

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.20
E/ICEF/SIMSOC/R.20
10 de abril de 1982
ORIGINAL: ESPAÑOL



EL DESARROLLO SOCIAL POSIBLE*/

Rafael López Pintor**/

*/ Trabajo 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.

Las reflexiones que propongo para este debate proceden de un latinoamericanista convicto, instalado en una sociedad del Sur de Europa que, como la española, tiene muchas características comunes con las sociedades latinoamericanas así como con sus vecinas sureuropeas. Con sus vecinas mediterráneas, la sociedad española comparte factores de historia política y estructura social correspondiente a un estadio de industrialización bastante avanzado. Con las sociedades latinoamericanas, la sociedad española comparte sobre todo factores culturales y de dinámica política; en menor medida de estratificación social. Y todas estas sociedades -sureuropeas y latinoamericanas- instaladas en una crisis económica de largo tracto y compartiendo algunos elementos de inestabilidad política que proceden tanto del juego de las relaciones de poder mundial como de factores del pluralismo político interno.

Este largó proemio me lleva a resaltar las diferencias de planteamientos en la problemática de las políticas sociales en Occidente entre aquellas sociedades donde al filo de los procesos de industrialización, se consolidó el Estado de Bienestar, y aquellas donde los procesos de industrialización recurrentemente se detienen o no llegan a arrancar y donde el Estado de Bienestar como modelo distributivo no llega a ser aceptable por todos los principales actores sociopolíticos. Bajo los efectos de la crisis económica unas y otras sociedades, en las llamadas demo-

cracias industriales el problema central en materia de política social para los sectores dirigentes es cómo mantener determinados servicios sociales con disminuídos recursos de manera que el contrato social no se rompa por ninguno de los extremos del cuerpo social (en todas las sociedades de Europa Occidental, tanto mediterráneas como centrales, hay síntomas claros de bipolarización radical creciente -European Value Study Group de Lovaina). En América Latina, al menos para aquellos sectores dirigentes que aceptan la idea misma de políticas sociales, el problema es de cómo pueden atenderse las necesidades sociales básicas en armonía con un crecimiento económico sostenido. Todos sabemos que la adopción de posiciones más o menos esperanzadas depende en buena medida de los datos que maneje el observador y de la óptica valorativa y de perspectiva histórica con que establezca las comparaciones necesarias para llegar a un juicio que pueda estimarse aceptable. Yo en este punto sólo quiero llamar la atención sobre dos aspectos que me parecen del mayor interés.

Por una parte, lá coincidencia de los estudios prospectivos en el sentido de que la región latinoamericana aparece con las perspectivas menos sombrías del mundo no industrializado o en vías de industrialización tanto por lo que se refiere a la población, niveles de consumo calórico, producción de energías alternativas, etc. (Los más recientes el Informe Ohkita de Japón, el Global 2000 al Presidente de los Estados Unidos, el Interfuturos de la OCDE). Si

bien, y esto tiene la mayor importancia para la discusión sobre políticas sociales, todos sabemos que aunque las tasas de crecimiento demográfico se reduzcan, la concentración de población en las ciudades continuará así como el emprobramiento del suelo agrícola por una multiplicidad de causas. (El pronóstico para el año 2000 de una Bogotá con 9,5 millones o una Ciudad de México con 31,6 millones de habitantes no parece deseable para nadie). Según el Global 2000, América Latina será la única región, entre los países menos desarrollados, que sobrepasará en un 20% el consumo medio mínimo de calorías fijado por los parámetros FAO. Pero también todos sabemos de las desigualdades intraregionales e intranacionales. Por último cabe destacar la apertura a la producción de energía atómica en la región por países con muy distinto régimen político (Argentina, Brasil, México y Cuba).

