

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.635/Rev.1
17 de agosto de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**EQUIDAD Y POLITICA SOCIAL: GASTO PUBLICO,
DEMOCRATIZACION Y FORMULACION DE
POLITICAS */**

***/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.**

No ha sido sometido a revisión de fondo y forma.

88-8-1155

INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	1
I. INTRODUCCION	2
1. Los desafíos de la crisis latinoamericana	2
2. Evolución del gasto público social y formulación de políticas equitativas	3
II. POLITICA ECONOMICA, DESARROLLO SOCIAL Y EQUIDAD	6
1. Entre el aperturismo y la integración regional .	7
2. Desarrollo social no se confunde con política social	8
3. Política económica y justicia social	9
III. GASTO PUBLICO SOCIAL Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS ...	12
1. Gasto público total, gasto social y producto interno bruto	13
2. Gasto social y gasto militar	15
3. El potencial redistributivo del gasto público ..	16
IV. DESARROLLO SOCIAL, DEMOCRACIA Y FORMULACION DE POLITICAS	18
1. Problemas actuales del Estado latinoamericano ..	18
2. Participación y pobreza política	23
3. Condicionantes institucionales en la formulación de políticas	25
V. CONCLUSIONES	30
NOTAS	32

RESUMEN

Pareciera que el tema de la equidad ha vuelto al centro del debate en América Latina. El rudo despertar provocado por la crisis económica que se agudiza a fines de la década pasada puso en tela de juicio la esperanza de que el crecimiento pudiera por sí solo significar la integración de los sectores más desposeídos de la población en los procesos nacionales de desarrollo. Era pues de esperar, que la amplia mayoría de las propuestas para la superación de la crisis pusiesen acento en el llamado "desarrollo equitativo", en donde se intenta rescatar los ideales de justicia social, libertad y equidad, agregándolos a los conceptos económicos tradicionales del ajuste estructural, transformación del aparato productivo, maximización de ventajas comparativas, y otros.

Sin embargo, si bien el momento actual requiere de una alta dosis de imaginación y creatividad, conviene precisar los límites de las propuestas en discusión en la actualidad. Desarrollo con equidad puede constituirse en una visión objetiva de un mundo mejor para las mayorías latinoamericanas, pero puede también convertirse en una quimera más, con poco valor fuera del ámbito de la retórica.

En base a preocupaciones de esa índole, el autor intenta pasar revista, en primer término, a las relaciones entre política económica, desarrollo social y equidad, para luego analizar, a través de las cifras disponibles respecto al gasto social y gasto militar, las restricciones de carácter financiero para el fortalecimiento de políticas de corte equitativo. Por otra parte, introduce reflexiones sobre los obstáculos netamente institucionales para la formulación de políticas sociales en América Latina, así como algunas propuestas para su superación. El artículo concluye sugiriendo lineamientos para una mayor profundización de los temas estudiados.

I. INTRODUCCION

1. Los desafíos de la crisis latinoamericana

Decir que América Latina atraviesa la peor crisis económica, social y política de su historia constituye, quizás, una declaración exageradamente modesta, que subestima la realidad y a la vez contribuye a trivializar las dificultades estructurales para el desarrollo social de la región. En ese sentido, la experiencia de la mayoría de los países latinoamericanos demuestra que la relación entre crecimiento y equidad ha sido, por decir lo menos, conflictiva.

En efecto, los datos y estudios disponibles para el período 1950-1980 revelan una región altamente dinámica en términos económicos. La mayoría de los países acusaron tasas de crecimiento y de urbanización considerables, y cambios en las estructuras productivas y ocupacionales relativamente rápidos, pasando de economías agrarias a economías cada vez más industrializadas y de servicios. Sin embargo, si bien ese dinamismo ha dado lugar a cambios cualitativos de importancia en el bienestar de la población latinoamericana en su conjunto, no ha sido así en la justicia social relativa a la distribución de los frutos del crecimiento. Tampoco se logró repartir en forma equitativa los costos de la recesión cuando se produjo la crisis sino que, por el contrario, las políticas adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad.1/

La crisis que irrumpe al iniciarse la presente década se manifiesta por la fuerte caída de la producción y del empleo, por la aceleración y generalización de los procesos inflacionarios, y por la drástica reducción en la actividad económica provocada por el adeudamiento externo y la necesidad de generar crecientes superavit en la balanza comercial. La crisis económica ha hecho posible, además, nuevas formas de dependencia comercial, financiera y tecnológica, profundizando asimismo un estilo de desarrollo cuyos rasgos sociales son la exclusión y la subordinación.

Lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanización y de transición demográfica en muchos países, nos presenta un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras se produce una reversión en las etapas previas de incorporación y de movilidad estructural. El resultado neto ha sido el recrudecimiento de la exclusión y la movilidad a la inversa: la proletarianización de los estratos medios, y de la pobreza a la miseria.

Por otra parte, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución, a través de los intentos populistas,

desarrollistas, reformistas y otros, de la crisis de dominación oligárquica que comienza en los años treinta, encuentra en la presente situación económica y social un excelente caldo de cultivo para su profundización y expansión. De tal suerte que ya transcurrida la mitad de la década de los ochenta, la región todavía no ha encontrado el camino de la estabilidad democrática.

Si algunos países parecen señalar una tendencia de agotamiento del período autoritario y de tránsito a la democracia, en otros el imperio del arbitrio por encima de las normas de convivencia democrática persiste sin perspectivas de solución en el corto plazo. Al mismo tiempo, la región revela el apareamiento de nuevos actores sociales y el resurgimiento de amplios movimientos sociales, cuyo vigor y orientación varían de acuerdo a cada situación nacional, pero que parecen ocupar un espacio tan permanente como el de la propia crisis.2/

En ese sentido, crisis y democracia son prácticamente dos caras de una misma medalla. Recobran por tanto vigencia en el período actual los ideales de libertad, justicia social y equidad. Si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponía límites "naturales" a la participación de amplios sectores sociales, y por ende a la equidad, puesto que las decisiones económicas se basan fundamentalmente en una racionalidad técnica a la cual es ajena la idea de participación ciudadana y de "justicia social" (que se supone obedecen a una "irracionalidad" política, como forma de resolución de conflictos), la presencia cada día mas fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado, por lo tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica, como una imagen de la sociedad ideal, a las demandas concretas de la sociedad.

2. Evolución del gasto público social y formulación de políticas equitativas

El cuadro de dificultades crecientes que caracteriza la actual disyuntiva latinoamericana pareciera pues justificar un esfuerzo para explicitar qué se entiende por una política orientada hacia la equidad. Cobra especial relieve, entre otros, el estudio de la evolución reciente del gasto público social en la región, a modo de determinar las posibilidades que un incremento de éstos podría provocar en la construcción de sociedades más justas en América Latina.

Igualmente importante sería analizar el proceso de formulación de políticas públicas, especialmente de la política social. Ello pondría al descubierto el rol que juegan los diversos grupos sociales en la conformación del tipo, de los beneficios y de la cobertura de los servicios sociales, como asimismo en el reparto de los recursos fiscales en los disitintos

rubros de la política social, ya sea en vivienda, salud, educación, seguridad social, sanidad y otros.

Una investigación de esa naturaleza permitiría, por de pronto, aterrizar diversas dimensiones de los estudios sobre la formación y los problemas actuales del Estado en América Latina. Contribuiría, por ejemplo, a responder a las interrogantes sobre como se da el proceso de toma de decisiones al interior del aparato gubernamental. Este aspecto es de interés cuando se toma en cuenta que ya se ha dedicado alguna atención, tanto en la CEPAL como en otras instituciones de la región, a la formulación de políticas económicas, como las de comercio exterior, de desarrollo industrial o de ciencia y tecnología, pero sigue siendo escaso el conocimiento acerca de los circuitos de decisión que conforman el área social.

Las secciones que siguen se dirigen precisamente, a través de reflexiones generales y de propuestas específicas, a sentar las bases para un estudio en profundidad del proceso de formulación de políticas sociales. En primer término, se introducen algunos lineamientos sobre una política económica de corte equitativo, con el objeto de recalcar las relaciones entre ésta y la política social, y entre ambas y el objetivo de la equidad o justicia social. Por otro lado, se recoge la información disponible sobre el gasto público social en los países de la región para permitir una comparación con los niveles encontrados en los países desarrollados y, a la vez, evaluar preliminarmente en qué medida la disponibilidad de recursos puede constituir un obstáculo de consideración para la puesta en práctica de políticas que promuevan la equidad. Finalmente, como una primera aproximación al estudio del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política social, se hace mención a los problemas actuales del Estado latinoamericano, a la necesidad de promover nuevas formas de participación y de organización sociales, y a las dificultades de orden institucional para la implementación de políticas equitativas.

No obstante la importancia de los temas señalados, conviene retener el carácter propositivo y, al mismo tiempo, preliminar, de estas notas. Un estudio como el que se ha sugerido aquí supone un esfuerzo de investigación de largo aliento, incluyendo estudios sectoriales, así como distinciones de carácter nacional, urbano y rural, y entre el corto y el largo plazo, lo cual, por supuesto, trasciende los objetivos de este documento.

