

INT-2440

Distr.
INTERNA

E/CEPAL/ILPES/IN.7
10 de febrero de 1983

ORIGINAL: ESPAÑOL

ILPES
Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social

SOBRE LA NOCION LATINOAMERICANA DE "POLITICA SOCIAL"
Notas conceptuales para el estudio de políticas
sociales en el Cono Sur */

8/ Este documento fue preparado por el señor Mario Fernández Baeza para el proyecto de investigación de "Políticas Sociales en el Cono Sur" de la Universidad de Heidelberg / ILPES con el patrocinio de la Fundación Volkswagen. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la institución.

83-2-190

MF/pb/I-830210

Introducción

Afrontar conceptualmente la Política Social en América Latina equivale a una especie de suma final de las complejidades inherentes a la naturaleza del desarrollo (o del subdesarrollo) en la región aún si se acepta una definición restringida de Política Social (existen varias más extensas) puede apreciarse la magnitud de su contenido: (Política Social es...) "el esfuerzo planeado de reducir las desigualdades sociales" (Demo, 1982;320). En la definición no sólo aparece expuesto el factor global de la desigualdad (y por lo tanto, de la igualdad) social y de la necesidad de su reducción, sino que se destaca la exigencia de la planificación. Por una parte, entonces, los supuestos del esfuerzo conceptual abarcan los valores, la estructura social, la utilización de recursos y, por la otra, el sistema y el proceso de decisión sobre las políticas.

Una visión normativa de política social sugiere atribuirle la ligazón tan preciada entre el desarrollo económico y el desarrollo político: la asignación de la riqueza y la asignación del poder. La política social cumplirá el rol de proporcionar legitimidad a un reordenamiento de los recursos, según el cual los sectores más ricos deban dejar de percibir lo que se adjudican los pobres, o a la asignación necesaria de recursos a inversiones "no productivas", como salud, educación o vivienda para los sectores pobres. La política social otorgaría humanismo al desarrollo económico y restaría demagogia o elitismo al desarrollo político.

Hay que dimensionar el alcance real que la política social alcanza en relación con estas metas normativas. Antes de ello, sin embargo, es preciso volver a las complejidades enunciadas al comienzo. La política social en América Latina está ligada, obviamente, al problema del desarrollo, especialmente al económico.

Por otra parte, está circunscrito al tema de la pobreza. En tercer lugar se faceta de "política" está ligada al tema del desarrollo político y, en un ámbito más restringido, al de la planificación y de la burocracia. Estos son los ámbitos del problema. Si se mira el catálogo de factores que lo configuran en todos sus niveles las fronteras son aún más extensas (Franco, 1982, 124) siendo necesario un trabajo detallado de clasificación o tipologización.

Considerando el proceso y la estructura societal real, lo cierto es que, en América Latina, la política social abarca mucho menos de lo que sugieren sus objetivos normativos. En realidad, menos que un nexo necesario entre la economía y la política o entre el desarrollo económico y el proceso político, la política social tiene un status de resultante - con mayor o menor relevancia según los casos- del desarrollo económico y un apéndice, corrientemente secundario o subordinado, del proceso político.^{1/} Además, el status que tenga en un determinado país y en una determinada fase de su desarrollo no es necesariamente armónico.

El factor desorientador acerca de la importancia de la política social reside en la cantidad de programas o planes en los sectores tradicionalmente considerados sociales (educación, seguridad social, salud o vivienda) que permanentemente se formulan o se proponen, y hasta se ejecutan, en los países de la región. Asimismo, es frecuente el anuncio o la formulación de reformas en estos sectores, lo que proporciona una imagen de gran dinamismo que no responde a objetivos, ni a logros muy reales.

^{1/} Lo usual en la terminología latinoamericana es no explicitar el factor político del desarrollo, priorizando las facetas económicas y sociales, aunque el tema central sea las políticas sociales (ver Jorge Méndez y Alvaro García H. "Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica"), ILPES, marzo de 1982. En el presente trabajo se destacará la tensión entre lo económico y lo social dentro del desarrollo, bajo la premisa, de que la política social es ante todo política.