Hay un segundo fenómeno sobre el que quisiera llamar la atención. No es típico de la década sino que se viene percibiendo desde la segunda mitad de los años 50, cuando los países aliados de la segunda guerra mundial llegan a consolidar las más altas cotas de bienestar material y paz social. Se trata de un talante político en ciertos medios progresistas y radicales europeos y norteamericanos respecto de América Latina, que llega incluso a derramarse entre las

capas medias de estas sociedades atentas a la información internacional: Es como un deseo de vivir vicariamente la protesta y agitación política violentas que no tienen lugar en casa. Hay como un gusto en imaginar y describir con tintes sangrientos a una región cuya historia política muestra unos niveles de violencia considerablemente inferiores a los de las sociedades Noroccidentales en los siglos XIX y XX para no ir más atrás en su historia: El contrato social en casa, pero para América Latina se niegan las vías intermedias. Hoy como ayer este talante es evidente en ciertos ambientes intelectuales y medios de comunicación de gran influencia social y política en el Hemisferio Occidental.

Parece razonable situar la discusión de las políticas sociales en una cierta perspectiva histórica tanto de la región como de países externos que la condicionan económica, cultural y políticamente. En este sentido creo que los últimos cincuenta años de historia Occidental nos pueden enseñar bastante sobre las limitaciones para el pensamiento y para la acción de dos enfoques de frecuente presencia tanto en el pensamiento revolucionario como reaccionario. Por una parte visiones de la relación económica, social y política de tipo suma-cero o del "cuanto peor mejor." Desde esta óptica, en política social no hay que hacer nada o hay que impedir que se haga algo. El enorme costo social en nuestro siglo de algunos grandes cambios realizados o impedidos desde esta óptica está a la consideración de quien desapasionadamente desee cuantificarlo y cualificarlo.

Por otra parte está el enfoque de la mano maestra que en una economía próspera reparte e iguala invisiblemente. Aquí las políticas sociales tampoco son necesarias. Tal vez el mayor acto de fé intelectual en este tipo de progreso lo tengamos -mutatis mutandis respecto del énfasis en economías de mercado o planificación central- en teóricos de la sociedad postindustrial como Bell, Tourain o Richta. Estas teorizaciones, que yo calificué hace tiempo como científicamente inoportunas (López Pintor: 1976), tanto en su referencia al mundo capitalista como socialista fueron muy por delante de los acontecimientos precisamente por la escasa atención que prestaron a los cambios que podrían tener lugar en las sociedades no industriales. Cambios sobre los que ya en 1966 llamaba la atención el más fiel discípulo de Parsons. Para Marion Levy la modernización de unas sociedades y la estabilidad de las ya modernizadas son problemas interrelacionados sin que se prevea el fin de tal conexión. Y señala también que los prerrequisitos de la modernización no son los mismos que los del mantenimiento de un alto grado de la misma (y recuérdese que para Levy modernización es básicamente un problema de energía, poder y de los instrumentos que una sociedad utiliza para maximizar su uso). No merece la pena hacer referencia a otros optimismos más estrictamente economicistas de liberalismo a ultranza cuando los progenitores reniegan públicamente de su criatura al verla dar pasos falsos entre la pobreza de los más y la abundancia de los menos.

Entre estas concepciones y tras las experiencias del siglo se refuerza el interés por la discusión de las estrategias y vías intermedias en que se sitúa la problemática de las políticas sociales y la satisfacción de las necesidades básicas. En una caracterización general de estas vías intermedias se podría calificar el enfoque de empírico-pragmático más que teórico-valorativo, racional-funcional, abierto y crítico en dos direcciones (de la fé ciega en la técnica y en la ideología). En cuanto al alcance y al ritmo de los procesos de cambio implicados en las políticas sociales estos enfoques son graduales o incrementalistas al perseguir objetivos intermedios o razonables referidos con frecuencia a clientelas específicas y a cubrir equipamientos sectoriales. Y así podría hablarse de un factor común subyacente a los planteamientos reformistas de política social que vendría lingüísticamente coloreado por estos términos: Empírico, racional, abierto, crítico, gradual, incremental, intermedio, razonable, clientelar, sectorial.

Desde estas posiciones se sabe que no hay soluciones simples a problemas que normalmente son complejos si se quiere preservar un mínimo de armonía social atendiendo parcialmente los distintos intereses en conflicto. Las situaciones nacionales son muy diferentes en esta región del mundo como para intentar ninguna generalización en tan variopinta problemática como es la de las políticas sociales. Sin embargo quisiera llevar la discusión a dos temas que me parecen fundamentales para esta problemática.