Conviene tener en cuenta también que la preocupación que ha orientado el trabajo no guarda mucho optimismo acerca de las perspectivas, en el corto o mediano plazo, para el surgimiento de sociedades más justas o más equitativas en América Latina. El análisis detenido de la formación histórica de la mayoría de los países, como también de la conformación social y política actual

de esas sociedades, obliga a una gran dosis de escepticismo a ese respecto.

Aun así se justifica una incursión sobre los aspectos indicados, no sólo para tornar explícita las razones que conllevan ese escepticismo. En verdad no se debe permitir que las contradicciones del pasado se transformen en imposibilidades del futuro. Como nos ha enseñado Engels, son los pueblos los que construyen su propia historia, aunque lo hagan dentro de un determinado contexto que la condiciona, y en base a relaciones sociales preexistentes. 3/

Quizás el mayor obstáculo para enfrentar con determinación nuestros problemas sigue siendo una cierta pérdida de capacidad de soñar responsablemente, de crear utopías con algún asidero en las dinámicas sociales concretas. La disección de "la utopía posible" ya constituye, de por sí, un avance, pues permite enmarcar con más claridad los límites de las propuestas que están siendo consideradas en la actualidad.

II. POLITICA ECONOMICA, DESARROLLO SOCIAL Y EQUIDAD

Si la realidad obliga a reconocer que el proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas ha sido una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un desarrollo socialmente justo, hoy estamos forzados a considerar que las perspectivas de tasas de crecimiento muy bajas, incluso negativas, imponen aun mayores desafíos a la puesta en práctica de políticas económicas que promuevan la equidad.

Según informaciones de CEPAL,^{4/} y postulando la posibilidad de materializar las hipótesis más optimistas para retomar el proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas, el ingreso por habitante podrá recuperar, al inicio de la próxima década, los niveles observados en 1980. Hoy se sitúan, como ya se ha mencionado, entre los niveles alcanzados en 1960 o 1970, según el país. Del mismo modo, el grado de industrialización será equivalente al registrado en los inicios de los años setenta. Por otro lado, hacia el año 2000 deberemos sumar 145 millones de nuevos habitantes a los que existían en 1985. Eso equivale al surgimiento de un nuevo Brasil en América Latina, con la consecuente presión por la satisfacción de necesidades básicas crecientes, especialmente en lo que se refiere a la asistencia materno-infantil, a la vejez y a otros grupos y áreas específicas, acrecentándose aún más el ya agudo déficit social.

Las proyecciones sobre la situación de empleo, pese a su relativa inexactitud, tampoco permiten conjeturar un futuro mejor o más equitativo para los habitantes de la región. Se estima que habrá que crear cerca de 100 millones de nuevos puestos de trabajo de aquí al final del presente siglo, o incluso más que eso, dependiendo del incremento en las tasas de participación femenina en el mundo del trabajo. Suponiéndose que la productividad de la mano de obra creciera un 2 por ciento anual en los próximos 15 años, la absorción del empleo sería del 0.3 por ciento, mientras la población económicamente activa seguiría creciendo a una tasa del 2.8 por ciento anual. Aun tomándose en cuenta que este conjunto de hipótesis requiere un crecimiento anual mínimo de 4.8 por ciento del producto interno bruto, lo cual de por sí ya es optimista, se podría esperar que nada menos que el 90% de la PEA a ser incorporada hasta el año 2000 se encontrará sin ocupación.

Lo anterior pone de relieve, con tintes bastante sombríos, las dificultades que tendrán que enfrentar los gobiernos de América Latina y el Caribe tan sólo para evitar que la situación social de las inmensas mayorías empeore aún más de lo que se ha deteriorado en los últimos años. Vale reiterar que existe consenso en que la experiencia histórica del desarrollo latinoamericano está lejos de haber permitido la constitución de sociedades equitativas. Los escenarios hacia futuro revelan dificultades crecientes simplemente para impedir que estas

sociedades se tornen aún más inequitativas. Postularse, por lo tanto, el diseño de políticas económicas que promuevan la equidad plantea un desafío sin precedentes no sólo para la propia ciencia económica como, principalmente, para el manejo de políticas e instrumentos específicos. Finalmente, la posibilidad de que se logre un consenso social mínimo para transformaciones de carácter estructural requeridas para una empresa de tal envergadura aún está por confirmarse.

1. Entre el aperturismo y la integración regional

Cualesquiera sean los diagnósticos que fundamenten las propuestas de política económica, que sirven apenas para especificar situaciones nacionales pero que no cambian la descripción general introducida anteriormente, hay que examinar, en primer lugar, las distintas opciones económicas globales que a menudo se propone para la superación de los problemas actuales, y sus implicaciones para la consecución de los objetivos de equidad o justicia social. A título apenas de ejemplo, se podría mencionar las opciones de integración latinoamericana vis-a-vis la reinserción de las economías latinoamericanas en la llamada nueva división internacional del trabajo. Desde luego, no se trata de opciones opuestas, mucho menos excluyentes. Incluso varios partidarios de una u otra las presentan no tanto como opciones sino como imperativos. No es el caso de entrar a discutir aquí estos aspectos, y no por ello dejan de ser importantes y merecedores de un análisis detenido y profundo.

Sin embargo, las políticas económicas que privilegian los mercados nacionales y la integración y complementariedad entre éstos a nivel regional, poseen una afinidad mucho mayor con los objetivos de la equidad que las opciones aperturistas hacia el mundo desarrollado. Sólo para mencionar un aspecto, éstas ponen el acento en el desarrollo tecnológico en los sectores más dinámicos de la economía, los cuales permitirían, se supone, no perder contacto con la dirección de las transformaciones a nivel mundial, pero a la vez tienden a perpetuar un perfil de demanda de bienes y servicios característicos de un modelo concentrador de recursos y excluyente en su base social.

Por otra parte, una política económica orientada prioritariamente a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de modo a disminuir las disparidades personales y regionales en la distribución de la riqueza, puede implicar menores tasas de crecimiento del producto, precisamente por la reorientación del proceso de acumulación desde los sectores más dinámicos hacia sectores con mayor atraso relativo, pero presenta un duda mayores posibilidades en cuanto a su sesgo redistributivo.

En cualquiera de los casos, lo que hay que tener en claro es que las acciones en la esfera de la producción que se orienten a

elevar el nivel de vida de los sectores económico y socialmente postergados, sólo adquieren sentido en la medida en que se destinen específicamente a aumentar la producción y la productividad de esos sectores. Eso es radicalmente opuesto a considerar que una determinada opción económica se justifica por la maximización de ventajas comparativas tanto al interior de la economía nacional como de ésta en relación a la economía mundial; y que el componente equitativo se satisfaga a través de transferencias directas e indirectas a los sectores menos favorecidos.

2. Desarrollo social no se confunde con política social

Desde el punto de vista estrictamente social cabe formular el mismo razonamiento aplicado a la política económica, o sea, el preguntarse como debiera expresarse la preocupación por la equidad en los principales sectores de la política social: educación, salud, vivienda y seguridad social. Por de pronto, aunque la situación social de América Latina y el Caribe reviste de gravedad, las políticas sociales deben proponerse algo más que una cruzada para disminuir la pobreza.

No hay duda que seguirá creciendo la pobreza en la región. Se estima que a fines del siglo existirán 170 millones de habitantes, cerca de un tercio de la población total, viviendo en situación de pobreza. Un veinte por ciento de la población urbana y nada menos que la mitad de la población rural estará constituida por pobres en el año 2000.^{5/} En algunos países, entretanto, la línea de pobreza se encuentra tan cerca del ingreso medio que cualquier acción orientada a superar la pobreza excede los límites de la política social, y se confunde con el propio proceso de desarrollo. Una orientación marcadamente anti-pobreza de la política social se presenta como prioritaria y hasta indispensable, pero no puede ser considerada como suficiente en sí mismo. Por otro lado, aun en aquellos casos en que la situación de pobreza o de pobreza crítica no abarca contingentes mayoritarios de la población, se puede observar un significativo sector social cuyas carencias e insatisfacciones de necesidades básicas no son menos angustiosas.

Por añadidura, aun mas en una época como la actual, se revela equivocada la postura de asignar exclusivamente a la política social la responsabilidad por corregir o mitigar distorsiones que son propias del proceso de desarrollo, tal como éste se produce a partir de determinadas opciones de política económica. Se muestra también insuficiente una política social fundamentada exclusivamene en el ataque a la pobreza, sin tomar en cuenta la sociedad como un todo y las interrelaciones entre sectores productivos y sociales.

3. Política económica y justicia social

El análisis hasta aquí ha intentado sugerir que, antes de todo, un diagnóstico de la situación social de América Latina y el Caribe revela no sólo grandes inequidades sino que pone de manifiesto importantes obstáculos para revertir esa situación. En segundo lugar, se ha insinuado que distintas opciones económicas suponen, y a la vez favorecen, distintos grados de prioridad a los objetivos de equidad. Se indicó también que el desarrollo social trasciende la superación de la extrema pobreza. Restaría subrayar que la equidad rebasa el ámbito de la decisión económica, constituyéndose en una decisión de carácter político estratégico.

