

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.773
6 de junio de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

POLITICAS SOCIALES EN UNA ERA DE CRISIS: ALGUNAS
EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS */

*/ Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No ha sido sometido a revisión editorial.

89-6-833

INDICE

Introduccion	1
1. Raices pre-crisis de problemas sociales actuales en América Latina	2
2. El carácter excluyente, regresivo y pro-cíclico de los servicios sociales tradicionales	4
3. La búsqueda de una nueva visión estratégica	5
Bibliografía	11

Introducción

Al poco tiempo del estallido de la crisis de la deuda externa que se propagó por casi toda América Latina durante el segundo semestre de 1982, la CEPAL, junto con otros organismos internacionales (PNUD, UNICEF, UNESCO, OIT, etc.) empezó a preocuparse por las repercusiones sociales de este virtual colapso financiero.

Como era previsible, los deterioros sociales derivados del flujo negativo de capitales, de las restricciones al gasto fiscal, de la baja en el producto per cápita, de la caída del empleo, del estancamiento del salario en contextos inflacionarios y, sobre todo, de las medidas ortodoxas de ajuste recesivo, no se hicieron esperar. Entre otras actividades, la CEPAL llevó a cabo una serie de investigaciones y seminarios sobre los impactos sociales de la crisis; en este trabajo se analiza una selección de investigaciones a nivel nacional realizados en el marco de esta línea de trabajo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. (Véase CEPAL, 1986, 1987a, 1987b, 1987c, 1988a, y 1988b).

Con el transcurso del tiempo, por lo demás, quedan cada vez más evidentes dos aspectos fundamentales de la crisis: primero, que es una "crisis larga", sin solución inmediata, que configura ya un nuevo estilo de desarrollo de facto, más austero y problemático para muchos países de la región; y segundo, que constituye para varios países una crisis social en sentido gramsciano, es decir, una crisis hegemónica, una crisis del modelo preexistente de desarrollo y de repartir socialmente satisfacciones.

Los estudios de casos nacionales seleccionados para este análisis comparativo 1/ permiten avanzar en dos frentes. Por un lado, sus descripciones de realidades nacionales concretas obligan a un tratamiento de problemas sociales específicos, más allá de apreciaciones globales sobre el costo social de la deuda. El dirigir la atención a problemas específicos hace resaltar las enormes diferencias en las manifestaciones y los niveles de gravedad que tiene la crisis social en los diferentes tipos de países en la región. Por otro lado, estos estudios iluminan, en conjunto, los aspectos estructurales de la crisis social, aspectos que requerirán de una visión estratégica de política social, y su implementación a través de reformas más o menos profundas, realizables sólo en el mediano y largo plazos.

En esta doble perspectiva, destacan tres aspectos tratados desde diferentes ángulos por los autores de los diversos trabajos analizados en estas páginas: las profundas raíces pre-crisis de

1/ Este trabajo es una revisión ampliada de J. Durston, "Crisis social y política social en América Latina", en Pensamiento Iberoamericano, N° 14, enero de 1989.

las manifestaciones actuales de muchos problemas sociales; las graves implicancias del carácter pro-cíclico de gran parte de los servicios sociales que operaban y siguen operando (a medias) en la mayoría de países de la región; y, finalmente, cierta convergencia en la visión estratégica que emerge de las propuestas barajadas por los diversos autores para superar los problemas sociales de carácter estructural.

1. Raíces pre-crisis de problemas sociales actuales en América Latina

Pensar que los principales problemas sociales de mediados de los '80 son meras consecuencias de la crisis financiera es una simplificación que dificulta la comprensión de estos problemas. De hecho, Filgueira llega a aseverar que "en rigor no existen 'consecuencias sociales de la crisis'" sino que hay condiciones económicas recesivas "que son procesados por los mecanismos de intermediación política, los cuales favorecen algunos sectores en desmedro de otros", y cuyos efectos se suman a los "efectos atribuibles a políticas precedentes a la crisis y a las tendencias de más largo plazo de la economía y de las políticas sociales".

