administradores; el sistema local de demandas que puede ser complementario, competitivo o conflictivo con los objetivos que se buscan; y el apoyo de los grupos locales, incluyendo a los beneficiarios potenciales, llegan a ser los determinantes primarios de cómo y cuán bien se llevarán a cabo los programas (O'Toole, 1989). Como estos factores varían de un lugar a otro, los servicios que se provean serán distintos en diferentes contextos. El hecho de contar con administradores comprometidos con el programa, de que los objetivos del programa no entren en conflicto con los intereses políticos o económicos, y de que haya una comunidad interesada, hará que el éxito sea total en un sitio, mientras que el fracaso será completo allí donde haya administradores desmotivados, conflictos de intereses con los caciques de la zona, y una población indiferente.

La manera como se diseñe un programa es, a la larga, menos importante para los resultados a obtenerse que la forma en que sea específicamente ejecutado. Para el éxito es muy importante el procedimiento. Un cambio de curriculum escolar implementado por un director de escuela a través de la discusión con sus profesores dará un resultado muy distinto que la simple comunicación administrativa de que habrá que dar contenidos distintos a los cursos a partir del siguiente semestre. Las diferencias en las alternativas por las que se opte al momento de las decisiones hará que un mismo programa sea muy diferente en distintas partes.

La implementación es, en realidad, un complejo proceso de etapas sucesivas, y muchas veces simultáneas, especialmente cuando se trabaja dentro de marcos organizativos poco institucionalizados. Allí donde el subdesarrollo es mayor, mayor es esta complejidad, ya que por lo general en esta situación la implementación de la política va paralela con la institucionalización de los marcos organizativos. Esto hace que los procesos de

implementación sean procesos de aprendizaje y de ajuste más que procesos de instalación de nuevos programas. Se hace necesario adquirir nuevas capacidades, aprender nuevas normas de comportamiento y convertirse a nuevas creencias. Hay que aprender a cumplir nuevas tareas, a brindar servicios de acuerdo a nuevos objetivos, y a sentir y pensar de manera distinta (McLaughlin, 1985).

Las múltiples dimensiones y categorías que suelen tener las políticas sociales, facilitan la existencia de diferentes filosofías para la implementación. Una es la búsqueda del cumplimiento de las nuevas disposiciones invocando normas y sanciones; otra es la inducción, a través de recompensas e incentivos, para conseguir motivar a la población; otra es la beneficencia basada en la asistencia técnica y las donaciones (Bardach, 1980). Estas filosofías no son excluyentes, dándose el paso entre una y otra a medida que el proceso de implementación pasa de un nivel a otro y se mueve en el tiempo. Los que participan en el sistema de implementación enfatizan distintos aspectos y filosofías, resultando al final del día que una política es lo que los actores perciben como central a la política en cuestión, como prioritario, y como acorde con sus propios intereses. Esto hace que en el proceso surjan objetivos no previstos, y que al final los resultados puedan no ser los esperados.

De esta forma, la implementación se torna en un complejo proceso de intervención social. La política social original es clarificada, especificada y modificada a medida que se va interviniendo en el tejido social. La decisión que suele tener el mayor impacto es la que toma finalmente el promotor de salud, el maestro, o el burócrata local al momento de proveer el servicio (Mc Laughlin, 1985). La cara del servicio público es la de estos actores, que son anónimos para el sistema pero que terminan dándole contenido vital a las políticas. Su actuación es crucial, como lo señalan tantos ejemplos que pueden mencionarse. Un caso revelador fue el de mujeres que recibieron un diagnóstico positivo luego de un examen papanicolau, rutina introducida dentro de varios programas de salud en la región, pero que no entendieron el resultado comunicado por el médico y que abandonaron el tratamiento a pesar de poder estar mortalmente enfermas (Ramos & Pantelides, 1990). Los ejemplos pueden multiplicarse en la escuela, el instituto de capacitación laboral, el centro de orientación familiar, el hogar de bienestar infantil, o el centro nutricional. En algunos casos se trata de decisiones que no afectan mayormente la vida de las personas, pero en otros se trata de decisiones fundamentales para el desarrollo individual y colectivo.