En resumen, crecimiento y equidad, si bien no pueden ser considerados necesariamente como sinónimos, tampoco se les puede atribuir un carácter contradictorio o antagónico. El resultado más o menos equitativo de políticas económicas alternativas depende, por consiguiente, mucho más de la voluntad política de hacer de la justicia social el norte y el requisito tanto de la política económica como de la política social, más que de las características intrínsecas de éstas.

De acuerdo con ese razonamiento, el objetivo básico de las políticas de reactivación debe ser el de producir cambios significativos tanto en la estratificación social como en las relaciones entre la ciudad y el campo. Ello requiere elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres para que éstos puedan satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, vestuario, salud, vivienda y educación; y requiere a la vez asignar prioridad al desarrollo del sector agropecuario.

Se han conocido en años recientes un sin número de propuestas de política para cambiar la posición relativa de los estratos sociales.^{6/} Sin embargo, todas ellas se destacan por atribuir importancia a una articulación más estrecha entre políticas de empleo y políticas salariales. Los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas se caracterizan precisamente por la precariedad de su inserción en el mundo del trabajo, con especial significación en el sector informal urbano. Por ello habría que privilegiar, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, a través de asesoría técnica y financiera, de instrumentos crediticios, fiscales y tributarios que permitan una mayor formalización del empleo urbano.

Igual importancia cobra la ejecución de una política de salarios que permita recuperar sus niveles reales, principalmente en los estratos más bajos de la fuerza de trabajo. La elevación de los ingresos de las familias más pobres, a través de mayor estabilidad laboral y de mejores sueldos, tiende a promover una elevación en el consumo de bienes en sectores como vivienda,

vestuario y alimentación, lo cual reforzaria el objetivo de cambiar la estructura de la demanda y de la oferta de bienes y servicios, e indirectamente, la estructura social, rompiéndose así el círculo vicioso de la pobreza. En las condiciones de severas restricciones externas, tal política favorecería además la producción de bienes y servicios con bajo componente de importaciones.

Si lo que se quiere es un conjunto de políticas económicas a servicio de la equidad, y no la justicia social como un resultado accesorio y casi accidental de la política económica, la misma lógica se aplica a ponerle más atención al desarrollo agropecuario. Habría que reformar la tenencia de la tierra y, al mismo tiempo, revertir la tendencia de modernización agrícola en base a la gran empresa capitalista, con sus requerimientos intensivos de maquinaria y fertilizantes químicos, y favorecer la explotación a través de pequeñas unidades ya sean de tipo familiar, asociado o cooperativo.

Nuevamente, una opción de esta índole requiere de cambios significativos en la política crediticia, una política fiscal que busque la eliminación progresiva de subsidios y, en su lugar, una política realista de precios al pequeño productor rural. No basta pues con garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los sectores desposeídos a través de una amplia reforma agraria, eso de por sí ya un desafío difícil de lograr; hay que garantizar que los instrumentos de política posibiliten el ejercicio de ese derecho de una manera productiva.

En lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura productiva (generación de energía, caminos y carreteras, y riego) y social (rehabilitación y construcción de escuelas, postas y centros de salud, y vivienda), se requiere dar prioridad a los equipamientos de uso colectivo. El eje de la política económica en esa área debe ser el desarrollo comunitario. En verdad, las experiencias más exitosas en la región, tanto del punto de vista de asignación de recursos como desde la perspectiva del efecto multiplicador en la distribución de beneficios, pareciera apuntar en la dirección de la comunidad como unidad básica. El carácter normalmente aislado y en pequeña escala de estas experiencias indica que todavía queda mucho por desarrollar en materia de tecnología de gestión y prestación de servicios de infraestructura, al igual que revela los límites impuestos por la dinámica del capitalismo periférico a la viabilización de propuestas de desarrollo comunitario.

Por último, la preocupación por la equidad impone el diseño de políticas tributarias que promuevan la redistribución de recursos nacionales desde el centro hacia la periferia. Resulta difícil concebir una política económica equitativa que no conlleve a una descentralización creciente en la asignación de recursos públicos, así como a la desconcentración industrial que

permita, además, detener el proceso de metropolización creciente.

Eso por cierto resulta foráneo a muchas propuestas de políticas actualmente en boga y, asimismo, tiene que ser tratado con cierta cautela, puesto que el logro de los cambios requeridos por una política equitativa exige algún grado de centralización de decisiones. Sin embargo, la justicia social, principalmente en las condiciones de la formación social latinoamericana, pasa necesariamente por la revitalización del poder local, lo que a su vez carece de sentido sin una transferencia efectiva de recursos financieros y de activos productivos que le de fundamento.

III. GASTO PUBLICO SOCIAL Y DISPONIBILIDAD DE RECURSOS

El debate en torno a una estrategia de desarrollo que logre superar los abismos de poder y de riqueza entre diferentes estratos socioeconómicos contiene, necesariamente, el interrogante de la disponibilidad de recursos para su implementación. Sin embargo, discurrir sobre los requerimientos financieros subyacentes a un modelo de crecimiento con equidad equivale a transitar sobre un verdadero campo minado. Las posiciones al respecto son tan dispares como lo son las cifras que se manejan para sustentar distintas interpretaciones y propuestas. De todos modos, como se verá enseguida, se puede avanzar el concepto de que la preocupación por la equidad pasa de largo de supuestas imposibilidades de carácter financiero.

De acuerdo a información de CEPAL,^{7/} entre 1950 y 1980 el ingreso bruto por habitante en América Latina y el Caribe se incrementó dos veces y media, con tasas de crecimiento anual del orden del 2.5 por ciento. Pese a que ésta ha sido una evolución bastante favorable, principalmente si se la compara con otras partes del mundo subdesarrollado o incluso desarrollado, ello no se ha visto reflejar en una reducción de los niveles de pobreza relativa en la mayoría de los países de la región. Se tiene así que la participación en el ingreso total del quintil más pobre de la región, que ya era bastante reducido en 1960, con 3.1 por ciento, se redujo tan sólo a 2.3 por ciento a comienzos de la presente década. Por otro lado, las estimaciones introducidas en la primera parte del trabajo, y que toman en cuenta las consecuencias de la situación aún más desfavorable en años recientes, no permiten vislumbrar signos de que la tendencia verificada hasta hoy pueda revertirse a futuro, de persistir por supuesto el modelo de crecimiento actual.

En base a esta lectura del desarrollo reciente y de las perspectivas de mediano plazo, se podría sugerir que las desigualdades socioeconómicas en América Latina y el Caribe se vinculan mucho más a la distribución de los resultados del crecimiento que a la insuficiencia de recursos o falta de dinamismo de las economías nacionales. De hecho, si uno examina el comportamiento de las economías más dinámicas de la región como por ejemplo la del Brasil, se va encontrar con niveles de exclusión social que se han mantenido no sólo en las tres últimas décadas sino que en los tres últimos siglos.

De ser cierto esta interpretación, a diferencia de otras regiones del mundo subdesarrollado en Africa o Asia, el mayor obstáculo para promover la equidad en América Latina radica no tanto en la escasez de recursos o en la necesidad de un incremento previo del ingreso global, sino en la distribución de recursos y activos que de hecho ya están disponibles.

1. Gasto público total, gasto social y producto interno bruto

Otra forma de acercarse a la cuestión de los recursos necesarios para materializarse la preocupación por la equidad es analizar el comportamiento del gasto público social en los países de la región. Ello se justifica en la medida que el gasto social es considerado a menudo como un importante mecanismo compensador de la distribución del ingreso existente. El interrogante en este caso deja de ser si la disponibilidad de recursos constituye en verdad un obstáculo en la búsqueda de mayor justicia social, pasando a tener importancia el significado del gasto público social en términos redistributivos.

Desde luego, cabe destacar importantes limitaciones tanto para cuantificar el gasto social como para hacer comparaciones entre países. Tal como señala un estudio publicado recientemente por la CEPAL el monto de los gastos sociales que registra la contabilidad pública depende tanto de la intensidad con que el Estado participa en la satisfacción de necesidades tales como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y otras, como de la forma que él mismo se organiza para cumplir sus objetivos. Puede ocurrir que un país decida, por ejemplo, financiar enteramente un programa social de amplia cobertura y que otro restrinja el financiamiento público a ciertas acciones y a determinados grupos sociales, cuyos ingresos son insuficientes para pagar los servicios sociales. Existen también situaciones en que el gasto social no queda registrado porque se asigna en forma de subsidios que no aparecen directamente contabilizados en los presupuestos, como son las franquicias tributarias y arancelarias, los déficit de empresas públicas que ofrecen servicios sociales o que proporcionan insumos para su producción, o aun los subsidios otorgados a través del sistema financiero.^{8/}

De todos modos, una investigación también de reciente fecha, coordinada por el Programa de Estudios Conjuntos sobre Integración Latinoamericana (ECIEL) del Brasil, ^{9/} sobre la base de una muestra de 78 países y del análisis en profundidad de cinco países de la región (Argentina, Costa Rica, Chile, República Dominicana y Uruguay), confirma los datos e interpretaciones de CEPAL. Los Cuadros 1 y 2 presentan la proporción del gasto social por sectores en relación al producto y al gasto total, y permiten comparar los niveles observados en países de la región, agrupados de acuerdo a su desarrollo relativo, y algunos países representativos del mundo capitalista avanzado.

