



CEPAL - ILPES

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DURANTE LA DECADEA DE LOS OCHENTA

SANTIAGO, CHILE, 12 al 15 de abril de 1982



UNICEF

Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.17

E/ICEF/SIMSOC/R.17

8 de abril de 1982

ORIGINAL: PORTUGUES



ALGUNAS PERPLEJIDADES DE LA POLITICA SOCIAL ★/

Pedro Demo ★★/

★/

Documento presentado al Tema 2.

★★/

Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las que está vinculado.

ALGUNAS PERPLEJIDADES DE LA POLITICA SOCIAL

Muy resumidamente, se intentará aquí destacar ciertas perplejidades que surgen en las discusiones y en las propuestas de política social. Y empezamos con aquella que tal vez más nos intriga: sabemos mucho más sobre la pobreza, que de cómo solucionarla. ¿Por qué? Muchos programas que, por lo menos en apariencia eran viables, no pasaron del papel. Otras hipótesis acabaron tornándose casi evidentes, pero no por eso prácticas. En la mayoría de los aspectos, la política social tiende a cumplir la función ideológica de justificación elegante, pasando a ser un adorno tan indispensable, como vacío.

Es casi inconmensurable el número de estudios hechos sobre el mercado informal, sobre la satisfacción de las necesidades básicas, sobre la necesidad de preservar la calidad de vida, sobre el bienestar social, sobre las estrategias de sobrevivencia de la población de bajos ingresos, etc. A primera vista, teoría no falta. Ni números. Incluso, ante una realidad a veces agresivamente precaria, la sofisticación estadística podría parecer una broma de mal gusto. Muchos organismos internacionales invirtieron sus mejores esfuerzos en estudiar los condicionamientos de la pobreza y en proponerles soluciones. Los avances son considerables en el plano de la comprensión de los problemas, pero no tan grandes en cuanto a su efectiva superación.

Muchas serán las causas; son tantas, que no sabemos enumerarlas todas. Lo que puede hacerse es intentar resaltar algunas de las más perceptibles, en búsqueda de enfoques que permitan llevar a la política social más allá del entretenimiento técnico o del pesimismo agotado.

1. Algunos consensos relativos

La política social será siempre materia de controversia, porque se dedica a aquello que en la sociedad tal vez sea la cuestión más controvertida, cual es la desigualdad social. Más aún, las discusiones generaron relativo consenso en algunas áreas, aunque sobre tópicos primarios y simplificados. Por un lado esto significa un innegable progreso, pues la política social estaría dejando de ser ocupación de economistas de buena voluntad o contrarios a la econometría, o la preocupación discutible de moralismos asistenciales. Por otra parte, puede significar que el ritmo de implementación de soluciones no llegó a desdoblamientos satisfactorios, a pesar de que haya ciertas ideas más claras. No puede negarse la validez de los estudios sobre la pobreza, aun cuando debiésemos reconocer que son más útiles al estudioso que al pobre. Preténdese solamente discutir aquí algunas razones de esta relativa impotencia, que hoy nos intriga más que las dificultades de teorizar sobre el tema. No cabe sostener que nuevas investigaciones serían fútiles, ya que tal actitud podría ser, al mismo tiempo, pretenciosa e ingenua. Ya que no hay abordaje alguno que agote la realidad social, mucho menos cabe decretar el agotamiento del estudio de un tema tan complejo como el de la desigualdad social.

De cierta manera, puede afirmarse que, en torno a la política social, existen algunas hipótesis claras, que llevan a aceptar que vale la pena reducir las desigualdades sociales. La fundamentación a veces no es explícita y se presenta de todos modos dispersa.

Algunas perspectivas podrían ser:

a) Del punto de vista económico puede argumentarse a partir de la necesidad de aumentar el consumo, por cuanto el dinamismo económico depende también de la capacidad de la mayoría de la población para poder consumir lo que la industria produce.