El mayor riesgo en el proceso de la intervención social implícito en la implementación y desarrollo de una política social, es que el sistema carezca de la capacidad de controlar y evaluar el producto final. Quizás la peor consecuencia de la crisis del estado en América Latina sea que no haya posibilidad de reclamar a nadie su responsabilidad por lo bueno o malo que se haga. La pérdida de la capacidad de ejercer una "auditoría" por parte de la sociedad, de la comunidad, y del individuo, es uno de los impactos más negativos que la crisis actual puede tener sobre el desarrollo humano de la población. Una de las tareas más urgentes de la investigación en ese campo es generar conocimiento que permita que se recuperen esos niveles de responsabilidad pública y social frente a la comunidad, y que se operacionalicen mecanismos efectivos de control. Uno de los grandes costos de las políticas sociales (y que no es exclusivo de ellas tampoco) es la ineficiencia de las burocracias y la corrupción de los organismos públicos. Un ejemplo típico son los casos de pérdidas por corrupción en los sistemas de seguridad social (Urrutia, 1990). No hay nada más desmoralizador, y éticamente corrosivo, que un estado corrupto e impune. Allí donde lo haya, todo intento de crear una ética social para el desarrollo humano se desmorona.

La "auditoría" o control social sobre las políticas sociales es un área compleja de investigar y operar, tanto desde el lado de la demanda como de la oferta. Las políticas sociales surgen como respuesta a un conjunto de demandas por productos, técnicas, y servicios. Tanto el estado, a través de sus programas, como el sector privado, buscan implementar una oferta para llenar esta demanda. Pero, como es bien conocido, esta oferta no se da ni integrada ni coordinadamente. Idealmente, las políticas sociales exigen la coordinación de tres sistemas básicos: un sistema de información que proporcione una base de datos sobre las metas y los logros, un sistema de planificación que permita una adecuada asignación de los recursos, y un sistema de ejecución presupuestaria que sea eficiente para que los recursos lleguen a tiempo cuando se los necesite. Cada uno de estos sistemas es un escenario en el que la "auditoría" debería ser ejercida por la sociedad. La investigación social en este campo tiene que responder a las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipos de arreglos institucionales serán necesarios para que la identificación de las metas, la medición de los logros, la asignación de recursos, y la ejecución del gasto en políticas sociales puedan ser de alguna forma controlados por el propio estado y por las comunidades involucradas?

- ¿Cómo ejercer control sobre la responsabilidad social que deben tener las muchas ONGs operantes, y cómo hacerlo sobre las muchas agencias donantes y de promoción del desarrollo?
- ¿Cómo ejercer control sobre el impacto social de las políticas económicas, tecnológicas, y de otro tipo? ¿Cómo monitorear el impacto que estas políticas tendrán sobre las políticas sociales?

El tema de la modernización de la estructura del estado tiene que ser implícita o explícitamente considerado para responder a estas preguntas. La estructura del poder burocrático sectorializa las acciones que deberían darse de manera integral, lo cual afecta además la capacidad del estado para implementar políticas sociales redistributivas. No es extraño que lo que se intenta a partir de los sectores sociales de educación y salud, sea desdicho por las acciones tomadas desde los sectores de economía, finanzas, o industria. La sectorialización agudiza los conflictos de intereses entre diversas políticas, y dificulta la comunicación entre sectores que manejan conceptos y datos distintos. Si las normas sectoriales de conceptualización e implementación son diferentes, el uso del conocimiento en forma integrada es imposible.

Las normas que rigen las acciones sectoriales del estado son de una gran importancia. Cada sector de acción del estado tiene normas para su operación. Esto tiene ventajas y desventajas para responder de manera flexible y oportuna a las necesidades locales. Esto también significa la existencia de una barrera para el uso multidisciplinario del conocimiento. Para los profesionales que hacen carrera dentro del sector público, las normas de política y programa son prácticamente la única fuente de conocimiento y reciclaje. Esto es frecuente observarlo en los sectores de salud y educación, en donde la innovación ocurre casi únicamente cuando cambian las normas de prestación de los servicios. Las normas sectoriales son también las que definen el espacio de acción de los promotores, los maestros, los médicos, etc. Uno de los problemas de implementación al nivel local será precisamente la magnitud del espacio de negociación que permitan las normas de los sectores. Existe la esperanza de que, con la descentralización y regionalización, los gobiernos locales tengan un mayor campo de acción para pactar entre las demandas locales y el cuerpo vertical del estado. Esto es particularmente crucial con las políticas sociales, para las cuales resulta tan importante la constelación de factores locales al momento de la implementación.