Aunque esta formulación nos parece algo exagerada --los problemas sociales en la crisis tienen varios aspectos estrechamente asociados a las manifestaciones financieras de aquélla-- el punto central es válido. En gran medida, la crisis no ha hecho más que gatillar problemas sociales que estaban latentes en las contradicciones del estilo de desarrollo pre-crisis, y que pudieron ser postergadas gracias, primero, a altas tasas de crecimiento económico y, después, a niveles peligrosamente altos de endeudamiento.

Estas raíces históricas de los problemas sociales "de la crisis" son, sin embargo, muy variables entre países en función de la combinación de: a) la etapa de la transición económica y ocupacional en que se encontraba el país y b) las políticas sociales seguidas en los años inmediatamente previas a la crisis. El mismo Filgueira señala que el Uruguay, por ejemplo, ya había completado prácticamente la transición ocupacional hacia una sociedad urbana moderna, y estaba en crisis social ya en la década anterior. Se había agotado la movilidad social por crecimiento de las ocupaciones industriales y de servicios, registrándose tasas nulas o negativas de movilidad estructural en el período 1960-1970, y un estancamiento en el perfil educativo de la juventud tanto como en otros indicadores sociales. Las reversiones en los beneficios de un welfare state avanzado se vieron exacerbados a partir de 1973 con "una nueva política económico-social de corte neoliberal" impuesta bajo un régimen autoritario. El caso de Jamaica, analizado por Chen-Young y Aranovic, se sitúa con el Uruguay, en la misma franja avanzada de la transición hacia la modernización ocupacional, pero sin la

misma experiencia autoritaria y con una cariz menos patológica de su válvula de escape emigratoria, logrando rescatar en mejor forma los mecanismos del bienestar pre-crisis, aunque sin salvarse de profundos conflictos sociales.

En el otro extremo del abanico de la transición desde estructuras ocupacionales con dominante agrario hacia sociedades urbanas con presencia de industrias y servicios modernos, del Valle señala, para Guatemala, otro tipo de crisis social latente en la época pre-1982. Con un alto potencial de desarrollo debido en parte precisamente a su bajo nivel de desarrollo inicial, Guatemala, a pesar de transformaciones económicas importantes, entró en la década actual con una mayoría de la población ocupada en agricultura, con duplicación de la población total cada 23 años --e, igualmente fundamental, con un "deformado espectro de oportunidades sociales...debido al carácter excluyente del crecimiento económico". Esta exclusión se aplicaba especialmente a los grupos étnicos subalternos, situación exacerbada por el clima de violencia política, régimen autoritario de larga data, y por políticas de desarrollo que prácticamente "excluían la problemática social". En otras palabras, Guatemala muestra un panorama de raíces pre-crisis de los problemas sociales actuales que era casi totalmente diferente de los casos anteriores y que por ende requiere de una estrategia a futuro también diferente.

Entre estos dos extremos analíticos, los casos de México y Brasil constituyen dos ejemplos similares de nuevas gigantes industriales en una fase intermedia de la transición ocupacional, ambos fuertemente dicotomizados socialmente, con la presencia persistente de un fuerte contingente de extrema pobreza, especialmente rural o de origen rural reciente. Sin embargo, México, a pesar de sus desequilibrios y distorsiones, llevaba (según revelan los estudios de Moreno y de Samaniego) cierta herencia progresista en términos de servicios sociales públicos y de incorporación política. En Brasil, según se aprecia en el estudio de Aguiar de Medeiros, la satisfacción de necesidades dependía más de la rápida expansión del mercado y de oportunidades de empleo. Estas diferencias ayudan a explicar las tasas menos favorables para Brasil en cuanto a mortalidad infantil, esperanza de vida, analfabetismo, etc., y en "la peor distribución del ingreso de los países de industrialización reciente". Tales diferencias en estilos políticos, a pesar de similitudes con otros aspectos, se verían reflejadas en las diferentes formas de enfrentar la crisis en estos dos países.