Exagerando las cosas podría decirse que la política social sería, en esta óptica, incluso un "buen negocio". Es irracional, como sucede en la mayoría de los países subdesarrollados, que dos tercios de la población sean meros sobrevivientes y no reales consumidores capaces de demandar en cantidad considerable los bienes y servicios producidos.

b) Del punto de vista político es posible destacar las ventajas que se derivarían de la estabilización del sistema, a medida que el conflicto de clases y otros originados por la desigualdad social se encuadraran dentro de parámetros más aceptables. En este sentido la exacerbación de la pobreza puede ser una actitud suicida, ya que el recurrir insistentemente a la fuerza para ahogar y compensar conflictos puede comprometer las pretensiones de supervivencia de cualquier sistema.

c) Del punto de vista social la reducción de las desigualdades es igualmente recomendable porque genera mayor satisfacción, cristalizando algunos trazos de aquello que sería una sociedad deseable, principalmente bajo la óptica de la pretendida calidad de vida.

d) Podemos agregar a esas ideas muy generales otra de gran importancia hoy, cual es que la política social es, sobre todo, cuestión de supervivencia. Sin embargo, siempre existe la insistencia sobre el tratamiento asistencialista, compensatorio y moralista de la pobreza; cada vez más se percibe que la posible inviabilidad de un país no está solamente en las dificultades de crecer económicamente, sino también en las dificultades de realizar la repartición social de los frutos del crecimiento. Al mismo tiempo, por más que haya mecanismos para evitar o controlar los procesos de participación social, éstos tienden a crecer, poniendo en peligro los privilegios de los sectores más favorecidos. La creciente

criminalidad urbana, que tiene una de sus raíces en la pobreza de una extensa población marginada, es sólo el producto más visible de esta preocupación por la sobrevivencia.

e) Otra idea que se presenta con frecuencia es la de los derechos humanos, aun cuando, en muchos casos, sea moralismo barato e incluso, fariseísmo, porque se los recomienda más de lo que se los cumple. En todo caso, se volvió una presión perceptible, principalmente en la propuesta de satisfacción de las "necesidades básicas", tan imprescindible para la sobrevivencia material como para alcanzar un mínimo de dignidad humana.

f) Por fin, y sin pretensión de exhaustividad, podemos agregar una preocupación simplemente financiera: ya que invertimos en el área social, sería más racional invertir bien, o sea, no vale la pena desperdiciar el dinero. Y ello sucede si los problemas se tratan en forma compensatoria o escamoteadora, no llegándose a las raíces de la cuestión, o perdiéndose en la maraña de la burocracia autofágica.

Más aún, si eso no bastase, hay otros consensos más fuertes, consagrados incluso en las constituciones de los países. Por ejemplo, existe prácticamente en todos los lugares la obligación de escolaridad básica, en cierta edad y por un número específico de años. Suponemos que estas obligaciones se incorporan a la constitución principalmente porque son materias que están más allá de cualquier controversia. No es discutible. Se trata de un derecho fundamental, de un punto de honor y de un componente imprescindible del desarrollo de un país.

Al lado de esto, podemos recordar los sistemas previsionales, relacionados generalmente con descuentos sobre el salario, sobre todo los de asistencia médica y de jubilación. En el fondo, tal derecho se compra. En la realidad, sin embargo, los sistemas previsionales, basados también en las contribuciones

monetarias de los usuarios, continúan siendo precarios, y, peor que eso, se los atiende como si les hicieran un favor.

No puede negarse que ha habido progresos en el área. La cuestión no puede ser simplificada de esta manera, por más que la situación parezca deprimente. Es muy comprensible que se caiga en la depresión, al ver que está terminando el siglo XX y se mantiene alrededor de un cuarto de la población sobre los 15 años de edad, en estado de analfabetismo; que las tasas de rendimiento de educación básica son de solamente 20 por ciento; que la mortalidad infantil sigue estando alrededor del 100 por mil; con que todavía hay una fuerte presencia de enfermedades causadas por la simple falta de nutrición y saneamiento, y así sucesivamente. Al mismo tiempo, los índices de concentración de ingreso continúan altos y tal vez creciendo.