Esta observación supone cierta noción de lo que es y no es "política" (en el sentido de policy, sobre lo que se volverá en seguida. En todo caso, cabe adelantar que por ella se entiende una noción más amplia que la usual en la mayoría de las situaciones del desarrollo social latinoamericano.

Volviendo a la definición de Demo, debe precisarse que hablar de política social pensando en América Latina (sin considerar las enormes diferencias entre sus países supone, efectuar por una parte mínimas distinciones valóricas y estructurales y, por la otra, tener la capacidad de elegir elementos definitorios que sean operacionales en distintos procesos y sistemas sociales. Por ejemplo disminuir la desigualdad social vía planificación puede abarcar a cualquiera o a ninguno de los sistemas latinoamericanos. Todo depende del grado en que los supuestos sean considerados. En cada país latinoamericano se formulan planes nacionales y todos los gobiernos sin excepción formulan programas para lograr un mejoramiento de la población. Hasta qué punto los planes abarcan aspectos claves del desarrollo y en que medida se cumplen son problemas a considerar. Por otra parte, hasta qué punto tales programas son suficientes para disminuir las desigualdades sociales o constituyen paliativos del aumento de la brecha en perjuicio de los presuntos beneficiados, constituye otra faceta que debe ser sometida a análisis.

Por último destaquemos que todos los problemas descritos están ligados a la participación que, a su vez, abarca nuevamente temas normativos y funcionales. ¿Quién planifica?, ¿quién designa los beneficiarios? ¿hasta qué punto los beneficiarios toman parte en las tareas de planificación social? Estas son preguntas claves para valorar el volumen y relevancia de un programa o plan que aspire ser considerado como política social.

Como tantos otros de la teoría del desarrollo, la participación atraviesa todos los temas y debe tomarse en cuenta en el tratamiento de cada uno de ellos.

I. DIMENSIONES DE LA POLITICA SOCIAL EN LA ESPECIFICIDAD LATINOAMERICANA

1. La dimensión valórica y lo equívoco de las metas

Tratándose de "políticas" siempre habrá sentidos distintos sobre la igualdad. De ahí que todos los enfoques prefieren referirse al concepto contrario: a la desigualdad, formulándose metas diversas en cuanto a ella: reducirla, aminorarla, terminarla. El grado de radicalismo o moderación está medido por lo que se quiere hacer con la desigualdad, no así por el concepto que se tenga acerca de su existencia. Ciertamente, en América Latina existe una tradición que consagra formalmente las llamadas igualdades básicas (ante la ley, las cargas y cargos) sin perjuicio de que ello pueda verificarse en grado admisible. Lo importante para los efectos "sociales" reside en la distinción entre la igualdad de oportunidades y la llamada discriminación positiva en favor de los no-privilegiados, las que corresponden a dos estadios de igualdad, pero, simultáneamente, a dos visiones de lo que debe considerarse como tal, a los efectos de activar los esfuerzos públicos en pro de su alteración.^{2/}

El desarrollo latinoamericano ha estado marcado por la confrontación entre estas dos visiones, siempre con el telón de fondo institucional de la igualdad básica liberal. Esta confrontación valórica ha tenido expresión en los más diversos escenarios tanto de tiempo como de espacio. En los últimos años ella se ha manifestado en la disputa intervencionismo-neoliberalismo que ha caracterizado el proceso político en varios países de la región.

^{2/} Acerca de estas dimensiones de la igualdad relacionadas con la política social, ver Kathleen Jones, John Brown, Jonathan Bradshaw, Issues in Social Policy, Londres, 1978, cap. 1.

Especialmente en el Cono Sur, el concepto-eje de esta confrontación ha sido el de Estado subsidiario, cuya amplitud señala el grado de intervencionismo o de liberalismo implícito en cada visión del objetivo igualdad. 3/

La garantía de que con mayor intervención estatal se logre una mayor igualdad ciertamente no existe y, menos aún existe tal garantía en el otro extremo, en un marco de intervencionismo social mínimo. El logro de menor desigualdad no está dado por lo que obtienen los beneficiarios, sino por lo que acumulan los no beneficiarios, aquellos sectores fuera del "problema social". Por otra parte, la existencia de desigualdad no tiene gran relevancia, en la medida en que el nivel mínimo de pobreza relativa es suficiente para satisfacer las necesidades materiales básicas, como sucede en las sociedades de bienestar.