Ciertamente no hay que caer en la ingenuidad de pensar que la implementación de nuevas políticas podrá darse fuera del marco de las instituciones que existen actualmente en la región. Es cierto que la implementación de políticas selectivas requiere de instituciones especializadas, pero en las fases iniciales no hay más alternativa que apoyarse en lo que existe y hacer uso de los recursos institucionales, materiales, técnicos, y humanos disponibles (Vergara, 1990). Es por esta razón que la experiencia y estabilidad de los recursos institucionales cuenta de manera tan importante para el éxito de las políticas. Desafortunadamente, la crisis del estado y de la economía ha llevado a una gran discontinuidad. La situación de subdesarrollo en que se mueven tanto las instituciones públicas como las privadas lleva a que en muchas oportunidades se desmonten unas estructuras para crearse otras. La inestabilidad de los recursos de financiamiento, los cambios de personal, y los cambios normativos en la administración, impiden que las políticas sociales se apliquen de una manera exitosa y efectiva. La sucesión de reformas educativas o de planes de salud son ejemplos bien conocidos que ilustran esta situación. A todas luces, la poca o mucha política social que pueda hacerse en la región habrá que hacerla desde instituciones en crisis.

Todos los problemas señalados indican que la implementación de las políticas sociales requerirá un proceso muy arduo. Una cosa será plantear la necesidad de enfrentar de manera multidisciplinaria e intersectorial, dentro de un enfoque sistémico, el diseño, implementación y evaluación de las nuevas políticas sociales. Otra cosa muy distinta será alcanzar en la práctica la integración de las acciones. Habrá que ponerle mucha atención a los marcos institucionales a ser usados. La investigación sobre este último aspecto es urgente, en particular para alcanzar un mínimo de racionalidad y jerarquía en la asignación de los fondos privados y públicos que se destinen a los diferentes programas. Esta integración de políticas es indispensable puesto que los problemas de pobreza responden a constelaciones de determinantes individuales, familiares y colectivos. El principio de que la intervención social efectiva deba ajustarse a una perspectiva sistémica va siendo aceptado en los foros públicos, pero será difícil pasar a la aplicación de este principio, debido a la complejidad del proceso de implementación, al lastre de la situación misma de subdesarrollo, a los anacronismos de la estructura del estado, y a la carencia de los modelos sistémicos de ingeniería social apropiada.

La investigación para intervenciones sociales efectivas dentro del marco actual de crisis y escasez de todo tipo es, quizás, el desafío más grande, y la necesidad que requiere

una respuesta más urgente. La gran cuestión es cómo hacer las cosas. Los procesos de descentralización y regionalización, el nuevo rol que adquieren los gobiernos locales, y los procesos de democratización, son condiciones nuevas muy favorables a ser tomadas en cuenta. Pero el tiempo disponible no es mucho. En la mayor parte de los casos habrá que concurrir con estudios rápidos para apoyar principalmente a profesionales y técnicos que trabajan a nivel local con muy pocos recursos, presionados por la gravedad y urgencia de las necesidades no resueltas, y sin contar con instrumentos concretos de intervención ni con diagnósticos acabados de la situación en la cual pretenden incidir.

#### **EVALUACION: PROBLEMA ETICO Y TECNICO**

La evaluación está implícita en toda discusión sobre políticas sociales. Al momento de entrar en el ejercicio evaluativo, es necesario distinguir entre los valores que orientan las políticas y los criterios técnicos de la evaluación (Klein, 1982). La discusión académica de las políticas sociales suele referirse al contenido valorativo; se trata en este caso de una meta-actividad, que va más allá del contenido aparente y se orienta a la filosofía social subyacente. La discusión técnica es muy diferente, ya que no cuestiona los valores subyacentes sino que los acepta y opera a partir de ellos. Ambos tipos de discusión se complementan. Otro de los desafíos actuales es replantear ambas discusiones dentro del marco dado por los cambios del rol del estado en la región y los cambios históricos recientemente observados en los campos del capitalismo y del socialismo real.