Pese a las mejorías observadas, lo que nos preocupa es el poco camino recorrido frente a la extensión del que debemos recorrer. Es en este sentido, que no es consuelo comprobar que también las clases bajas progresan en la apropiación absoluta de la renta, ya que la renta media, por la fuerza del propio crecimiento, viene subiendo. Y ello no basta porque la cuestión crucial no está en la comparación absoluta, sino en la relativa. En contraposición a las clases bajas, las altas se apropian siempre de mayores proporciones de la renta, lo que hace que la brecha se acreciente. Así, aun cuando las dos curvas puedan crecer, si una crece siempre más, no hay aproximación entre ellas, sino distanciamiento.

Cabe, entonces, la interrogante: ¿Por qué no avanzamos más, si ya sabemos más e invertimos más?

2. Algunos obstáculos

El obstáculo más frecuentemente aludido es la falta de recursos financieros. La política social del gobierno es, de manera general, elaborada por economistas y administradores, y

nace normalmente marcada por este signo. Desde la óptica de la inversión productiva, sólo tiene sentido aplicarla donde haya la garantía de un retorno redoblado a corto plazo. Para quien entiende la política social como consecuencia del crecimiento económico, ella obtendrá apenas los residuos presupuestarios.

La falta de recursos financieros puede ser un obstáculo real por lo menos en momentos coyunturales. Pero, cuando se habla del "mínimo de los mínimos" y sobre todo cuando este "mínimo" está resguardado a través de preceptos constitucionales, esta excusa no parece procedente. Basta preguntarse: ¿Cuál es el país que no tiene posibilidad de resolver su problema de educación básica? Dejando de lado casos extremos, es posible afirmar que todos, de manera general, pueden, y tanto pueden, que se comprometen constitucionalmente a hacerlo. ¿Por qué, entonces no cumplen? América Latina, que dentro del Tercer Mundo es de los menos subdesarrollados y con mayores potencialidades conocidas, podría solucionar el problema en breve plazo, que es simplemente éste: garantizar a todos los niños, a la edad prevista, escuela básica.

No es otra la perplejidad de la UNESCO cuando se propuso el último "proyecto principal" a partir de la reunión de Quito en 1981, con el objetivo de convencer a los países de la región de que cumplan los compromisos fundamentales que ellos mismos se impusieron. El técnico de París mira incrédulo y, con razón, se siente inútil.

Otro obstáculo se encuentra en la administración de las políticas sociales. Punto en el cual los economistas y administradores acostumbran a tener toda la razón. No es cierto que no se desperdicie dinero en política económica. Basta recordar la orgía de los subsidios y el escamoteo de las ganancias de capital para escapar a los impuestos. Pero, en la política social, los desmanes financieros son a veces

increíbles. Para empezar, generalmente los órganos de política social emplean sus recursos dos veces mal: los emplean mal, porque los gastan en demasía; y los emplean mal porque reclutan en el área universitaria menos calificada. Una consecuencia natural de esto son muchas veces los bajos sueldos, lo que viene a significar: el área de la política social sirve frecuentemente para distribuir empleos, bajo la avidez de la influencia política. Menos que el compromiso con la eficiencia, hay un compromiso con la compensación de presiones sociales y políticas.

Enseguida, está el punto del mal uso de los recursos financieros, que es ciertamente peor que su falta. Esto sólo puede afectar la administración presupuestaria, porque la política social se transforma en un "saco sin fondo". El mal uso de los recursos aparece bajo muchas formas: por un lado, puede haber un uso inicuo cuando, por ejemplo, se dan posibilidades de estudios gratuitos al estudiante más rico de la sociedad; por otro lado, pueden existir formas muy latinas de corrupción; también puede que haya simplemente incompetencia gerencial cuando, por ejemplo, un sistema previsional quiebra, ya sea porque se aumentó el número de beneficiarios más allá de su capacidad de pago de los beneficios; sea porque el sistema de recolección y control de las contribuciones o los pagos por los servicios prestados es irracional o incontrolable; sea porque la máquina burocrática consume más de lo que queda para los beneficiarios; sea porque se desprecian características técnicas del problema en nombre de la politiquería, y así sucesivamente. Es a la sombra de estas dudas que siempre resurge la idea impertinente de que sería mejor dar el dinero directamente a la población pobre.