El gasto social representa, en términos promedios, un 9 por ciento del producto interno y cerca del 40 por ciento del gasto público total en los países latinoamericanos. Los países industrializados, en cambio, asignan tres veces más de su producto que América Latina a los sectores sociales, y estos

representan un 60 por ciento del gasto total. Las diferencias entre los dos grupos podría ser explicada en parte por el nivel de desarrollo relativo. En efecto, si se compara los porcentuales relativos al producto interno bruto solamente entre los países latinoamericanos se observa que la misma distancia que separa la región, en su conjunto, del mundo desarrollado se repite entre los países con modernización avanzada y aquellos con modernización incipiente. Por otro lado, existen países como Uruguay y Chile en los cuales el gasto social, como proporción del PIB, es prácticamente el mismo que el de países desarrollados como Suiza, Estados Unidos y Bélgica.

Las informaciones ofrecidas en el Cuadro 1 permiten sugerir algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, tomándose la región en su conjunto y comparandola con los países industrializados, pareciera que la parte del producto asignado a los sectores sociales se revela inadecuada en la mayoría de los países, habiendo pues que aumentarla. En segundo lugar, considerándose que ésta se relaciona intimamente con el grado de modernización alcanzado por el país, se podría decir que si bien la proporción no parece adecuada en términos globales ella refleja en cierta medida las posibilidades reales en cada país.

Finalmente, reforzando lo que ya fue señalado anteriormente, y de cierto modo calificando lo que acaba de decirse, un incremento en los niveles relativos del gasto social depende mucho más de la redistribución de los recursos existentes que de un mayor desarrollo económico. Ello se comprueba por el hecho de que países con niveles semejantes de gasto público total (alrededor de 20 por ciento del PIB), como lo son Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras y Perú, y con distintos niveles de desarrollo (por ejemplo, el PIB por habitante de Brasil es cuatro veces el de Bolivia), presentan profundas disparidades en los niveles relativos del gasto social. El de Costa Rica es casi cuatro veces superior al de Bolivia, tres veces el de Perú, el doble del de Honduras y una vez y media el de Brasil.

El incremento de los recursos destinados a la política social no parece estar fuera de las posibilidades de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, algunas investigaciones realizadas al inicio de la presente década indicaban que un aumento de los recursos fiscales orientados a los sectores sociales entre un 4 y un 5 por ciento del producto nacional bruto ya sería suficiente para aminorar los problemas más apremiantes de la pobreza. 10/ Conviene recalcar, desde luego, que esta cifra equivale a lo que América Latina ha estado transfiriendo al exterior por concepto de servicio de la deuda en los últimos años.

Por otro lado, un estudio realizado por Marcelo Selowsky sobre la base de datos del Banco Mundial, indica que una transferencia de fondos de esta naturaleza hacia el gasto social

tendría efectos bastante reducidos en el nivel de crecimiento global. De acuerdo a Selowski, una transferencia del 5 por ciento del PNB, en las peores circunstancias, provocaría una disminución de la tasa de inversión de 2.5 puntos porcentuales, y una reducción en la tasa de crecimiento de sólo 0.5 por ciento. 11/

El análisis de los datos presentados en el Cuadro 2 se muestra congruente también con la idea de que una mejor distribución de los recursos generales por la economía como un todo producirá un impacto mucho mayor que una distribución más equitativa al interior del gasto público total. Las diferencias con el mundo desarrollado, en este caso, son inferiores a las observadas en los porcentuales del gasto social en relación al producto.

Tal circunstancia encubre, por supuesto, distintas realidades. Es así que en los países con modernización todavía incipiente los efectos de una distribución del gasto total más favorable a los sectores sociales sería de consideración.

2. Gasto social y gasto militar

A título indicativo de esos cambios, en el Cuadro 3 se comparan los niveles del gasto social y del gasto militar en relación al producto interno bruto y al gasto total. En este caso, el recaudo con que se debe considerar las cifras sobre los gastos militares es aún mayor al que se ha tenido para tratar del gasto social. 12/

De todos modos, los datos comprueban que una transferencia del producto desde el sector militar y hacia los sectores sociales contribuiría en verdad a mejorar el financiamiento de éstos. En algunos países como el Perú, donde el gasto militar representa una vez y media el gasto social, una transferencia como la propuesta produciría resultados impresionantes. En el otro extremo se ubica Costa Rica, cuyos niveles del PIB asignados a los sectores sociales es 20 veces superior al gasto militar, por lo cual cualquier cambio en esa área produciría un efecto solo marginal.

Sin embargo, los países que más se beneficiarían de una distribución más equitativa entre los dos rubros son precisamente los que presentan mayores necesidades y donde el déficit social es más agudo, o sea, los países clasificados como de modernización incipiente.

Mientras para los países más desarrollados de la región la relación entre gasto social y gasto militar (tanto como parte del PIB como del gasto total) es de 2 para 1 o hasta de 3 para 1, para Bolivia y para los países de América Central existe prácticamente paridad entre los dos tipos de gasto. Es de

suponer, por lo tanto, que una reducción considerable de los gastos militares en esos países podrían producir resultados dramáticos en la construcción de sociedades más equitativas.

Considerándose, por último, los diversos ámbitos de la política social (Cuadros 1 y 2), se verifica que la mayor parte del gasto está constituido por los de seguridad social, educación y sanidad, en este orden; y, según estimaciones del ECIEL, ha venido creciendo a tasas más altas que el gasto total. ^{13/} En educación los coeficientes promedios no difieren significativamente entre los grupos considerados, y las variaciones al interior de los grupos es inferior que para los otros tipos de gastos. En sanidad los países industrializados gastan en proporción al producto casi el doble de los países latinoamericanos. Es en seguridad social donde se aprecian las diferencias más significativas, con los países desarrollados invirtiendo prácticamente diez veces más de su PIB que los países de menor desarrollo relativo de América Latina.

3. El potencial redistributivo del gasto público

En lo que dice relación con el impacto del gasto social en la distribución de la riqueza, tanto los estudios de la CEPAL como las investigaciones del ECIEL apuntan en la misma dirección. Los gastos en educación y salud tienen un alto potencial distributivo, aunque los gastos en educación no presentan el mismo grado de progresividad que los de salud en muchos países. Ello se debe principalmente a los recursos destinados a la educación superior, que en algunos casos absorben una proporción significativa del gasto total en educación. A eso habría que agregar que el acceso a la educación superior es limitada y que en su mayoría los estudiantes que alcanzan dicho nivel provienen de las familias de mayores ingresos. Los gastos en seguridad social, pese a que representan una parte considerable del gasto total, tienen efectos distributivos limitados. Por lo general, los grupos más desfavorecidos reciben un aporte neto inferior al que obtienen los grupos de ingresos más altos. Por fin, los efectos distributivos del gasto en agua y alcantarillado y en vivienda son también limitados, principalmente debido a la escasa cantidad de recursos dedicados a esos sectores.

Sin desmedro, por tanto, de las propuestas para un mayor aporte del producto hacia el gasto social, así como para una mejor distribución de recursos del gasto público total hacia los diversos sectores sociales, hay que reconocer que si bien el gasto público social tiene potencialmente un efecto redistributivo, sin embargo, éste tiende a beneficiar más al sector formal-moderno de la economía, a los centros urbanos y, en general, a los sectores de altos ingresos. Ello sugiere nuevamente las dificultades mucho más estructurales que de disponibilidad de recursos para armonizar crecimiento y equidad.

Vale mencionar, a ese respecto, los análisis de PREALC sobre el impacto global de los programas públicos de transferencia de recursos hacia los sectores de más bajos ingresos. En Chile, por ejemplo, cada peso distribuido por el sector público a los grupos de menores ingresos, considerándose los efectos multiplicadores que la redistribución tiene sobre el sistema productivo, significa que éstos terminan percibiendo 1.04 pesos, mientras el quintil superior recupera 75 centavos. Por el contrario, si el grupo superior fuera el destinatario de una transferencia de igual monto, este terminaría recibiendo 1.64 pesos mientras el quintil inferior sólo recuperaría 3 centavos. 14/

En síntesis, asignar una parcela más significativa del producto a los sectores sociales, transformar la distribución del gasto público total especialmente en lo que respecta al gasto militar, y redireccionar los programas sociales hacia los grupos más desfavorecidos de las sociedades Latinoamericanas, no parece anteponerse a imposibilidades de carácter económico. Sea cual fuere la optica como se consideren los requerimientos de recursos para la puesta en práctica de políticas equitativas, uno se ve obligado a convenir que los principales obstáculos no se encuentran en la necesidad de generar mayores excedentes.

El desafío mayor ha sido y sigue siendo como transformar el funcionamiento de las economías latinoamericanas de modo a que se pueda distribuir más equitativamente el excedente generado, y de modo a permitir así la incorporación social, económica y política de importantes grupos de la población. No se puede ocultar el hecho de que este es un desafío netamente político, lo cual hay que afrontar a través de la construcción de nuevas alianzas entre los grupos sociales de modo a proveer la base de sustentación y de consenso social para los cambios sugeridos. Tal como se indicó recién, la preocupación por la equidad no se subordina a supuestas restricciones de carácter financiero.