Colombia, analizado por Parra y Jaramillo, muestra muchas similitudes con los dos casos anteriores en cuanto a su rápida transición y crecimiento, aunque con menos persistencia en el tiempo. Su anterior sistema de alternancia en el poder se asoció con sendas fluctuaciones entre orientaciones neo-liberales y neo-keynesianas. Por otra parte, "la organización institucional del país fue rebasada por los cambios en la estructura económica y

social", que se modernizaba y se complejizaba sin que el estado mostrara su capacidad de responder a los complejos retos que estos cambios sociales para su excesiva centralización, y para la tradicional debilidad de los mecanismos redistributivos y de participación.

El caso de Chile revela una situación pre-crisis (tanto social como política) más cercano al de Uruguay que de los otros países analizados. Mostraba, por ejemplo, una avanzada tendencia secular de baja de la mortalidad infantil (asociada con las transiciones demográfica, ocupacional y educativa) que siguió después de la imposición de un régimen autoritario. Como señala Martínez, esta mejoría mantuvo un alto ritmo debido también a la fuerte focalización de la atención pública, en el período reciente, hacia la infancia de alto riesgo de "grupos objetivos" cuidadosamente seleccionados. A la vez, sin embargo, la fuerte reducción en el gasto per cápita en servicios públicos de salud, educación, etc., llevó a una dicotomización entre los sectores que accedían a servicios y sistemas privados de salud y educación, y los sectores sociales menos acomodados que no lo podían hacer.

2. El carácter excluyente, regresivo y pro-cíclico de los servicios sociales tradicionales

Se ha denunciado reiteradamente en los últimos años el rol excesivamente subsidiario de las políticas sociales frente a las políticas económicas. Estas, se señala, son fuertemente determinantes del bienestar social de grandes segmentos de la población, pero en la mayoría de los países de la región las consideraciones de política social toman un lugar secundario en las decisiones sobre la estrategia económica. La política social suele limitarse al suministro de servicios sociales, cuya imbricación con la política económica se limita a la compensación o paliación de los efectos sociales negativos de los ciclos económicos y de las políticas económicas mismas.

Los estudios analizados aquí revelan que ni siquiera esta función relativamente modesta ha sido cumplida por los servicios sociales en la crisis. Por un lado, resalta la paradoja de la discusión sobre el impacto de la crisis en el "welfare state", en una región en que éste nunca ha existido, excepción hecha de algunos casos especiales como Uruguay y Cuba. Samaniego, del Valle, Parra y Jaramillo y Aguiar de Medeiros señalan que grandes proporciones (en algunos casos, mayoritarios) de la población con carencias quedan fuera de la cobertura de los servicios sociales de bienestar, en los buenos tiempos como en los malos. Martínez demuestra, para el caso chileno, el carácter marcadamente regresivo de la distribución de los subsidios implícitos en el gasto social por sectores, captando el 40% más ricos de los hogares el 50% del total de los subsidios en educación, salud y

seguro social. En los casos de Uruguay y México (Filgueira, Samaniego, Moreno) se ha logrado mitigar, en algunos aspectos y en algunos periodos, los aspectos excluyente y regresivo del sistema, pero éstos siguen siendo de la esencia de los servicios sociales en general en la mayoría de los países estudiados.

Si los servicios sociales tradicionales tendieron a seguir los modelos de sistemas europeos, los cuales resultan demasiado caros para ser masificados en países en desarrollo, esto se debe menos a una ceguera imitativa que a las demandas corporativistas de grupos influyentes altamente organizados, por una legislación social a la altura de sus propias aspiraciones. Al mismo tiempo, las raíces decimonónicas de los sistemas de prevención y seguridad social se adecuaban a la búsqueda de una salida fácil a la pugna entre capital y trabajo, sobre la pregunta clave, "¿quién paga?", ya que se esperaba que el crecimiento económico mismo resolvería el financiamiento de los servicios sociales.