De manera general, la comparación entre los costos de un organismo de política social del gobierno y otro de la iniciativa privada, sin fines de lucro, es aclaratoria, por no decir a veces impresionante. Si tomáramos el ejemplo de la universidad,

y sin desmerecer la necesidad de la presencia del Estado sobre todo en áreas en que la iniciativa privada, aun sin fines de lucro, no conseguiría mantener, el costo per cápita de cada alumno, puede llegar a ser diez veces más caro en entidades gubernamentales.

Ello hace pensar que la administración gerencial y financiera de las políticas sociales es todavía un enigma entre nosotros. No es adecuado que nos riamos con los encantos latinos de nuestra sociedad, así como no sería prudente supervalorarnos en este sentido. Así, no puede evitarse la comprobación: somos, de manera general, incompetentes. Si los rasgos latinos son determinantes, se trata entonces de tomarlos en cuenta y de preguntarnos cuál es la eficiencia que podemos alcanzar, sin imitar a burocracias weberianas, que tal vez no sirvan ni siquiera para Europa. Está claro que no hay excusa convincente para el alarmante fenómeno de la mala asignación de recursos financieros en el área social.

Aun cuando el mal uso sea peor que la falta, existe también el problema de la falta. Es incoherente, por ejemplo, imponerse ciertas metas de atención a la población sin garantizar los recursos necesarios. Sin duda, la tendencia a prever recursos menores que los necesarios en el área social no es solamente fruto de la mala voluntad de quienes controlan el dinero, pero muchas veces es consecuencia del recelo sobradamente fundamentado, del mal uso.

Muchos creen ver entre los obstáculos a la política social cuestiones relacionadas con el sistema capitalista. Sin desconocerlas, y desmerecerlas, no las trataremos aquí porque el "pan nuestro de cada día" se hace dentro de este sistema, y porque, estando enfocado el "mínimo de los mínimos" no discutimos sobre preferencias ideológicas, sino sobre decencias básicas, que están, en cierta forma, por encima de los sistemas. Además, enfocamos la cuestión de un punto de vista intrasistémico y no

de posibles superaciones del sistema, incluso para evitarnos preciosismos académicos.

El asistencialismo estatal nos parece un obstáculo ponderable. De manera general, el asistencialismo persigue a cualquier política social, porque encubre tras el acto pretendidamente misericordioso, la mantención de los mismos privilegios. El pobre es tratado como objeto y, al recibir y necesitar de la ayuda, consolida su posición de dependencia. Hay casos en que la atención social es la forma adecuada; sobre todo, en dos situaciones típicas: cuando se trata de personas incapacitadas para su automantención (niños, ancianos, deficientes, etc.); y cuando se trata de derechos fundamentales, que tienen una contrapartida reconocida en la obligación de la sociedad.

Tal vez sea otra gracia latina el ideal de vida de ser mantenidos por los demás, o al menos por el Estado. Nuestras culturas están profundamente marcadas por las relaciones esclavo/señor. La distribución de favores sigue siendo uno de los ritos sociales y, sobre todo, políticos de mayor significación: privilegios para las autoridades, sueldos indirectos para tecnócratas, sirvientes para los ricos, beneficios para funcionarios públicos, todo esto solidifica el rasgo de una sociedad que ama al asistencialismo: para quien da, existe el placer de comprobar en esto su supremacía sobre el pobre; para quien recibe existe la compensación de poder admirar lo que no se puede tener.

Este tipo de consideración, aun cuando muy etérea, y tal vez hasta impropia desde el punto de vista de los especialistas de la cultura, conduce a enfrentar el obstáculo más intrigante y que causa la mayor perplejidad: la cuestión de la participación.