IV. DESARROLLO SOCIAL, DEMOCRACIA Y FORMULACION DE POLITICAS

Existen una variedad de propuestas de política económica y social para la superación de las insuficiencias del estilo de desarrollo que ha predominado en América Latina y el Caribe en la post-guerra. Por otro lado, la puesta en práctica de esas opciones depende de condicionantes que son propias de cada realidad nacional. Sin embargo, pese a la pluralidad de situaciones y de estrategias, es difícil concebir una movilización de recursos productivos de la magnitud que se requiere sin la participación de todos los estratos sociales en la toma de decisiones respecto a las alternativas de desarrollo. Se supone asimismo que las opciones de política que privilegian las dimensiones de justicia social o de equidad requieren, además, de la participación de la comunidad organizada en la toma de decisiones respecto a la apropiación de los resultados del crecimiento.

Lo anterior conduce a destacar que el énfasis en políticas que promuevan un cambio en el estilo vigente hacia un desarrollo más equitativo, tienen por requisito y por resultado cambios significativos en las relaciones y la distribución del poder. Al mismo tiempo, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y participativos de las nuevas opciones de desarrollo para los países de la región, se puede vislumbrar mayores dificultades de orden político para su implementación.

Por consiguiente, una discusión sobre las dificultades para que se materialice la equidad en América Latina y el Caribe no debe disimular nuestro escepticismo sobre las posibilidades reales de que políticas con ese tipo de orientación puedan tener éxito en el contexto histórico del capitalismo en la periferia. Nunca estará demás recordar que los esfuerzos por ampliar la participación económica y social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden existir y reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad. Es así que cualquier opción de desarrollo, y aún más una que elija como su norte la equidad, tiene que tomar en cuenta las relaciones sociales subyacentes al modelo económico, así como los principales obstáculos para su transformación.

1. Problemas actuales del Estado latinoamericano 15/

Es indiscutible que entre las condiciones sociopolíticas para llevar adelante las estrategias propuestas, se destaca el rol del Estado como actor decisivo tanto para impulsar el proceso de acumulación como para orientar los procesos de distribución. A ello se antepone obstáculos que podrían ser clasificados como deformaciones estructurales en la formación del Estado en nuestra región. 16/

Desde luego, en la mayoría de los países latinoamericanos, aquellos que presentaban en la época del descubrimiento y de la colonización una población indígena considerable, la constitución del Estado nacional como que se superimpone a la formación de una sociedad que exhibía ya niveles de organización equivalentes o aún más complejos que en la metrópolis. En otros, en donde la población nativa era escasa y con bajos niveles de organización, el Estado antecede a la sociedad misma. En un caso la construcción del Estado se da en forma conflictiva e inestable, dentro de un marco en que los sectores más organizados de la sociedad condicionan las posibilidades de la acción estatal. En el otro, el Estado impone sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas y de gobierno.

Aunque a cada situación histórica le correspondan rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. En suma, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; una organización del proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses particularistas de los estratos sociales más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos por la acumulación y distribución de recursos.

A partir de los procesos de cambio acelerado en las estructuras económico y social de la mayoría de los países de la región, principalmente en las últimas cinco décadas, esa formación social y ese Estado hizo crisis. Con la incorporación de crecientes contingentes de población a las actividades productivas, emergieron nuevas demandas en el escenario político. La irrupción, en las áreas urbanas, de estratos asalariados con alto grado de organización, de importantes grupos ocupacionales en los servicios públicos y en las actividades de intermediación y, finalmente, de grupos empresariales modernos, puso en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para asignar recursos cada día más escasos.

Esa situación de crisis todavía persiste. Los diversos intentos de resolución de los conflictos sociales provocados por la modernización, ya sea el populismo, el reformismo o el desarrollismo, han sido insuficientes para cambiar las estructuras políticas y de poder. Estructuras que se referían a un orden predominantemente agrario, mientras las sociedades se iban industrializando, modernizando y urbanizando. La crisis financiera que empieza a fines de la década pasada sólo ha agudizado los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ambos, provocando la virtual inmovilización de diversas proyecciones del Estado en las esferas económico y social.

Por otra parte, la evolución reciente en muchos países de la región demuestra que se ha ahondado la ruptura entre el Estado y la sociedad. Tanto las huellas de un largo período autoritario, con los regímenes militares, como la inestabilidad que caracteriza los procesos actuales de reconstrucción democrática apuntan hacia la misma dirección. En primer lugar, la sociedad latinoamericana sigue atomizada y con diferentes niveles de organización, y pese a la creciente capacidad de movilización de los grupos sociales, la sociedad civil no ha logrado proyectarse en la sociedad política. En segundo lugar, la propia sociedad política (partidos políticos, poder legislativo, procesos electorales) todavía no refleja la pluralidad de intereses presentes en la sociedad, haciendo con que prevalezcan prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas en muchos países de la región.

El resultado final de la situación descrita es que el Estado sigue representando, aunque con serios problemas en cuanto a su legitimidad, el único actor con capacidad para ordenar la pugna de intereses y orientar el proceso de desarrollo. Considerándose además los verdaderos abismos económicos y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, la arena estatal sigue representando el espacio privilegiado para que se pueda forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas propuestas, cabiéndole al Estado la doble función de impulsar el proceso de acumulación y crecimiento y promover la integración y justicia sociales.

Conviene hacer un alto en este punto para destacar el carácter muchas veces equivocado con que se plantea "la cuestión del Estado" en América Latina, reduciéndola a propuestas para el achicamiento del aparato estatal. La discusión del Estado muchas veces se hace bajo la lógica del pensamiento económico clásico, en el contexto de la interrelación entre el papel del Estado y el de los demás agentes económicos en el proceso de desarrollo. La propia definición de ese aludido "papel del Estado" también pone de relieve el razonamiento económico. Constituyen tareas prioritarias del Estado, según esa óptica, tanto corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado como complementar las acciones de los demás agentes. No debe sorprender, por lo tanto, que se concentre y se reduzca el análisis del Estado en nuestra región a un problema de tamaño.

La discusión precedente sobre la formación social de América Latina y la del Estado latinoamericano apunta a que el enfoque neoliberal, antes de considerarse si está equivocado o no, o si agota todas las dimensiones del tema, simplemente no tiene cabida en nuestro contexto. El Estado ha sido y seguirá siendo durante mucho tiempo el principal "agente económico" en la región, independiente de preferencias personales o inclinaciones

ideológicas. Por consiguiente, este será un Estado "grande" en cuanto a su presencia económica, independiente de las recomendaciones que se haga en pos de su reducción. 17/

Ese mismo razonamiento se puede aplicar, con evidente ahorro del tiempo, al papel del Estado en "corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado". Hace sentido plantear conceptualmente el tema de esa manera en situaciones en las cuales, si, existe un mercado y, si, sus mecanismos satisfacen las necesidades del desarrollo la mayor parte del tiempo. En donde no se cumplan esas condiciones, para quedarnos sólo con éstas, carece de sentido suponer la existencia de aquel Estado.

En resumen, se propone achicar al Estado y pasar al sector privado y al mercado la asignación de recursos y el liderazgo del proceso de crecimiento, olvidándose, si ya no fuera suficiente la formación histórica de la región, que la propia crisis de los ochenta pone en tela de juicio precisamente la capacidad del sector privado (e.g., la banca) y del mercado para asumir un rol protagónico en el desarrollo. Diversos pensadores norteamericanos han llamado la atención para el hecho, histórico dicho sea de paso, que la violencia es tan norteamericana como el pastel de manzana, aunque por cierto eso desagrada a muchos nacionales de ese país. Del mismo modo, ya es tiempo de que se reconozca que la hipertrofia del Estado es una característica tan latinoamericana como la cumbia, la cueca, la samba, las empanadas y las tortillas de maíz.

Eso no significa, bajo ningún concepto, avalar el autoritarismo y el burocratismo que suele resultar de la hipertrofia estatal. Pero implica, al mismo tiempo, subrayar que cualquier opción de recorte del aparato estatal tiene alcances bastante limitados en América Latina. Habida cuenta de que no se trata de proponerse una expansión deliberada de las actividades estatales, ni tampoco que la reducción de sus acciones en todas las esferas de la vida social debiera ser de por sí un objetivo de una nueva estrategia de desarrollo, conviene reiterar que cabe al Estado la doble función de impulsar el proceso de acumulación y promover la justicia social. Para hacer frente a los nuevos desafíos de la época actual, distinguiéndose con claridad la pugna anti-estatal de la pugna por mayor control social sobre las acciones del Estado, se hace necesario, ante todo, imprimir mayor representatividad a las instituciones públicas y gubernamentales.

Con el objeto de lograr una mayor democratización del aparato estatal, imprimiéndose así mayor representatividad a sus instituciones, se hace indispensable, en primer lugar, el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, entendida como el perfeccionamiento de su capacidad para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas y públicas, así como las relaciones al interior de éstas. No se trata de sustituir a los partidos

políticos en su función de articulación de interés sino que, a raíz de las debilidades del sistema partidista y de las funciones legislativas, buscar corregir las distorsiones más evidentes en la estructura y distribución del poder con vista a la incorporación de nuevos sectores sociales. El fortalecimiento de la capacidad política del Estado, entendida de esa forma, se orienta pues a compartir poder y recursos políticos escasos, como el acceso a la propiedad, el acceso a la información, la creación de múltiples instancias de intervención en el proceso de decisión y la propia capacitación para la decisión pública.