La diferencia entre la noción de "igualdad de oportunidades" y la de la "discriminación positiva" se liga, por otra parte, a la estructura social y a las estructuras y sistemas de poder. La crítica a la noción de igualdad de oportunidades consiste en que ella es teórica dentro de sistemas de movilidad social y política rígidos y de concentración del poder muy marcados, como es lo corriente en América Latina. La igualdad de oportunidades entonces tiene validez para una parte de la sociedad, normalmente muy pequeña, situada en determinados estratos cuyos miembros tienen accesos a los elementos característicos de aquel punto de partida igualitario (normalmente de tipo económico, social o cultural). La visión de la discriminación positiva, por su parte, asume esta realidad y tiende a otorgar a los no integrados en la "igualdad inicial", los elementos necesarios para ella, excepto el factor familiar que, en algunos países de la región aún juega un rol relevante.

3/ Sobre la concepción del Estado como agente económico desde un prisma neoliberal aplicado a los modelos del cono sur, ver Juan Andrés Fontaine T., "El rol macroeconómico del Estado", en Estudios Públicos, N.9, Verano 1983, pag.19-42.

Para la primera visión, la subsidiariedad es un paliativo para que nadie se quede totalmente detenido al inicio de la carrera. Para el segundo punto de vista, se trata de una garantía de que todos puedan participar en el desarrollo.^{4/}

La dimensión valórica de la igualdad está ligada a otro elemento de la misma categoría, indispensable para su verificación: la libertad. La mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos han carecido, en alguna de sus épocas, de la existencia mínima de libertad, incluso en su restringida dimensión política. Este hecho puede relegar la aspiración de igualdad a un plano inexistente a pesar del reconocimiento institucional que ella tenga y de que se formulen programas orientados a disminuir las desigualdades. Usando el mismo símil deportivo de la carrera, la falta de libertad equivale a que, habiéndose otorgado a todos los competidores aquellos elementos necesarios, algunos sean detenidos en el transcurso de ella. Se volverá a la dimensión libertad al mencionar los problemas relativos al desarrollo político.

2. La dimensión estructural

Se trata aquí de la política social en América Latina. Este continente ofrece una realidad que ha desafiado a muchos analistas que han intentado explicar o sistematizar sus múltiples aspectos (Nohlen, 1982;17), quedando actualmente un gran déficit analítico, quizás aún mayor que en los pioneros años 60, debido a la creciente complejidad alcanzada por el problema en todos los aspectos. Ello se ha visto agravado por la rigidez de las visiones deterministas de tipo económico que prevalecieron en las últimas dos décadas, desequilibrando los análisis.

^{4/} La igualdad teórica referida al mercado desde una visión neoliberal es criticada en un sentido muy parecido al aquí presentado en el artículo de Roberto Zahler "El neoliberalismo en una versión autoritaria", en Estudios Sociales, N.31, Trimestre 1, 1982, pag.31

Teniendo presente estas carencias y el apareamiento de una saludable tendencia a estimular los análisis diferenciados, tanto comparativos como nacionales, persiste la importancia de dos características globales para el análisis de la región: por una parte, la llamada heterogeneidad estructural y, por la otra, la persistencia de la inestabilidad política.^{5/}

El fenómeno de la heterogeneidad estructural se refiere principalmente a aspectos económicos, pero tiende a servir de base para explicar comportamientos sociales y hasta políticas.^{6/} A pesar de las diversas variaciones del concepto, la mayoría de los autores otorgan una función básica en él a la noción de "desequilibrio" o de "distorsión", especialmente entre los sectores productivos o, como anota Prebisch, entre las "estructuras productivas" (Nohlen / Sturm, 1982,94). La existencia de la heterogeneidad estructural determina en gran medida las limitaciones de las políticas sociales y de lo que se entienda por ellas. En el marco del Welfare State tales desequilibrios no existen o son de escasa dimensión, lo que constituye el elemento diferenciador básico entre ambas realidades en lo referente a la política social.