3. Cómo movilizar

Si lo que dijimos hasta ahora posee alguna consistencia, el punto que preocupa es el siguiente:

a) no parece ser tan difícil mostrar la conveniencia e incluso la necesidad de la política social;

b) se sabe bastante sobre los condicionamientos de la pobreza y tal vez seamos capaces hasta de hacer propuestas razonables, sobre todo aquellas ligadas al "mínimo de los mínimos";

c) no obstante, el ritmo de las soluciones sociales es bastante menor al esperado con base en las premisas anteriores;

d) ¿por qué?

Sin llegar al obvio exceso de que el estudio y la investigación serían ya inútiles, no parece difícil demostrar que el punto principal no es técnico, en especial cuando se trata de las cosas más fundamentales y por eso más próximas a lo obvio. Tomando, por ejemplo, el caso de un órgano de desarrollo regional interno de un país, digamos la SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste del Brasil), podríamos preguntar cuál sería el mérito de un nuevo estudio sobre las condiciones de vida y de pobreza de la región. Ciertamente tal estudio podría mostrar nuevos aspectos, encontrar vías más simplificadas de ataque, producir propuestas más creativas y baratas, pero pasaría por alto el punto fundamental: ¿cómo se resuelve de hecho la cuestión? o, si esto fuera exigir demasiado ¿cómo garantizar un ritmo más apropiado de compromiso con soluciones, más que con la acumulación de estudios...?

Queremos tan sólo indicar que el problema es mucho más de orden político, que de orden técnico o incluso de orden económico. Es menos de orden técnico, porque si el problema fuera estudiar, discutir, avalar, acompañar, planificar, esto fue lo que menos faltó. Exagerando las cosas podría decirse

que si la SUDENE fuese cerrada, la carencia técnica sería tal vez despreciable. Es menos de orden económico, porque el problema está en el mal manejo de los recursos, que en su falta.

Podría pensarse, aunque vagamente, que existen problemas importantes en la esfera política, porque no es raro encontrar condiciones previas suficientes, pero que, sin embargo, no llevan a que se realicen los proyectos. Podemos poner ejemplos: habría condiciones para producir un número de remedios básicos, de alcance popular, con base en tecnología propia; habría condiciones para resolver el problema de la educación básica, ya que el país que no consigue esto, en verdad no existe; habría condiciones de garantizar, a través del sistema previsional, atención fundamental a toda la población; habría condiciones para proporcionar a la población pobre acceso efectivo a la vivienda propia. Al mismo tiempo, cuando hay ambiente político adecuado, las ideas osadas pasan a realizarse. Un ejemplo esclarecedor es el caso de la "usucapión especial", a través de la cual se transfiere la posesión de la tierra a quien de hecho la trabaja, con ciertas condiciones, como sucedió recientemente en Brasil.

En verdad, cualquier política social que olvide el problema de la participación está desfigurada. La participación jamás lo es todo, pero es un componente esencial. Nos parece que el proyecto de reducción de las desigualdades sociales podría ser simplificado en dos bloques básicos: salarios y participación. El salario simboliza la esfera de la satisfacción de las necesidades básicas de orden material, y la participación es la característica que confiere al proceso la calidad indispensable de conquista y autosustentación.

Sin discutir esto ahora de manera profunda, lo que interesa es llamar la atención a este hecho: si la política social no sabe cómo movilizar las fuerzas de la sociedad y del Estado, tiende a agotarse en el marasmo de las buenas intenciones, de

los asistencialismos, del mal uso de los recursos, o en el entretenimiento técnico y tecnocrático. Creemos, además, que muchos órganos internacionales dedicados a aspectos de la política social se sienten vacíos e impotentes, porque no logran vislumbrar una forma viable de movilización política, capaz de prestar a las ideas, a los estudios, a las investigaciones, a los seminarios, a los informes, condiciones de aplicación práctica.