En primer lugar, está el tema de las relaciones entre el estado de la economía, la economía política y el sistema de gobierno (tipo de régimen, perspectivas de estabilidad o cambio). Bien asentada está la teoría de la privación relativa como determinante de inestabilidad política y cambios de régimen. Pero no se han podido establecer sin embargo, hasta donde yo puedo recordar, regularidades en cuanto a la relación entre situación económica y carácter de la economía política por un lado y dirección del cambio político por otro. Y más concretamente en la dirección del cambio hacia una transición democrática. Hay ejemplos para todo. Tenemos la transición española en plena recesión económica con un Estado de Bienestar bastante avanzado. La transición reciente de Ecuador o la más lejana de la Venezuela de Betancourt en períodos de relativa prosperidad económica sin que la economía política de ambos países fuera en la época especialmente distributiva. Hoy asistimos en la región a algunos procesos de apertura democrática y también de crisis del sistema representativo en sociedades con recesión o estancamiento económico.

El punto a resaltar es que las políticas sociales, estando condicionadas por factores económicos y políticos, producen efectos que adquieren autonomía tanto del régimen político en el que se formularon como del modelo económico en el que se nutrieron. En este sentido, y en la medida en que una política social se justifica por la satisfacción

de una necesidad básica, hay un momento en que la propia acción del Estado se independiza o autonomiza del régimen que en un tiempo dado la impulsó. Tampoco aquí es baladí recordar la importancia que está teniendo en las sociedades latinas, sobre todo las más complejas, la recuperación del Estado no sólo como una herramienta conceptual sino también como recurso de estrategias políticas, sociales y económicas.

Un segundo tema que deseo traer a colación, y está muy relacionado con el anterior es el de las tensiones entre objetivos de igualdad y libertad. O en otros términos aún más clásicos, el problema de la democracia como pluralismo y como igualación de condición social. Este es uno de los pocos temas del análisis político en que los planteamientos discrepantes de los autores tanto clásicos como modernos tienen un fiel trasunto en la percepción política de la mayoría de los ciudadanos: En los estratos sociales mejor instalados, la democracia suele asociarse con la libertad para disentir. Entre los pobres, la democracia suele asociarse con tener más de todo. En las sociedades latinas, tanto sureuropeas como americanas, ambas tradiciones tienen un fuerte peso: Garantizado un mínimo de libertad, suelen aparecer un pluralismo político muy grande y unas fuertes reivindicaciones de igualación social. En este contexto, la ejecución de ciertas políticas sociales puede llegar a convertirse, de hecho así es en más de una ocasión, en

el vehículo más estable de participación ciudadana en la vida pública -máxime cuando la inestabilidad política no implica la discontinuidad de determinadas líneas de política social.

Si aceptamos como valor que lo ideal es tener pluralismo e igualación, aunque ambos factores no siempre se mueven al unísono, aquellas líneas de política social que más igualan probablemente generan siempre una secuela participativa cuyo valor social no puede calibrarse más que muy a largo plazo. En este punto reemergen en mi atención los temores de Weber y Schumpeter por las tensiones entre burocracia y democracia. Pero también las esperanzas escondidas en los planteamientos de Manheim (planificación y democracia) o los más recientes escritos de Prebish (democracia y desarrollo).

Referencia Bibliográfica

Rolando Franco (coordinador), Planificación Social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: UNICEF, 1981.

Jorge Graciarena y Rolando Franco, Formaciones Sociales y Estructuras de Poder en América Latina. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1981.

ILPES/OEA/BID, Experiencias y Problemas de la Planificación en América Latina. Mexico: Siglo XXI, 1974.

Robert Lechner (ed.) Estado y Política en América Latina. Mexico: Siglo XXI, 1981.

Rafael López Pintor, La Sociología Industrial y de la Empresa. Barcelona: Vicens Vives, 1976.

_____, "Los condicionamientos socioeconómicos de la acción política en la transición democrática", Revista Española de Investigaciones Sociológicas. N. 15 (Julio-Septiembre, 1981), pp. 9-32.

Aldo Solari, Rolando Franco y Joel Jutkowitz (eds.), Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina. Mexico: Siglo XXI, 1976.

81-2000. El Futuro del Mundo es Presente. Madrid: PERT, 1982. (Versión castellana extractada del informe belga patrocinado por WAEC, Overview on alternative energies 81-2000; 1981),