¿Cuáles serán los valores que orienten las nuevas políticas sociales? La historia reciente va a redefinir el contenido de valores tales como la igualdad social, la equidad, el logro individual, o la libertad de elección. La discusión sobre los objetivos sociales y su operacionalización en metas sociales es indispensable para poder redefinir los límites de la responsabilidad del estado, de la sociedad civil, y del propio individuo frente al desarrollo humano individual y colectivo. Sin embargo, esta necesaria discusión académica no será fácil, debido a que los esquemas valorativos correspondientes a los modelos que prevalecieron hasta hace poco persistirán a pesar de los cambios históricos que están sucediéndose. Los académicos requerirán de valor e imaginación para llevar adelante esta discusión sobre los valores fundamentales de manera creativa, acorde con los cambios históricos, y las experiencias de éxito y fracaso de las políticas sociales.

Otro desafío, aún más arduo de enfrentar, es el de poder ligar la evaluación como meta-actividad con la evaluación como actividad técnica. Para que la evaluación técnica sea viable, es indispensable tener los objetivos muy bien precisados y tener un conocimiento de las relaciones causa-efecto entre las acciones de intervención social (por ejemplo, el tipo de curriculum educativo o de servicio de planificación familiar) y los efectos esperados (como pueden ser el mayor rendimiento escolar o el menor número de embarazos). El problema es difícil de resolver, pues las políticas sociales que se intentan son ambiciosas y por lo general tienen objetivos generales. Así, las relaciones de causa-efecto a considerar no solo se multiplican, sino que se desdibujan entre una gran complejidad de interacciones entre factores organizativos, políticos, sociales, culturales o legales que se ubican a diversos niveles. La solución, a partir de la clara identificación de indicadores sociales, no es simple, ya que la idea misma sobre cualquier dimensión del bienestar social (la educación o el tamaño de familia ideal), es multidimensional, valorativa y resistente a ser encapsulada en cualquier serie simple de indicadores sociales (Klein, 1982). La teoría social conocida y las experiencias disponibles no permiten llegar a tener certidumbre sobre lo que nos dicen los indicadores sociales hasta ahora inventados. Pero hay que hacer los esfuerzos, ya que de otra manera no habrá posibilidad de realizar la evaluación técnica, y sin ella no será posible examinar si los valores subyacentes escogidos se van históricamente realizando o no.

Al problema de la certidumbre sobre qué nos dicen los indicadores sociales, se añade otro problema: ¿cuál es el tiempo necesario para obtener un impacto significativo? A la incertidumbre sobre los mecanismos causales de nuestra, todavía, elemental ingeniería social, hay que añadir la incertidumbre del horizonte temporal necesario para que el cambio social se institucionalize. Bajo esta circunstancia ¿qué se le puede pedir al investigador social, y qué se le puede pedir al planificador?

La experiencia con los modelos positivistas de evaluación no ha sido satisfactoria. El modelo clásico de evaluación, basado en el esquema hipotético-deductivo, supone una racionalidad que no existe en las políticas sociales actuales. Dicho modelo reclama objetivos operacionalmente definidos y claros, parámetros de programas estables, y criterios para medir el éxito. Los insumos de las políticas y los programas son considerados de una manera estática como dentro de un diseño experimental, y los resultados son tomados como efectos de un tratamiento controlado. Insumos y resultados son definidos en términos constantes y unidimensionales, incorporándose raramente los

elementos del contexto y del proceso de implementación. Se asume un medio ambiente con estructuras simples, una jerarquía de autoridad singular, con pocas interacciones complejas, y un sistema racional de recompensas (McLaughlin, 1985). La experiencia de las políticas y programas sociales en América Latina indica que es imposible hacer este tipo de presunciones. No solamente los objetivos son generales, sino cambiantes, los mecanismos de implementación varían a lo largo del tiempo, y no hay estructuras definidas, ni de autoridad ni de recompensa.