Algunas funciones que en sociedades no heterogéneas son cumplidas por la política social, la heterogeneidad latinoamericana las asigna a la economía

^{5/} Ver los dos primeros tomos del trabajo de Dieter Nohlen y Franz Nuscheler Handbuch der Dritten Welt, Hamburgo, 1982. Sobre la diferenciación teórica ver Hugo Mansilla, Enwicklung als Nachahmung. Zu einer kritischen Theorie der Modernisierung, Meisenheim, 1978.

^{6/} Sobre el concepto de heterogeneidad estructural se ha publicado una considerable cantidad de trabajos. Ver Raúl Prebisch: Capitalismo Periférico, México, 1981; Dieter Nohlen y Roland Sturm, Über das Konzept der strukturellen Heterogenität, en D. Nohlen y F. Nuscheler, Handbuch der Dritten Welt, Hamburgo, 1982; Aníbal Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo recientes en América Latina", en A. Pinto Inflación, raíces estructurales, México 1973.

Un ejemplo visible de ello es el empleo, cuya carencia debe ser encarada, dentro de sociedades no heterogéneas, por la política social (la seguridad social) y que, en las sociedades latinoamericanas, tiene un carácter exclusivamente económico, considerando que en ellas la seguridad social se orienta a cubrir riesgos de los empleados.

Las consecuencias de la heterogeneidad estructural referidas a la pobreza son importantes.^{7/} Sin embargo este tema tiene una dimensión propia como se verá más adelante. Puede adelantarse que la pobreza es un concepto aún más relativo que la desigualdad y que existe en sociedades no heterogéneas. Dicho de otro modo, la pobreza no es patrimonio ni consecuencia exclusiva de la heterogeneidad estructural. Sin embargo, en esta situación alcanza los niveles críticos que le otorgan una dimensión propia del subdesarrollo.

La inestabilidad política de América Latina no se refiere al sentido restringido de la discontinuidad en la rotación en el poder o a la falta de respeto de reglas objetivas. Se trata de una noción amplia, que abarca el permanente cambio de ideologías y de grupos en el poder, que es imprevisible en el tiempo y que no guarda una lógica de continuidades en los procesos políticos, que permitan formular proposiciones generales de alguna validez empírica.

^{7/} Sobre la relación entre heterogeneidad estructural y pobreza ver Aníbal Pinto y Armando de Filippo, "Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural", en CEPAL/ILPES/UNICEF, Pobreza, Necesidades Básicas y Desarrollo, Santiago de Chile, 1982, pag.133-155.

Ni siquiera los regímenes de mayor duración ininterrumpida (como los casos de Brasil y de Chile en la última década) tienen continuidad en la aplicación y logros de determinadas políticas globales.^{8/} Las políticas sociales, cuyo mayor sentido es establecer tendencias de largo plazo para ser evaluadas en generaciones, no tienen posibilidad alguna de ser autónomas—en líneas gruesas— de los cambios de gobiernos. Lo habitual en la región es la alteración no sólo de los métodos y de las autoridades, sino de las instituciones y las estructuras de los servicios sociales, interrumpiendo de hecho la aplicación de los planes, e imposibilitando cualquier posibilidad de evaluación relevante incluso provisoria.

El cambio brusco de gobiernos o de políticas globales produce, además, una permanente superposición de programas sociales, lo que no sólo provoca anomalías respecto a la continuidad de las políticas, sino que trae consigo un enorme recargo de tareas para los funcionarios y exige una readecuación a sus nuevas funciones, así como informarse acerca de las modificaciones legales administrativas y teóricas acaecidas.