También el financiamiento de la seguridad mediante contribuciones de empleadores según el número de sus asalariados y mediante aportes de empleados también ayudó a esquivar el conflicto sobre concentración y redistribución. Pero en la crisis profunda y prolongada quedó revelado el carácter procíclico de la mayoría de los servicios sociales públicos en general. Aguiar de Medeiros analiza este dilema central de la planificación social en periodos recesivos. El problema no se limita a la pérdida de ingreso de los sistemas cerrados de seguridad social, que entran en desequilibrio creciente mientras más cesantía hay. La reducción del salario real tiene un efecto similar, lo mismo que todo sistema de financiamiento "corto plazista" que depende anualmente de la base tributaria del momento. El resultado es una inadecuación aguda de servicios que van desde salud a vivienda, justamente cuando se necesitan más y cuando su adquisición en el mercado se vuelve imposible para un sector pobre en expansión. Esta situación crítica se suma a un proceso crónico en algunos países de una creciente incorporación de beneficiarios, resultado de la modernización de la estructura ocupacional, al crecimiento de la PEA y a cambios en la estructura por edades, que aún en el auge económico ya llevaba al borde de la bancarrota a varios sistemas de prestación social.

3. La búsqueda de una nueva visión estratégica

Parte de la riqueza de estos estudios nacionales reside en sus esfuerzos por replantear las políticas sociales, en una búsqueda exigida por la crisis social. La crisis (se ha dicho varias veces) ofrece una oportunidad, una coyuntura apropiada para realizar las reformas necesarias desde hace años, cuya larga postergación sólo había servido para ahondar graves tensiones sociales. Tales reformas no vienen fácilmente; hasta el momento se ha tratado, en general, de aplicar, con leves modificaciones, los mismos métodos de antes, aún cuando se perciba que las causas

van más hondo. Como señala Moreno, "En el auge se refuerza la tendencia, explícita o implícita, de creer en que la abundancia relativa y el crecimiento solucionarán los problemas sociales. En la crisis, las necesidades imperiosas de enfrentar a corto plazo los problemas y la escasez financiera, acentúan las contradicciones de este modelo de desarrollo. Se refuerzan las preocupaciones sobre la situación social, sin resolverla".

Avanzar desde la mera preocupación con la situación social deteriorada hacia una resolución de la crisis del modelo operante de sociedad implica, necesariamente, una visión estratégica de transformación a mediano plazo. Tal estrategia se compondría, en cada caso nacional, de una combinación sui generis de ataques coordinados a un complejo de problemas sociales e institucionales de fondo. Los estudios analizados aquí proporcionaron descripciones de interesantes experiencias exploratorias o bien propuestas de acción para varios problemas comunes tales como el diseño de sistemas anti-cíclicos de financiamiento, de servicios de compensación; los programas de cobertura masiva; la formulación de servicios integrales para atacar al ciclo de pobreza; políticas de empleo/ingreso popular; y la democratización de los servicios sociales. Es interesante notar cuando fueron propuestas inicialmente muchas de las propuestas de reformas de carácter profundo parecían políticamente inviables; pero ya en 1989 muchas de ellas empiezan a ser percibidas como ineludibles tarde o temprano, en aquellos países en que la crisis social ha seguido ahondándose.

El financiamiento anti-cíclico de la compensación y providencia social puede (según de Medeiros) lograrse, en países que recuperan el crecimiento, mediante la creación de nuevas fuentes de recursos de origen fiscal (en lugar de imposiciones exclusivamente a los beneficiarios y sus empleadores). Por otro lado, un sólo gran Fondo Social, con fuentes de financiamiento claramente establecidos por ley, permitiría una mayor flexibilidad y transferencias entre diferentes alocaiones según las necesidades sociales más apremiantes en un momento dado, a la vez que admitiría un mayor control por parte de la sociedad. Una propuesta elaborada en Brasil añade a esta orientación general anti-cíclica la introducción de principios de selectividad según ingreso tanto para contribuyentes como para beneficiarios de varios servicios de seguridad social, y de progresividad en las contribuciones de las empresas en función de sus ganancias operacionales anuales (y no en función del número de empleados, mecanismo que tiende a frenar la creación de nuevos empleos formales).