La investigación en políticas sociales tendrá que buscar explicar al nivel técnico no tanto qué hacer sino sobre todo cómo hacerlo, qué resulta al final del día, y por qué. La investigación tendrá que centrarse así en el análisis de los procesos involucrados, más que en el asunto puntual de saber si los objetivos se cumplen o no. Pero aunque las formas de intervención social tendrán que ser discutidas desde un punto de vista técnico para responder a preguntas básicas, su discusión meta-política será ineludible. Para ello será indispensable que la investigación genere los resultados técnicos objetivos que den base a esa discusión, para así elaborar una nueva ética social a la que se ajusten todos aquellos que están envueltos en la provisión del servicio, ese punto final pero crucial de todos los sistemas de política social.

Las muchas dificultades antes anotadas harán seguramente que la distancia entre la discusión académica y la técnica nunca se resuelva (Klein, 1982). Esto puede sobrellevarse. La situación que debe evitarse es que, por esta circunstancia, las presiones financieras y políticas por los resultados inmediatos y nítidos, lleven a que la discusión académica se abandone, reduciendo la reflexión sobre el desarrollo social a evaluaciones técnicas. La separación entre ambas discusiones es uno de los mayores riesgos intelectuales y prácticos que la región enfrenta ahora.

#### **CAPACITACION: EL NUEVO PROFESIONAL**

La perspectiva sistémica sobre las políticas sociales requiere, conceptual y prácticamente, de un perfil nuevo para el investigador y el profesional de las ciencias sociales. El enfoque disciplinario basado en la formación en sociología, antropología, economía, psicología, educación, o leyes, ya no es suficiente. Las nuevas políticas sociales tendrán que orientarse hacia un enfoque multidisciplinario e intersectorial que va a innovar los procedimientos de la planificación social.



La planificación social se ha venido ejecutando con una perspectiva sectorial, lo cual es consistente con las divisiones disciplinarias e institucionales tradicionales. De esta forma, resulta que los servicios se ofrecen según sector: educación, salud, trabajo, justicia, o seguridad social. Esto ha llevado a que, en la práctica, la planificación social se mantenga separada de la planificación económica. Desde la época en que el grupo de trabajo presidido por Gunnar Myrdal se reunió en 1969 por encargo de las Naciones Unidas para revisar el concepto de planificación social, y recomendó un ejercicio de planificación unificado, poco se ha avanzado hacia esta concepción, que ahora recobra vigencia especial (United Nations, 1971). La propuesta en ese entonces fue que la planificación social debería ser entendida como la planificación económica socialmente comprometida: el planificador debe ser un economista con conciencia social (Hardiman y Midgley, 1989). Sin embargo, se le dio poca importancia a la forma de implementar esas ideas en términos de necesidades de capacitación, responsabilidades organizacionales y roles profesionales. La propuesta asumió que el entrenamiento profesional corriente, en particular en economía, sería suficiente para planificar lo social. No se percibió el riesgo de que se aplicasen criterios estrechos de eficiencia económica al formular los planes y políticas sociales. La historia académica reciente en América Latina es de un divorcio entre las diferentes tradiciones disciplinarias al punto de que en el ejercicio práctico de la planificación y la conducción del desarrollo (tal como ello se expresa en las acciones de los gobiernos), predominan criterios económicos. Con pocas excepciones, la decisión final sobre la suerte de los programas sociales se toma, en todos los países de la región, en los ministerios de economía y en los bancos centrales.

Muchos son los factores que han contribuido a esta situación, pero entre los más importantes está el hecho de que los modelos de ingeniería social para el desarrollo humano avanzaron menos que los modelos económicos para el análisis del crecimiento económico. Ciertamente existe un gran potencial que tendría que ser tomado en cuenta. Pero para ello será indispensable la formación de recursos humanos con un perfil profesional innovador.