En materia de planificación esta confusión es enorme. Tomando en consideración que los Planes se confeccionan con un año de anterioridad, lo que constituye un lapso demasiado largo para la predecibilidad de un cambio de gobierno, lo común, entonces, es que el nuevo gobierno no aplique el plan que "hereda" y ordene la confección de otro, que entrará en vigencia un año después.

^{8/} El sentido de "estabilidad" política de estos regímenes se refiere a la continuidad del sistema de normas y la carencia de rotación en el gobierno. Sin embargo, la estabilidad de regímenes democráticos, con cambios de gobierno como en el caso chileno durante el periodo 1932-73 no garantizó una continuidad en la política social, debido a la creciente alteración de los programas sociales y de la estructura de los servicios.

Así, siempre que el nuevo gobierno a su vez no sea cambiado, puede darse la situación de que no se ejecute ni el plan antiguo ni el nuevo, teniendo ambos vigencia legal.^{9/}

Las distorsiones que para la formulación y ejecución de las políticas sociales trae consigo la inestabilidad política se verán más adelante en el punto II.

3. La dimensión histórica. Peculiaridades nacionales en un marco de semejanzas

Los analistas han destacado como tendencias históricas comunes a los países latinoamericanos los cambios económicos estructurales derivados de las fluctuaciones del comercio internacional. Por otra parte se ha insistido en la "comunidad de fases" de los países en el desarrollo político-social, precisando las singularidades de su expresión en cada uno de ellos.

Estas visiones han sido una gran contribución al conocimiento del desarrollo de América Latina. Sin embargo, la globalidad de sus categorías y el status que se les otorga en su función explicativa, pone poca relevancia sobre las peculiaridades de los países o de las subregiones, sin cuyo conocimiento hay una serie de interrogantes, hasta ahora sin respuesta, que no es posible abordar.

La necesidad de este enfoque singularizado es aún mayor en lo relativo a las "políticas", cuyas determinantes principales se originan en el sistema político o en la estructura socioeconómica.

^{9/} Son varios los ejemplos de planes "atrapados" por cambios de gobiernos. En Bolivia se confeccionó un elaborado Plan 1976-80 que nunca fue ejecutado por los numerosos gobiernos habidos en ese lapso, en Perú el plan de largo plazo 1978-1990 del gobierno militar que entregó el poder en 1981. Otro ejemplo es el Plan 1970-76 de Chile, elaborado antes de la elección presidencial de 1970, que nunca fue ejecutado, como tampoco la estrategia elaborada durante el primer año del gobierno de Allende. (Sobre los Planes en América Latina, ver Alejandro Gutiérrez (borrador), Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe 1980-81, Santiago de Chile, ILPES (mimeo), 1982.

En todo el continente, en algún momento de la primera mitad de este siglo, emergió el Estado como principal agente económico, lo que trajo consigo el establecimiento de servicios sociales y de determinados programas denominados genéricamente "políticas sociales". El hito clave para este fenómeno está dado por la crisis del 30 y, en cierto modo, por el inicio del debate acerca del desarrollo en la postguerra. Sin embargo, en el Cono Sur, el apareamiento de las políticas sociales es anterior a la gran crisis y a la intervención del Estado en la economía (en la industrialización), teniendo relación con la transformación de la estructura social que tuvo lugar a principios del siglo, en esos países, de un modo singular en el continente. Esta transformación además ofrece rasgos distintos en cada uno de estos tres casos (Halperin, 1977; 323 y Ss. Cardoso, 1982), bajo las características comunes del aumento de la urbanización, de la emergencia de los sectores medios, de la organización sindical y del reordenamiento del sistema político, especialmente del electoral y de partidos.^{10/} Como se sostendrá más adelante, este tramo de la política latinoamericana constituye, quizás, un único ejemplo de verdaderas políticas sociales en el sentido de "políticas" en comparación con los programas o planes sociales aparecidos posteriormente.