En segundo lugar, corresponde también el fortalecimiento de la capacidad tecnico-administrativa del Estado. La descentralización del proceso decisorio es, sin lugar a dudas, un poderoso instrumento para imprimir mayor flexibilidad a la estructura burocrática. Sin embargo, se debe evitar recurrir a la tradicional "delegación de facultades para la ejecución" como forma para descentralizar. La descentralización exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e incluso modificar normas y reformar, si fuera necesario, decisiones anteriores.

Finalmente, los desafíos actuales exigen también el fortalecimiento de la capacidad de planificación por parte del Estado. Uno de los objetivos de una estrategia de desarrollo con equidad es precisamente el de promover cambios estructurales en la sociedad, lo que a su vez supone la emergencia de intereses divergentes y hasta contradictorios. La tendencia, por tanto, a la descentralización, debe desenvolverse paralelamente al movimiento por establecer algún grado de centralización que permita la resolución de conflictos más difíciles y, de ese modo, transformar probables callejones sin salida en oportunidades de desarrollo y de profundización de la democracia.

Hay, por supuesto, que huir de los esquemas rígidos de formulación y ejecución de políticas y, partiendo del hecho de que la planificación excesivamente centralizada es incompatible con la participación de amplios sectores sociales, enfatizar la capacidad de negociación y persuasión por sobre la del comando jerárquico. El tecnocratismo, como un conjunto de valores y prácticas sociales resultantes de la sustitución de la política, en la resolución de los conflictos ineludibles del desarrollo, por la racionalidad técnica, ya no tiene cabida.

Resulta igualmente importante la adopción de una estrategia de desarrollo integrada. Políticas y programas diseñados sectorialmente, muchas veces destinados a áreas territoriales específicas, sin tomar en cuenta las relaciones entre sectores productivos y sociales, y sin considerar los diferentes niveles de planificación, se prestan mucho más a opciones de simple movilización popular para la ejecución de proyectos

preestablecidos que el reordenamiento de estructuras y procesos sociales.

2. Participación y pobreza política 18/

Tal como la dificultad de acceso a los bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, que se pretende erradicar a través del crecimiento, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política. La discusión precedente sobre las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina y las formas para lograr una mayor democratización del aparato estatal se orienta precisamente a disminuir la situación de indigencia política a que están relegados amplios sectores de la población. Asimismo, las propuestas para imprimir mayor representatividad a las instituciones del Estado deben ser complementadas también por un análisis, aunque somero, del tema de la organización social y de la participación.

Se debe indicar, sin embargo, que si bien la trayectoria reciente de muchos países de la región revela largos períodos de funcionamiento del régimen democrático formal, se podría avanzar el concepto de que la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy día, es por lo general ajena a la formación histórica de la región. Aún en las situaciones en que han sido respetadas las reglas y ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del legislativo y la realización regular de las elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. A título de ejemplo, bastaría con mencionar que no son pocos los casos en que grupos significativos de la sociedad no pueden participar en los procesos electorales, como también el hecho de que las reglas de participación en ellos muchas veces las hacen restrictivas y desprovistas de posibilidades de selección dentro de una pluralidad de opciones. Las debilidades indicadas con relación al sistema de partidos reducen aún más las elecciones a simples ejercicios de democracia formal.

Eso equivale a decir que mientras el aparato estatal y las instancias de decisión pública permanezcan cerradas a las grandes masas de la población, y el ejercicio de la ciudadanía política se restrinja al ritual electivo realizado a intervalos regulares de tiempo, más formal que sustantiva seguirá siendo la democracia en los países de la región. De tal forma que una sociedad sólo podrá proclamarse efectivamente democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la equidad, en la medida en que se viabilice el ejercicio real y cotidiano de esos ideales a través de procesos sociales concretos, o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos.

Lo anterior requiere, en primer lugar, el ejercicio de los derechos más elementales de ciudadanía, tales como el derecho de celebrar reuniones, de pertenecer a partidos políticos y a organizaciones representativas de clase, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual. Hace falta la representación y la participación, lo que permite el surgimiento de una acción colectiva y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva.

En segundo lugar, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva puedan asegurar la intervención en la toma de decisiones y en la ejecución de las alternativas de política. Se hace pues indispensable definir el tipo y el grado de autonomía de las organizaciones sociales para intervenir en el proceso decisorio gubernamental, especialmente en lo que respecta a decisiones de acumulación y de distribución del excedente. La existencia de múltiples instancias de intervención en la planificación, permite, además, que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal de homologación, como asimismo posibilitan sucesivas reformulaciones en el diseño original de políticas y programas, ya sea porque cambiaron las necesidades o porque cambió la percepción de la población acerca de las prioridades que se debe atribuir a ellas.

Se ha hecho referencia a que, desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las élites, de tal suerte que la herencia patrimonial, burocrática y autoritaria de la formación social latinoamericana ha impuesto y seguirá imponiendo sus límites a las posibilidades de construcción democrática y de un desarrollo equitativo en el corto plazo. Eso da lugar un tercer orden de acciones específicas para superar los obstáculos de esa naturaleza. Se trata de vislumbrar una estructura de oportunidades de participación que permita satisfacer las necesidades de la población desde la perspectiva de los sectores involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que dice respecto con la incorporación de nuevos actores organizados, se trata también de asignar mayor peso específico a las organizaciones sociales y comunales que representen los intereses de los sectores hasta ahora excluidos.

Intimamente ligado a este último aspecto, así como a los comentarios introducidos en la sección anterior sobre el Estado, se encuentra la delimitación de los diversos ámbitos de la acción social. Por eso mismo, una importante iniciativa para fortalecer las perspectivas de participación en el desarrollo y a la vez contribuir a frenar el crecimiento del aparato estatal está relacionada con la definición del espacio estatal, privado y comunitario. Como nadie "vive" en Chile, Argentina o Brasil, y si

en Santiago, Buenos Aires o Brasilia, o aún en barrios o comunidades específicas, una estrategia de desarrollo participativa requiere de una delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, se requiere delimitar también donde termina la acción del Estado y donde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga por un creciente margen de maniobra para las organizaciones que conforman el dominio de la acción comunitaria, ni estatal ni privada.

Un quinto conjunto de propuestas para permitir que la participación de los sectores más desposeídos de la población asigne un contenido real a la búsqueda de la equidad, se refiere al fortalecimiento de las oportunidades para el surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de mayores medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual éstos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo.

Se trata, en resumen, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición de qué es lo que constituye un objetivo prioritario de la acción gubernamental, y cuales son las estrategias para alcanzarlo. Eso requiere de niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación ofrece a los individuos y grupos el instrumental necesario para el procesamiento de información, permitiéndoles así concretar su participación en las decisiones del desarrollo. De igual modo, se debe garantizar el acceso libre de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información, así como promover la capacidad de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos, lo que contribuiría a imprimir mayor autonomía e independencia de las organizaciones populares frente a los agentes externos a la comunidad, sea un grupo de técnicos, organizaciones voluntarias o el gobierno central.

3. Condicionantes institucionales en la formulación de políticas 19/

Desde el punto de vista de los sectores sociales postergados en el desarrollo reciente de la región, un requisito básico para garantizarles una parcela más equitativa de los frutos del crecimiento es la capacidad de organizarse autónomamente. Corresponde pues a la realidad latinoamericana afirmar que políticamente pobre es aquella persona o grupo cuyas posibilidades de organizarse son escasas o han sido reiteradamente reprimidas. Las reflexiones y propuestas introducidas en las secciones anteriores sobre los problemas

actuales del Estado latinoamericano y la necesidad de ampliar los cauces para la participación de los sectores hasta ahora excluidos, representan una indicación de lo que incumbe realizar para disminuir las situaciones clasificadas como de pobreza política, y que complementan y viabilizan las propuestas para la reducción de las desigualdades socioeconómicas.

La implementación de una opción estratégica por la equidad, tal como se la ha concebido a lo largo de este ensayo, supone un proceso de negociación permanente, en un contexto conflictivo, entre el Estado y las instituciones que constituyen la sociedad civil. Se ha subrayado, además, que la participación sólo puede hacerse efectiva en aquellas situaciones donde la comunidad dispone de recursos materiales, financieros y de información para organizarse colectivamente y defender, con un mínimo de autonomía, sus intereses en el reparto más equitativo de los recursos económicos, políticos y sociales. Sin embargo, tanto las políticas y programas de desarrollo impulsados desde el Estado como las estrategias y mecanismos de participación de los sectores sociales postergados, se actualizan a través de algún tipo de ordenación burocrática, en la mayoría de los casos, una organización pública.

Por otro lado, la burocracia, en sentido más real que de ideal weberiano, representa un microcosmo de la sociedad. De ser así, la idea de una administración pública simétrica, neutral, sin faccionalismos y disociada de la política se revela no sólo un mito sino, además, es perniciosa para la sobrevivencia de una sociedad abierta, pluralista y más justa, principalmente en los países que todavía no han consolidado su formación como sociedades nacionales. Si le agregamos a esa constatación el hecho de que, en nuestra región, el Estado antecede en muchos sentidos a la sociedad, se justifica plenamente una incursión por los aspectos que caracterizan el comportamiento burocrático, puesto que factores situacionales y políticos propios de las organizaciones públicas influyen decisivamente, en el traspaso a la realidad, las políticas y programas de desarrollo de índole equitativa y, por ende, participativa.