Se requiere de una formación multidisciplinaria, basada en el manejo de técnicas cuantitativas y cualitativas, con dominio de las nuevas tecnologías informáticas, y con una clara orientación sistémica y práctica. A diferencia del planificador económico, el planificador social tiene que contar con una metodología apropiada a su tarea. El planificador social debe ver por necesidades sociales y por problemas sociales (Hardiman y Midgley, 1989). Y a la luz

de lo que hasta aquí ha sido discutido, este "deber ser" profesional va a ser muy duro de lograr. Aquí seguramente está el desafío central para que América Latina alcance la realización de las políticas sociales que necesita. Porque a todo lo antes dicho habrá que añadir que las nuevas políticas sociales tendrán que ser diseñadas, implementadas, y evaluadas por los pocos o muchos profesionales que en el estado, en las organizaciones no gubernamentales, o en las universidades, hayan quedado después de estos años de crisis.

La formación de los recursos humanos necesarios debe atender a crear una capacidad técnica y gerencial para trabajar tanto dentro del sector público como privado. La capacidad para ganar legitimidad por parte del usuario potencial y de movilizar recursos de la comunidad va a ser crucial. Si los nuevos esquemas de política social van a estar basados en los principios de privatización y libre operación de los mecanismos de competencia en mercados institucionalmente abiertos, habrá que repensar radicalmente la formación de los nuevos profesionales. El concepto de gerente social tendrá que reemplazar al de administrador social.

La gerencia social no es un estilo popular entre los científicos sociales. Sin embargo, los cambios institucionales y los procesos de transformación económica y tecnológica requerirán mayores habilidades para la gestión de soluciones y la evaluación de resultados. Los ingenieros sociales tendrán que emerger, ciertamente, con una visión sistémica y no fragmentada de los problemas sociales. Ojalá que ello resulte así por acción y no por omisión de las carreras profesionales y los centros de investigación social.

## CONCLUSION

El desarrollo humano es básicamente una empresa ética. Las políticas sociales son, en el ámbito público, los principales instrumentos institucionales para su promoción y logro. Pero para que ello sea realmente así, es necesario que se cumplan varias condiciones. La perspectiva de conocimiento en el que se basen dichas políticas debe ser sistémica, incluyendo la consideración de los aspectos sociales, tecnológicos, y medio ambientales que inciden en los problemas sociales. Los datos y los métodos para su obtención deben ser accesibles para quienes toman las decisiones y proveen los servicios. El conocimiento sobre los problemas tiene que ser socializado y hasta democratizado allí donde la colectividad y la persona deben y pueden participar en el proceso. El estado, la sociedad

y el individuo deben tener capacidad de controlar los niveles de responsabilidad social de quienes están envueltos en los procesos de implementación. Tiene que haber capacidad de evaluación del logro de las metas y los valores perseguidos.

El desarrollo humano como empresa ética no es, pues, sólo una cuestión de axiología académica. Envuelve también a la ciencia y a la tecnología. Por ello, en la actual coyuntura histórica de la región, se requerirá que la investigación social apunte a nuevas direcciones metodológicas y prácticas. Ya no basta con proponer las metas, hay que indicar cómo se llega a ellas, y cómo se pueden medir los resultados. Todo esto demandará, de los profesionales que trabajen en políticas sociales, capacidad de convocatoria, pragmatismo ideológico, y habilidad gerencial. El desarrollo humano ya no es más cuestión de buenos deseos. Superar este reto, quizás sea la mejor manera de rescatar la utopía social que siempre iluminó los momentos más dramáticos de la historia de América Latina.

## REFERENCIAS

- Arretx, Carmen. Informe del seminario-taller sobre la experiencia de aplicación del método del hijo previo en América Latina. Naciones Unidas. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE). Santiago, enero 29-31, 1990.
- Bardach, E. "Implementation studies and the study of implements". Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., 1980.
- Boeninger, Edgardo. "Application of the social sciences to public policies: producers, consumers, and mechanisms of mediation" en Stifel, Laurence D., Ralph K. Davidson & James S. Coleman Social Sciences & Public Policy in the Developing World. Lexington Books, Lexington, Mass. 1982:251-276.
- Cook, Thomas D. "Postpositivist Critical Multiplism" en Shotland, R. Lance & Melvin M. Mark, Social Science and Social Policy. SAGE Publications, Inc. Beverly Hills, 1985: 21-62.
- CEPAL. Paquete para proyecciones demográficas nacionales y subnacionales por microcomputador (PRODEM). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Centro Latinoamericano de Demografía. Santiago. 1989
- CEPAL. Transformación Productiva con Equidad. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago. 1990a.
- CEPAL. Magnitud de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago 1990b.
- CEPAL. "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente", en Notas sobre la Economía y el Desarrollo, num. 502/503, 1991.