^{10/} Los datos más expresivos corresponden a la estructura social. En Uruguay ya en 1900—según el censo de población—predominaba el sector terciario en la población ocupada alcanzando el 40% (Ver Benjamín Nahum, 1905-1929. La época batllista, Montevideo, 1975, pag.99). En Argentina en 1914 el 38% pertenecía a las clases medias (ver D. Cantón/J.L. Moreno/A. Ciria, Argentina. La democracia popular y sus crisis, Buenos Aires, 1980, pag.54. Dato tomado de G. Germani: Estructura social de la Argentina). La estructura social chilena a principios de siglo es más polarizada entre los estratos alto y bajo. Sin embargo, ya en 1907, el grado de urbanización alcanzaba al 43,2% (Ver datos en José P. Arellano, Las Políticas Sociales en Chile: Breve visión histórica, borrador, diciembre de 1982).

Los tres países del cono sur vivieron, a principios de siglo, una etapa de gran prosperidad económica, dadas las condiciones favorables de su actividad exportadora.^{11/} Por lo tanto, los sectores sociales incorporados al proceso productivo y de servicios demandaron parte de los beneficios derivados del auge.

Sin embargo, a pesar de los rasgos comunes, hay diferencias en la forma de presentar y presionar por las demandas (organización sindical, gremial y política). En Argentina el proceso llevará al desplome de la estabilidad política, del cual no se recuperará hasta hoy. En Chile y Uruguay, en cambio, se sentará las bases de una considerable estabilidad política cuya vigencia terminará recién en la década del 70. Las políticas sociales en estos dos países son "constitutivas", complementarias a la estructuración del sistema político y acompañantes obligadas y dependientes del proceso económico. En la Argentina, las políticas sociales conviven con la crisis y se desarrollan independientemente de ella. De ahí que en el caso de Argentina se hable del subdesarrollo político y del desarrollo social (Palma, 1982).

La causa de algunas diferencias entre estos países tan similares en su desarrollo podría encontrarse en su estructura económica. El análisis debe ser, sin embargo, más diferenciado para responder preguntas tales como el origen de las diferencias entre los sistemas de partidos o las relativas a la frecuencia y a la naturaleza de la intervención política de los militares. En relación a las políticas sociales se hace indispensable un análisis diferenciado de las organizaciones sociales, especialmente sindicales, en estos países, de sus ligazones con los partidos y de su poder en las decisiones.

^{11/} Al final de la guerra los tres países tenían superávit en la balanza comercial, incluso Chile afrontando ya la crisis del salitre (ver Dieter Nohlen, "Chile", en D. Nohlen y F. Nuscheler, ob. cit., 1982 (2), pag. 183.

Así es posible explicar el grado de respuesta del Estado a las demandas, a través de la implementación de las políticas sociales.

La diferenciación entre los tres países del cono sur se hace aún más necesaria toda vez que en todas las tipologías sobre la región ellos ocupan un status común o parecido (Betty de Cabezas, 1968, Cepal, 1972, Franco, 1973), incluso en algunos estudios recientes con mayor especificidad empírica (Rosenbluth, 1983) y en los momentos en que la aparente similitud de los regímenes autoritarios surgidos a mediados de los 70 tienden a entrar en una fase de crisis, la que en muchos aspectos es distinta en los tres casos.

II. LA POLITICA SOCIAL COMO "POLITICA"

Ya se ha sugerido la amplitud que se otorga al sustantivo "política" de la política social en América Latina. El incluye nociones como "programa", "modelo" o "plan", entendiéndose que política social abarca toda acción, verificada o no, por parte del gobierno (nacional, estatal o municipal) destinada al mejoramiento de un sector de la población en materia de educación, salud, vivienda o seguridad social.

Los atributos de este concepto de política social son, por lo tanto, numerosos y de un contenido ambiguo. Su origen gubernamental conlleva la noción de obligatoriedad, de legitimidad y de capacidad de ejecución. La enumeración de los sectores, por su parte, delimita los ámbitos en los cuales el esfuerzo gubernamental puede ser considerado como "social". La idea de "beneficio" va implícita en la formulación de la política, no en su evaluación, lo que corrientemente lleva a la tentación de valorar positivamente a priori toda actividad estatal en los ámbitos señalados (y, a contrario sensu", designar como antisocial la falta de actividad en ese campo).