De los programas de cobertura masiva, exigidos por la misma amplitud de los sectores golpeados por la crisis económica especialmente en aquellos países con altos porcentajes de pobres y vulnerables, el tipo más común es el de ayuda alimentaria para familias de bajos ingresos. La importancia de este tipo de apoyo es innegable, tanto por las graves consecuencias de la

desnutrición como por el hecho de que el 40% más pobres de las familias en México (por ejemplo) gasta más del 60% de sus ingresos en alimentos y dependen fuertemente del suministro subsidiado de maíz y frijol (Samaniego). Especial interés y esperanza han suscitado los programas que combinan la distribución de alimentos subsidiados con inversiones en el sector campesino, que es, a la vez, la fuente productora principal de muchos granos básicos de consumo popular y el estrato social de mayor pobreza y desnutrición (Del Valle, Samaniego, Moreno, de Medeiros, Parra y Jaramillo).

Sin embargo, ha sido sumamente difícil establecer tales programas de ayuda alimenticia masiva o, aún, de mantener los subsidios pre-existentes, tanto por la disminución de los recursos fiscales en los últimos años como por el sesgo anti-subsidio de las políticas de ajustes impuestas en toda la región. En efecto, las políticas de precios públicos "han perdido durante la crisis parte de su orientación social al pasar a desempeñar una función netamente vinculada al proceso de ajuste económico" (Samaniego). Cabe recordar, sin embargo, como un efecto social lateral de este ajuste económico, que probablemente el sector campesino ha sido beneficiado por las alzas de precios agrícolas antes suprimidos, oficialmente.

Estas limitantes de recursos para programas masivos han hecho más atractivas las metodologías de focalización precisa, ya mencionada. El uso de una "línea de pobreza" monetaria para tal propósito de selección deja fuera de los programas de ayuda masiva a un "grupo vulnerable" (Martínez) muy grande: por la forma de la pirámide de ingresos en los países de la región (con una base de bajos ingresos muy ancha), cualquier fluctuación inflacionaria pequeña puede dejar arriba o abajo de esta línea (entre "pobres" y "no pobres") a muchos miles de personas. Además, como las familias ligeramente arriba de la línea tienden a desaparecer de las preocupaciones del Estado, quedan sin ayuda para muchas de sus necesidades no satisfechas. La lección parece ser que programas de atención a necesidades sociales que tienen pretensiones de ser masivas, difícilmente pueden compatibilizar esta meta con la de una eficiencia muy focalizada y excluyente.

La necesidad de un ataque integral al ciclo de la pobreza surge no tanto del contexto específico de la crisis sino de la percepción de que las familias pobres casi universalmente sufren un síndrome de problemas interconectados que llevan a la transmisión de la pobreza de generación en generación. El "feedback negativo" entre las diversas manifestaciones de pobreza hace menos eficaz cualquier ayuda sectorial aislado, sea ésta de nutrición, salud, educación, etc. Por ejemplo, aunque la formación de recursos humanos propios, vía la educación, promete ser una clave para permitir que un niño salga del ciclo vicioso de la pobreza, el hecho de pertenecer a "una población privada del capital cultural que supone la escuela, desnutrida, de niños

que trabajan", con familias fragmentadas por la cesantía y falta de vivienda, hacinados, expuestos a la delincuencia y la droga, genera una situación endémica de pedagogía de la desesperanza (Parra y Jaramillo). Es en respuesta a este dilema que se plantea la necesidad de "integración de las diversas políticas sociales en vista de acciones conjuntas de los diferentes órganos y programas" (de Medeiros). Se ha propuesto que alguna de las instancias locales de servicios existentes con mayor presencia en la base social sirva de nexo, de coordinación entre diversos servicios y de incorporación de la familia y de la comunidad a tal atención integral; en algunos casos esta función integradora podría ser cumplida por los centros de salud o de servicios urbanos (de Medeiros); en otros, especialmente en el ámbito rural, por la escuela primaria (Parra y Jaramillo). En todo caso, lo esencial de esta integración sería el logro de un sinergismo de aumento neto de eficacia del conjunto de programas de ataque a la pobreza.