- Conning, Arthur & Ari Silva & Lawrence Finnegan.  
 "Small-Area Census Data Services by Microcomputer: Applications of the REDATAM System in Latin America and the Caribbean" -IASSIST, 14th Annual Conference, Washington CEPAL-CELADE. 1988.
- Dubey, Sumati. "Conceptual framework for comparative analysis of social policies" en Social Development Issues, Vol. 4, núm. 3, 1980: 63-78.
- Hardiman, Margaret and James Midley.  
The social dimensions of development. Social Policy and Planning in the Third World. Gower Publishing Company Limited. Aldershot. 1989
- Guzmán, J. Miguel. "El procedimiento del hijo previo: la experiencia latinoamericana" en Notas de Población, núm. 46-47, 1988:41-63.
- Irarrázaval, I. Algunas notas sobre el concepto de igualdad de oportunidades y otras estrategias del estado en el área social. Documento de Trabajo No. 118. Centro de Estudios Públicos. Santiago, 1989.
- Irarrázabal, I. "Promoción del desarrollo social privado a nivel local: una propuesta" en Estudios Públicos, núm. 38, 1982: 149-192.
- Klein, Rudolf. "Evaluation and Social Policy. Some reflections on ideas and institutions" en Evaluation and Program Planning, Vol.5, 1982: 133-140.
- Lawrence, John. "Comparative study of social policy: conceptual and methodological issues" en The International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 6, núm. 3, 1986:1-12.
- McLaughlin, M. W. "Implementation realities and evaluation design" en Shotland, R. Lance & Melvin M. Mark. Social Science and Social Policy. SAGE Publications, Inc. Beverly Hills, 1985: 96-120.

- MacPherson, Stewart Social Policy in the Third World. The social dilemmas of underdevelopment. Wheatsheaf Books Ltd. Sussex, 1982.
- Miller, Steven I. & Marcel Fredericks. "The unintended consequences of social policymaking: some sociological considerations" en Sociologia Internationalis, 25 (1) 1987: 68-84.
- Naciones Unidas. Principios Normativos para las Políticas y Programas de Bienestar Social para el Desarrollo en un Futuro Próximo. Departamento de Información Pública. Nueva York, 1989.
- O'Toole, James K. "The economics of the implementation of social policy: searching for the missing link" en The Social Science Journal, Vol. 26, núm. 2, 1989: 115-130.
- PROMEDLAC. Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en América Latina y el Caribe. Declaración de Quito. Cuarta Reunión del Comité Regional Intergubernamental. 22-25 abril, 1991
- Ramos, Silvina y Pantelides, Edith A. Dificultades en la Prevención Secundaria del Cáncer de Cuello de Utero: Las mujeres y los médicos frente a una citología cervical de resultado positivo. Documento CEDES/43. Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires. 1990.
- UNDP-United Nations Development Programme. Human Development Report 1990. Oxford University Press. New York/Oxford, 1990.
- United Nations. "Social policy and planning in national development" en International Social Development Review, núm. 3, 1971: 4-15.
- Urrutia M., Miguel. "Población y gasto social". Ponencia presentada en el Seminario de Población y Desarrollo. Paipa. Centro de Estudios sobre el Desarrollo Económico/Corporación Centro Regional de Población. Bogotá, 1990.

- Vergara, Pilar. Políticas hacia la extrema pobreza en Chile. 1979-1988. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Santiago, 1990.
- Vergara, Carlos. "The new context of social policy in Chile and the space for non-governmental organizations" en Charles Downs et.al. (ed.) Social Policy from the Grassroots. Nongovernmental Organizations in Chile. Westview Press Inc. Boulder, San Francisco & London, 1989.
- WCWFA-Inter-Agency Commission  
Final Report. New York, UNICEFF House. 1990a
- WCEFA-Inter-Agency Commission.  
Meeting Basic Learning Needs: A vision for the 1990s. New York, UNICEFF House. 1990b
- World Bank. Poverty. World Development Report 1990. Oxford University Press, Oxford, 1990.