Para los objetivos del presente documento, la regularidad más importante del comportamiento burocrático que conviene tomar en cuenta se refiere a que la posición asumida por un determinado administrador acerca de cualquier tema, estará siempre fuertemente influenciada por su posición en la estructura institucional del gobierno. Eso se puede resumir a través del enunciado de una ley: "la visión de un burócrata depende de la ubicación de su oficina". 20/

Eso significa que el diseño de estrategias económicas y sociales alternativas debe dedicar especial atención al estudio de la "cultura" de las organizaciones que se harían cargo de su puesta en práctica, puesto que es eso lo que en últimos términos

irá determinar los alcances y límites de tales estrategias. La cultura de una organización burocrática refleja su historia institucional, ideología, valores, símbolos, prejuicios profesionales y padrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Un ejemplo de fracaso de políticas públicas que puede ser claramente debitado a la falta de consideración previa a ese aspecto, es el que nos ofrecen las políticas habitacionales de corte social, en las cuales el principal mecanismo de implementación está en manos de un organismo financiero. En primer lugar, hay que subrayar la contradicción en los propios términos como se coloca la cuestión. Si el mercado pudiera atender, bajo sus criterios de racionalidad, las demandas sociales de vivienda, la intervención del Estado sería absolutamente dispensable. Al hacerse cargo por tanto el Estado se impondría una racionalidad distinta, en donde los aspectos sociales primarían o prevalecerían sobre los aspectos financieros.

Ahora bien, ¿qué sucede al proponerse, tal como ocurre en diversos países, un Banco Nacional de Vivienda como principal mecanismo para la ejecución de tal política? Sucede que un banco es administrado por banqueros y un banquero que no logra aplicar sus recursos sin una tasa de ganancia aceptable es simplemente incompetente, un mal profesional, aunque sus acciones puedan estar orientadas a partir de valores sociales ampliamente aceptados. El resultado final es que, poco a poco, se van desvirtuando los objetivos iniciales, como sería en ese caso el proveer vivienda a bajo costo para los estratos populares, y los nuevos financiamientos pasan a enfocarse a las capas media y alta, las que pueden garantizar un grado de rentabilidad al sistema como un todo. Cuando se propone el retorno a la política original, concebida con la mejor de las intenciones, el sistema en su conjunto se ve afrontado por la posibilidad muy real de quiebre. Ilustraciones como ésta no faltan en el área de las políticas sociales y los sistemas, por ejemplo, de "crédito educativo" sólo comprueban lo dicho.

No obstante estar simplificando demasiado el problema, en la medida que existen otras variables que también contribuyen al fracaso de políticas como las de vivienda "de carácter social", lo importante aquí es destacar que factores como el mencionado juegan un rol igualmente decisivo para el éxito o fracaso de cualquier programa que suponga la existencia de una organización burocrática para su ejecución.

El análisis de la mencionada ley del comportamiento burocrático permite introducir, desde el perspectiva institucional, una serie de principios sobre el proceso de decisiones públicas. Por su carácter auto-explicativo y

obedeciendo a criterios de brevedad, sólo se enuncian a continuación cada uno de los postulados:

a) el resultado de las decisiones públicas no necesariamente se dirige a la solución de un problema, siendo ante todo el resultado de la competencia, alianzas y compromisos (y, por supuesto, mucha confusión) entre los diversos actores involucrados;

b) los actores que participan en el juego burocrático para establecer un programa o adoptar una determinada decisión no son las instituciones como tales sino los individuos que las componen;

c) las decisiones que emanan del juego burocrático no son, en absoluto, exclusivamente "racionales" y neutrales, sino que se fundamentan, en gran medida, en las concepciones subjetivas, y de clase, respecto a cuáles son los objetivos nacionales, organizacionales y individuales;

d) en materia de programas públicos, la acción no necesariamente presupone intención. La suma del comportamiento de los representantes de diversas organizaciones respecto a un determinado asunto es muy raras veces intencional para cualquier individuo o grupo;

e) cuanto más controvertidos fueren los intereses involucrados en un programa específico, mayor será la probabilidad que ello no sea implementado; y

f) decisiones respecto a asuntos controvertidos que puedan ser postergadas, lo serán siempre.

Las implicaciones institucionales de esos postulados para el diseño e implementación de políticas tendientes a promover el surgimiento de sociedades más equitativas son bastante variadas, sin embargo, se pueden destacar las más importantes. En primer término, hay que establecer con absoluta claridad los objetivos de las distintas políticas y programas que componen una estrategia global en favor de la justicia social, así como examinar las articulaciones entre éstas y los instrumentos disponibles para su implementación, de modo a eliminar posibles contradicciones y fijar prioridades en función de los grupos sociales que se pretende incorporar al desarrollo.

Igualmente esencial, en segundo término, es determinar la base de poder real de los gestores de cada política, un aspecto al cual normalmente no se dedica mucha atención y que explica en gran medida los fracasos en los intentos de imprimir mayor preocupación social en las políticas económicas del pasado. Las experiencias de reforma agraria constituyen quizás el ejemplo extremo de la no consideración de ese aspecto.

En tercer lugar, hay que determinar en qué medida la esencia de muchas organizaciones públicas es antiética o por lo menos contradictoria con los objetivos no sólo de la equidad y de la participación en términos generales, sino que en términos de los

programas específicos que se quiere implementar. 21/ En esa misma dirección se hace indispensable preguntarse en qué medida la ejecución de la políticas propuestas favorece el dominio de una perspectiva profesional específica, muchas veces inadecuada para la solución de las insuficiencias señaladas.

En lo que dice relación con los grupos sociales existentes y su posición relativa en la sociedad, la preocupación institucional por la equidad obliga a precisar la naturaleza del grupo de interés que surgirá con la implementación de los programas señalados anteriormente y el grado de intervención que éstos podrán ejercer en su ejecución. Del mismo modo, habría que cuidar para que el interés creado por la implementación de los programas represente a amplios sectores y no permita el surgimiento de clientelas, muchas veces como verdaderas oligarquías, cuyos objetivos de largo plazo pueden contrariar la propia finalidad de las acciones propuestas.

Por último, sería de interés determinar, como contrapartida a la identificación de la base de poder real de los administradores públicos para llevar a cabo sus programas, cuáles son los instrumentos y mecanismos institucionales para lograr el consenso social necesario al éxito de una alternativa de desarrollo orientada hacia los sectores más desposeídos de la población. Se podría afirmar que las posibilidades de lograr un consenso social en torno a la equidad depende, en buena medida, de los grados de consenso o de conflicto prevalecientes en la sociedad; el padrón histórico de respuesta del Estado a las movilizaciones de carácter popular y reivindicativo; y el tipo de control ejercido por los partidos y el legislativo en las acciones desarrolladas por la administración pública.

V. CONCLUSIONES

Al inicio del trabajo fue destacada la importancia que puede tener, para la maduración de políticas a la vez participativas y equitativas, el estudio del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política social. Sin embargo, una breve revisión de las páginas precedentes pone de manifiesto que el presente documento no podría más que sugerir lineamientos para la investigación.

Se ha logrado avanzar en determinados aspectos. Pareciera importante, por ejemplo, llamar la atención para las relaciones entre política económica y política social, para las necesarias revisiones en las alternativas económicas actualmente en discusión, si se quiere transformar la justicia social en la medida del progreso económico, así como para las limitaciones de una política social desvinculada de las decisiones económicas.

Igualmente importante ha sido precisar el significado de las propuestas para el puro y simple incremento de los recursos destinados a los sectores sociales como solución para los problemas de inequidad en la región. Destaca, en ese sentido, haber subrayado los límites de una redistribución al interior del gasto público, sin una redistribución de los recursos de toda la economía y sin una reformulación en la forma como se asignan esos recursos, incluso en los propios sectores de la política social. En definitiva, sin transformaciones profundas en el propio proceso de acumulación y distribución del excedente.

También se pueden identificar beneficios al apuntar los problemas actuales del Estado en América Latina, principalmente las dificultades de orden institucional para la puesta en práctica de políticas equitativas, como asimismo en introducir propuestas para viabilizar la democratización del aparato estatal y promover nuevas formas de participación de la ciudadanía.

Sin embargo, estos avances están lejos de constituir un análisis del proceso de formulación de políticas sociales. Pueden servir de indicios valiosos de como acercarse al tema, al plantear algunos aspectos claves del problema. Para adentrarse más detenidamente en el asunto, todavía, hacen falta otras determinantes.

En primer lugar, se revela como fundamental definir el universo del estudio, pese a todas las limitaciones que eso trae para las posibilidades de generalización. Dificilmente se puede examinar la formulación de una política que no sea definida sectorial (salud, educación, vivienda, etc.) y territorialmente (urbano, rural, nacional, provincial, etc.), aunque uno de los objetivos de la investigación pueda ser - debiera ser - las relaciones entre los procesos de toma de decisiones en áreas distintas del quehacer social.