Tal vez sea nuestra falla escondernos tras estudios y planes, alejándonos del compromiso con la ejecución, sea por razones pretendidamente científicas de distanciamiento de la praxis, sea por pudores frente a posibles ingerencias en administraciones específicas, sea por la simple incapacidad de abordar satisfactoriamente la cuestión. Se aumenta así la sabiduría sobre la pobreza, más que las condiciones reales de su reducción.

En lo que se refiere a la capacidad de movilización para las soluciones sociales, no parece que hayamos hecho progresos palpables. En muchos casos prevalece el deseo frente al problema, porque todo proceso participativo acarrea riesgos inevitables. En otros, se trata simplemente de que todavía no conseguimos madurar suficientemente la cuestión. Percibimos su importancia, pero no entendemos bien. Tentativas pasadas, que tal vez hayan supervalorado el fenómeno, pueden contribuir negativamente, por cuanto no tiene sentido consolarnos con la distribución más equitativa de la miseria.

En el área del desarrollo de la comunidad no tenemos grandes experiencias. Además de ser un tema marcado por extremismos ideológicos, la propia perplejidad que lo envuelve, traduce, de cierta manera, nuestra inmadurez. Por otro lado, hay países que crecieron mucho económicamente, pero son un enigma político. Algunas veces, pareciera que todavía no aprendemos a usar el poder para generar democracia. O somos ingenuos,

pensando que la democracia cae del cielo por descuido, o somos incompetentes, sacrificándola a la necesidad de recurrir al poder.

Tenemos, así, la impresión de que nos perdimos en algún lugar; no sabemos bien cuál es este lugar y, mucho menos, sabemos cómo salir de él. Esta misma impresión sugiere que la cuestión es de orden predominantemente político. Si esto fuera verdad, acarrearía profundos cambios de perspectiva en la política social, por cuanto pasaría a segundo plano la preocupación legítima con la planificación y con el estudio de los problemas sociales, pasando a primer plano la necesidad, ya indiscutible, de concretar el "mínimo de los mínimos".

Nuestras sociedades civiles son poco organizadas. Al lado de nuestro rasgo común de incapacidad administrativa, perdura el de no saber defender nuestros derechos fundamentales, muchos de ellos incorporados a la propia constitución del país. A la par de la pobreza socioeconómica, surge la pobreza política, consustanciada en contenidos muy bajos de la ciudadanía. Somos mucho más poblaciones desagregadas, entregadas a toda suerte de manipulaciones, que conjuntos organizados de hombres y mujeres capaces de controlar democráticamente el poder del Estado, de la industria, del comercio, de las multinacionales o de las malas administraciones.

Así diríamos: la política social muchas veces no se realiza, porque somos políticamente incompetentes.

Conclusiones

Es, ciertamente, débil nuestra conclusión y tal vez sea la propia expresión de nuestra perplejidad. No sabemos, al menos por ahora, cómo elaborar una propuesta concreta, rigurosamente fundamentada, de movilización participativa a favor de la política social.

Existen, obviamente, muchas iniciativas, que deberíamos acompañar mejor, sea para aprender de ellas, sea para someterlas al juicio de la crítica, sea para esbozar alternativas. No basta solamente tener en mente la preocupación en torno a procesos participativos, porque ella es muy amplia y no pasaría del nivel de consideraciones generales.

Sin embargo, es importante que empecemos a madurar en esa dirección, con el fin de recobrar nuestro entusiasmo ante una tarea que merece cualquier esfuerzo, cual es la de colaborar en la implantación de una sociedad más democrática y menos desigual. La fase técnica se está agotando. Por causa de esto, innumerables instituciones ligadas al problema experimentan una crisis a veces profunda. Se enfrentan al hecho de sentirse impotentes, sobre todo cuando creen tener buenas ideas.

Tal vez hayamos alcanzado la fase política, todavía mal delineada, mal sentida, muchas veces mal vista y mal querida. No hicimos más que levantar una interrogante, en la esperanza de que ella sea, por lo menos, relevante.