Las políticas de generación de empleo y de aumento de ingreso de sectores populares no sólo forman parte de la política social en sentido amplio, sino, en algunas propuestas, para países con grandes grupos de personas pobres, constituyen la piedra angular de una estrategia para salir de la crisis social. En México, por ejemplo, se ve mucho potencial para tal estrategia en las "formas asociativas de participación en el proceso económico", tales como ejidos, cooperativas, empresas sindicales y empresas de trabajadores. Se considera que el desarrollo de este "sector social" de la economía ofrece una respuesta a los problemas de empleo e ingreso específicos a la crisis, una respuesta más justa al desafío del crecimiento sostenido. Sobre todo, una vez que se tiene una "masa crítica" de tales empresas sociales, se hace posible "una mayor integración vertical y horizontal entre diversas empresas de este sector, que multiplicaría los efectos generadores de empleo" (Samaniego), y que podría sostener un proceso de disminución de la pobreza y aumento de la equidad.

Tales formas asociativas tienen especial potencial en los países en que la agricultura campesina, mantiene un fuerte peso sobre todo si forman parte de un esfuerzo multifacético de apoyo a la capacidad productiva latente de este sector tradicionalmente generador de pobreza tanto urbano como rural. Romper este ciclo vicioso de reproducción de la pobreza a nivel del sistema social (además de a nivel familiar) requiere de una combinación de extensión técnica (Del Valle), de reforma agraria de la tenencia, de una política coordinada de nutrición y producción agrícola (de Medeiros) y de un poder comprador de granos y precios de garantía que devuelvan viabilidad y estabilidad a la economía campesina (Del Valle).

En otra faceta de la generación de empleo e ingreso, la lucha contra la inflación requiere de una negociación amplia

sobre políticas de precios, salarios y empleo, en que todos los sectores populares estén representados y en cuya resolución final se sientan partícipes (Samaniego, Filgueira). En este proceso tendrán que incorporarse el sector social más marginado, los campesinos; la fijación de precios alimenticios involucra un debate delicado y requiere de una infraestructura estatal de acopiamiento y regulación y, en algunos casos, subsidios (del Valle, Samaniego). Finalmente, una política social que no lleva a la perpetuación de una clientela pasiva y crónicamente pobre (Martínez) requiere de una visión de largo plazo que involucra una redistribución para la inversión en el potencial de productividad de los sectores excluidos.

Al centro de las propuestas e intentos por crear alternativas, para todos los tipos de países de la región, que sean coherentes con la gravedad de la crisis y con los parámetros económicos estrechos que se vislumbran para el mediano plazo, está el imperativo de democratización del sistema de planificación social. Como señala de Medeiros, "Lo que está en crisis es un modo de hacer política social que alea burocratismo, autoritarismo, privatización y centralismo".

Por ende, el anhelado ataque integral al círculo vicioso de la pobreza coordinado entre servicios sociales complementarios requiere también de un diagnóstico de "como se reprodujo esa amplia malla de intereses que explican las distorsiones de programas y políticas sociales", (de Medeiros). Y para evitar que la inyección de más recursos sólo reproduzca y amplíe patrones actuales de desigualdad, la democratización de la planificación, ejecución y control de los servicios sociales debe pasar, según el último autor citado, por una efectiva descentralización. Esta puede constituir una alternativa al "modelo estatista y tecnocrática de política social que no concede espacio para iniciativas populares en cuanto a la definición de objetivo y la gestión y ejecución de los programas". Tal descentralización y democratización tendría que hacerse con la clara percepción de que "la efectividad de la política se resuelve en los múltiples enfrentamientos locales a partir de demandas que son renovadas sistemáticamente y necesidades que son creadas continuamente", siempre según de Medeiros.

El conjunto de estos estudios deja en claro, sin embargo, que la necesidad de democratización en la planificación para transformar el modelo en crisis no se limita ni al medio local, ni a las iniciativas de grupos particulares ni al ámbito tradicional de los servicios sociales, sino que abarca también el nivel nacional y la formulación de la política pública en el ámbito económico. El análisis de las causas de los aspectos sociales de la crisis hace patente la incongruencia de recetas simplistas que proponen hacer descansar exclusivamente en las acciones privadas la solución de una crisis producto en parte de recetas anteriores de ese mismo corte. Más bien, como señala

Moreno, "Recuperar la senda del crecimiento económico, estableciendo las bases firmes de un desarrollo social permanente y equitativo, requiere fortalecer la rectoría del Estado en la economía".