Por otro lado, el análisis de políticas públicas, especialmente en el área social, pierde mucho de su valor prospectivo si no se encuentra referido a una determinada realidad histórico-nacional. Ello se justifica por el hecho de que la política social no ocurre en un vacío, estando referida al sistema de relaciones sociales subyacentes a determinada opción de desarrollo. Para poder, por tanto, llevar a cabo el examen de la formulación de políticas y programas sociales, el rol de los distintos grupos sociales, el espacio institucional donde se da este proceso, así como determinar los resultados en cuanto a promover mayor equidad, se hace indispensable un profundo conocimiento de la sociedad en cuestión. Análisis globales o regionales tienen un alcance limitado, particularmente en el nivel actual de conocimientos en ese campo específico.

Proponerse crecimiento con equidad no es tarea fácil, hoy día, en América Latina. Tal como se afirmó en la introducción, la disección de "la utopía posible" permite enmarcar con más claridad los límites de las propuestas que están siendo consideradas en la actualidad. Queda mucho todavía para poderse tener una idea siquiera aproximada de la verdadera "caja negra" que representa la toma de decisiones en el aparato público, particularmente en el área social.

No cabe duda que la información disponible permite introducir sugerencias específicas para una mayor incorporación de los sectores hasta ahora excluidos en los circuitos de decisión pública. De hecho, fueron examinadas un buen número de ellas. Sin desmedro de lo que se puede seguir desarrollando en esta dirección, la verdad es que un salto cualitativo en materia de propuestas para un desarrollo equitativo requiere un conocimiento más acabado acerca de los engranajes sociales y políticos que mueven el escenario público en América Latina.

NOTAS

1/ Para el período 1950-1980 véase, por ejemplo, CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, Vol.I, Transformación y crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1984, LC/L.332 (Sem.22/3), Santiago de Chile, abril de 1985; División de Desarrollo Social, Transformación estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983, LC/R.547, Santiago de Chile, agosto de 1986; y Germán Rama y Enzo Faletto, "Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político social", Revista de la CEPAL, N°25, abril de 1985, pp.127-145. Datos sobre los efectos sociales de la crisis en años recientes puede ser encontrado en CEPAL, División de Desarrollo Social, La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades, LC/L413, Santiago de Chile, febrero de 1987, y División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, "Efectos de la crisis externa en las condiciones de vida de los hogares latinoamericanos", cuadros estadísticos preparados para el UNICEF, Santiago de Chile, diciembre de 1986.

2/ Véase al respecto, Roberto Guimaraes, "Nuovi attori sociali y politici nella transizione democratica", Politica Internazionale, N° 3-4, (marzo-abril 1986), pp.88-95.

3/ Frederick C. Engels, "Letter to Starkenburg (1894)", en Karl Marx and Friedrich Engels: Selected correspondence, 1846-1895, Londres, M. Lawrence, 1934, pp. 516-519.

4/ CEPAL, Crisis y desarrollo...., op.cit., Vol.III, Desafíos y opciones para el desarrollo futuro, LC/L.332 (Sem.22/L.3) Add.2, Santiago de Chile, abril de 1985, y El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones, Serie Cuadernos de la CEPAL, N° 55, LC/G.1440, Santiago de Chile, diciembre de 1986.

5/ CEPAL, La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 54, LC/G.1366, Santiago de Chile, octubre de 1985.

6/ Representa un importante aporte en esa dirección el conjunto de estudios publicados por PREALC, Buscando la equidad: planificación para la satisfacción de las necesidades básicas, Santiago de Chile, 1986. Véase especialmente los capítulos de Ricardo Lagos "Introducción: la satisfacción de las necesidades básicas como estrategia de desarrollo", pp.1-19, y de Alvaro García, "Crecimiento equitativo: una propuesta estructural para la satisfacción de las necesidades básicas", pp. 85-147.

7/ Véase, por ejemplo, Sergio Molina, "La pobreza: descripción y análisis de políticas para superarla", Revista de la CEPAL, N°12, diciembre de 1982, pp. 93-117.

8/ CEPAL, La pobreza ..., op.cit., p.119.

9/ A. Humberto Petrei, coord., El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina, Serie Documentos ECIEL, N°7, Rio de Janeiro,

ECIEL, 1987.

10/ CEPAL, La pobreza..., op.cit., p.119.

11/ Marcelo Selowsky, "Hacia la eliminación del deficit de satisfacción de necesidades básicas," en CEPAL, ¿Se puede superar la pobreza?..., op.cit., 191-219.

12/ Para limitarnos sólo a un ejemplo, bastaría con mencionar las cifras referentes al gasto militar en Venezuela. En dos estudios publicados recientemente en Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Augusto Varas, comp., Buenos Aires, Grupo Editor latinoamericano, 1987, los gastos militares de Venezuela varían del 3.4 por ciento del producto (p.48) al 1.7 por ciento (p.208).

13/ Petrei, El gasto público social..., op.cit., pp. 12-16.

14/ Mario Castillo y Alvaro García, Cambio estructural e industrialización: análisis de escenarios, Serie Monografías sobre Empleo, N°42, Santiago de Chile, PREALC/ISS, diciembre de 1984. Véase también, PREALC, industrialización y necesidades básicas en América Latina, Serie Documentos de Trabajo, N°219, Santiago de Chile, octubre de 1982, y Alejandro Gutiérrez, "Políticas de empleo y necesidades básicas en América Latina", en PREALC, Buscando la equidad..., op.cit., pp. 149-157.

15/ Véase Roberto Guimaraes, Nuovi attori..., op.cit. y Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil, tesis doctoral, Universidad de Connecticut, Storrs, 1986, capítulo IV.

16/ Para una discusión en detalle sobre los problemas del Estado contemporáneo véase, entre otros, Ralph Miliband, The state in capitalist society, Nueva York, Basic Books, 1969; Nicos Poulantzas, Political power and social class, Nueva York, Schocken Books, 1978; y Claus Offe, Problemas estruturais do Estado capitalista, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. Un interesante recorrido por las características del Estado en América Latina, escrito hace casi dos décadas pero que sigue vigente para las preocupaciones actuales, se encuentra en Marcus Kaplan, Formación del estado nacional en América Latina, Santiago de Chile, Editorial Universitaria, 1969. Para una discusión a partir del pensamiento tradicional de la CEPAL sobre el tema, véase Adolfo Gurrieri, "Vigencia del Estado planificador en la crisis actual", Revista de la CEPAL, N° 31, abril de 1987, pp. 201-217.

17/ Es interesante notar que si bien la argumentación precedente se ha aplicado a los países de la región, una comparación entre la situación en América Latina y en las economías más avanzadas del mundo capitalista no cambia en modo significativo las conclusiones señaladas. Al tomarse los gastos del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto como indicador de la presencia del Estado en la economía, y al compararse los países industrializados con los países latinoamericanos, se constata una presencia del Estado aún más importante en los primeros. En efecto, el promedio para el año 1982 en ocho economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Alemania Federal, Reino Unido y Francia, entre otros) fue de 39.8 por ciento, mientras para un grupo seleccionado de países

latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay), el promedio fue de 28.8 por ciento. Durante el decenio 1972-1982, a excepción de México, todos los demás países latinoamericanos de la muestra aumentaron la participación de los gastos del gobierno central en relación al PNB a tasas iguales o incluso inferiores a las verificadas en los países capitalistas desarrollados. Vale resaltar también que aun un país como Chile, donde la "desestatización" ha sido propuesta y de hecho realizada con más ímpetu en América Latina--en verdad el único país de la muestra que logró disminuir los gastos del gobierno central proporcionalmente al PNB entre 1972-1982 (-10 por ciento)--aun así en 1982 presentaba un valor de 37.6 puntos porcentuales, o sea, sobre la media latinoamericana y equivalente al promedio de los países de economía de mercado de mayor desarrollo relativo (datos del Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1985).

18/ Véase a este respecto, Roberto Guimaraes, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: El difícil arte de conciliar lo conflictivo". Revista Interamericana de Planificación, N° 83-84, septiembre-diciembre de 1987, pp.15-33.

19/ Para mayores detalles véase Guimaraes, Ecopolitics..., op.cit., capítulo VII, y Participación..., op.cit. pp.29-33.

20/ El enunciado de esa ley del comportamiento burocrático se atribuye a Rufus Miles, ex-Secretario Asistente para Administración del Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos. En inglés se dice "Where one stands depends on where one sits", cf. Rufus Miles, "The origin and meaning of Miles' Law", Public Administration Review, 38:5 (septiembre-octubre 1978), 399-403.

21/ Es de interés mencionar, sobre ese aspecto, las enseñanzas que se pueden extraer de los intentos de promoción de la participación popular en un país como el Perú durante el gobierno del General Velasco Alvarado, entre 1968 y 1975. Según señala Carlos Franco, Perú: participación popular, Lima, Ediciones CEDEP, 1979, una de las "paradojas" de la experiencia peruana de desarrollo participativo fue "la traslación al campo de las relaciones gobierno-organizaciones populares de valores y estilos de comportamiento característicos de la atmósfera organizativa de la institución militar: la centralización del poder, el principio jerárquico, la valoración de "la seguridad interna" o la intolerancia ante la diversidad, al riesgo y la incertidumbre, situaciones estas últimas que son inherentes a un proceso de participación popular" (p.24).