Expresamente el concepto global no incluye como exigencia la continuidad que debiera exhibir la ejecución de un determinado plan o programa, no sólo en cuanto al tiempo, sino en materia de contenido. A la vez, una noción como la expuesta no hace referencia a la continuidad del cuerpo funcionario encargado de su ejecución.

Por la vía de la contraposición debe intentarse precisar en qué medida una llamada política social es tal, o sea, es "política".

1. Elementos constitutivos de una "política social"

Pueden enumerarse algunos requisitos básicos constitutivos de una "política" social. Ellos serían:

- a) Que haya una decisión adoptada por un órgano capacitado para garantizar su efectiva ejecución y premunido de la legitimidad suficiente para otorgarle carácter obligatorio.
- b) Que esa decisión sea producto de un proceso en el cual se han interaccionado diversas demandas e intereses de grupos y personas a través de la participación de portadores legitimados.
- c) Que esa decisión suponga un cierto grado de racionalidad en la asignación de los recursos suficiente para su verificación, especialmente en relación a su disponibilidad en relación con los objetivos planteados.
- d) Que en la formulación y en la toma de la decisión se explicita un período de tiempo susceptible de permitir una evaluación de los resultados.

En el marco del "Welfare State" el núcleo de estos elementos está dado por vía de la institucionalidad (en el sentido constitucional o legal).^{12/}

^{12/} Es el caso de la República Federal Alemana, en cuya constitución, el atributo "social" está establecido como uno de los componentes del Estado.

No sólo lo concerniente a la legitimidad del sistema decisorio y a la existencia de mecanismos de participación abiertos o pluralistas, sino en cuanto a la asignación de los recursos hacia los objetivos planteados y, especialmente, a la permanencia de un período de tiempo que permita evaluar los resultados. La asignación de recursos y el establecimiento de un tiempo constituyen variables independientes-aunque, en algún sentido, relativa- de los cambios en el gobierno, considerando al régimen y al sistema político como elementos relativamente estables. Lógicamente, esta superposición entre cambio social institucionalizado y cambio político trae consigo problemas acerca de la "propiedad" del éxito o del fracaso de determinadas políticas a uno u otro gobierno, pues las modificaciones posibles quizás no alteren en gran parte la formulación original de las políticas. Justamente, el estudio de las determinantes de ese tipo de cambios forma parte de investigaciones recientes en el marco de las políticas sociales en países industrializados democráticos (Schmidt, 1979).

2. Las políticas sociales en el Cono Sur

a) Las políticas sociales de inicios de siglo. En el cono sur, es posible situar en el primer tercio del presente siglo la etapa en que se dieron de modo más integral los elementos definitorios mencionados. Sin perjuicio de una verificación empírica en trabajos posteriores se puede sugerir que tanto las innovaciones de carácter legal como organizacional que por entonces tuvieron lugar repercutieron, de modo crucial, en la transformación política posterior. En los casos de Chile y de Uruguay influyeron para la estructuración de un orden estable; en el caso argentino, para la ruptura del proceso democratizador.

El hecho saliente del fenómeno radica en que las políticas sociales resultaron directamente de presiones sociales, cuyos portadores tienen acceso por primera vez al sistema de decisión. Es el caso de la clase media que apoya a Batlle, a Alessandri y a Yrigoyen. Estos sectores participan en partidos como los radicales chilenos y argentinos y los colorados uruguayos. Por otra parte, también juegan un rol de presión los incipientes partidos socialistas y, especialmente, los sindicatos.

Las decisiones resultan, por lo tanto, de un proceso de interacción de fuerzas sociales muy complejo, tomando en cuenta el carácter oligárquico del cual la situación emergía en los tres países. La prosperidad económica, dio la posibilidad de asignar recursos a la verificación de las políticas, aunque no en la medida requerida por la situación social.^{13/} Respecto a la evaluación, sin tener patrones que relacionen a las etapas con sus logros, es posible decir que las transformaciones políticas en lo social adoptadas en esa época, tuvieron un gran impacto en el desarrollo futuro de los países y que afianzó la posición política y social de una gran parte de los presuntos beneficiarios originales: la clase media. El poder de ella se expresará en la movilidad social, en el rol de la educación masiva en esos estratos y, sin duda, en el reclutamiento de personal para la burocracia estatal, los servicios y para los partidos políticos y las fuerzas armadas, que se selecciona a su interior.