Una mayor presencia del Estado, al contrario de lo que podría ser la sabiduría convencional al respecto, es completamente compatible con la descentralización y la desburocratización. Sólo en su versión neo-liberal, libre-mercadista es la descentralización sinónimo de achicamiento del Estado.

Ciertamente, desde cualquier perspectiva, es urgente realizar una suerte de perestroika modernizante de las burocracias del Estado Benefactor, monolítico, paternalista y rígida, en la dirección de mayor flexibilidad y adaptabilidad a situaciones particulares, y con mayor capacidad de respuesta y de satisfacer las necesidades reales de los supuestos beneficiarios.

Los reformadores sociales originarios de los servicios sociales europeos partieron de una visión de ingeniería social inevitablemente rudimentaria, puesto que constituía un primer paso exploratorio en un terreno desconocido. Hoy, la herencia de ese experimento tentativo es, en América Latina, una estructura arcaica preservada por los intereses propios de la burocracia misma y por intereses aliados a ella (de Medeiros). Se reproduce una "naranja mecánica" inorgánica y deshumanizada, diseñada con las mejores intenciones pero con la visión errada de que sería factible legislar todo y reglamentar todo con anticipación de toda situación particular. Se producen aparatos de caridad suspicaz en que el mayor esfuerzo se orienta no a la satisfacción de necesidades sociales sino al cumplimiento de los reglamentos y a evitar la filtración de recursos hacia los no entitulados.

La descentralización y desburocratización, entonces, podrían prestar mayor agilidad y eficacia, al nivel regional, a los servicios sociales via un aumento de planificación, junto con movilización popular y canalización de fondos, y, a nivel local, una complementariedad entre agentes de diferentes servicios sociales junto con una cooperación compleja y flexible con organizaciones no gubernamentales, comunales y de parentesco. Lo que hay que subrayar es que tal redefinición de las formas de interacción del Estado con la sociedad civil y el mercado, para responder eficazmente a la crisis social, significaría un aumento de la intervención del Estado en la sociedad y la economía, con una mayor presencia regional y local de aquél en la canalización de recursos económicos y humanos, y mediante un mayor apoyo técnico y financiero a la capacidad creativa de la familia y las organizaciones propias de los sectores populares.

En conclusión, los trabajos analizados aquí ofrecen, en su conjunto, una amplia base de experiencias y sugerencias para reformar e integrar los servicios sociales tradicionales en una visión más amplia de política social, y en una estrategia de mediano y largo plazo de transformación de sistemas sociales en crisis.

BIBLIOGRAFIA

Aguiar de Medeiros, Carlos, Brasil: os impactos sociais da crise economica, politicas sociais e transicao democratica, CEPAL, Santiago de Chile, 1986, (LC/R.543(Sem.35/8)).

Cheng-Young, Paul y D. Aranovic, Social effects of the economic crisis in Jamaica.

CEPAL, 1986, "Desarrollo, transformación y equidad: La superación de la pobreza", (LC/R.538).

CEPAL, 1987a, "La crisis del desarrollo social: Retos y posibilidades", (LC/R.413).

CEPAL, 1987b, "La situación del bienestar social para el desarrollo en América Latina", (LC/L.426).

CEPAL, 1987c, "Informe de la reunión sobre políticas sociales, transformación y desarrollo en América Latina", (LC/L.450).

CEPAL, 1988a, "El desarrollo social en los años noventa: Principales opciones", (LC/R.703/Rev.1).

CEPAL, 1988b, "Equidad, transformación social y democracia en América Latina", (LC/R.727).

Valle, Arturo del, Efectos de la crisis en las condiciones de vida en Guatemala.

Filgueira, Carlos, Consecuencias sociales de la crisis en Uruguay.

Martínez, Javier, Efectos sociales de la crisis en Chile.

Moreno, M.A., Políticas para sustentar avances en el bienestar en México.

Parra, R. y B. Jaramillo, La política social en Colombia 1975-1985.

Samaniego, Norma, Los efectos de la crisis en las condiciones de vida en México.