Lo más relevante es que este proceso de modificaciones sociales tuvo lugar conjuntamente con el aumento decisivo de la participación política a través de las reformas electorales o constitucionales de 1911 en Argentina, de 1918 en Uruguay y de 1925 en Chile.^{14/}

^{13/} En el caso de Chile 100% del gasto fiscal social entre 1905 y 1920 está destinado a educación. En 1925 se destina 17% conjuntamente a previsión social y salud (ver datos en J.P.Arellano, ob.cit., 1983, cuadro 2

^{14/} Ver Dieter Nohlen: Sistemas Electorales del Mundo, Madrid, 1982, págs. 351 y sigs.; 499 y sigs.; 560 y sigs.

Considerando los limitados ámbitos posibles de participación en la época, este fenómeno contribuyó, en gran medida, a la legitimación de las consecuencias de las políticas sociales.

b) La fase del fortalecimiento del Estado, de la planificación y de las reformas. A partir de la crisis del año 30, y dada la nueva función del Estado en la industrialización y en la regulación de la economía, la toma de decisiones políticas respecto a lo social fue adquiriendo mayor complejidad, especialmente por el apareamiento de gérmenes de lo que más tarde se denominaría planificación y de una incipiente burocracia, la que, estando ligada a los partidos de clase media-en el poder o en la oposición tendió a lograr cierta autonomía funcionaria de corte crecientemente tecnocrático. De este modo, se da la adopción de políticas por sistemas alejados de la presión de las demandas sociales, inmersos dentro de la lógica de las burocracias. Especialmente la seguridad social se hipertrofia,^{15/} sin ligazón central ninguna, debido a la inexistente regulación del sistema político, de la creación de determinadas Cajas de Previsión destinadas a favorecer a grupos muy diversos de la población. Este fenómeno debe analizarse, sin embargo, también como un mecanismo de regulación del sistema político en la medida en que el otorgamiento de beneficios de seguridad social por parte del Estado permitía a éste absorber diversas demandas sociales potencialmente desestabilizadoras.

En esta "caparazón" burocrática está también el Parlamento, en cuya enorme producción legislativa se incluían leyes sociales particulares o grupales sin ningún orden sistemático.

^{15/} Antes de la reforma de 1981, existían en Chile 160 cajas de previsión, y más de un millar de contratos colectivos de trabajo que incluían normas de seguridad social suplementarias del sistema legal (Carmelo Mesa-Lago, Social Security in Latin America, Pittsburg, 197, pag.33)

Una considerable parte de los parlamentarios ejercían un clientelismo circunscrito a este tipo de leyes.

Las crecientes necesidades de desarrollo obligarán a la especialización de las reparticiones del Estado, especialmente de sus ministerios, lo que contribuirá aún más a la dispersión en la adopción de decisiones sobre política social y la consiguiente carencia de participación en su formulación. Además, como ya se ha sugerido aquí, la necesidad de armonizar de alguna manera las políticas adoptadas con los recursos y los objetivos (y necesidades) originó la creación de organismos de planificación,^{16/} los que no siempre contribuyeron al aumento de la participación, o, en términos más globales, al cumplimiento del requisito "político" de las políticas sociales, sino que, por lo contrario, fue convirtiéndose en una actividad técnica y teórica (Foxley,1975), con el agravante de que sus planes no siempre contaban con la voluntad política de llevarse a la práctica (de Mattos,1981,63).

En los años sesenta en los tres países del Cono Sur se formulan Planes y, en el caso chileno, se abre la fase llamada de los "programas globales" (Foxley,1982), que llevan implícito un grado de planificación. En teoría, la planificación social debería tender a que las políticas sociales logren su objetivo: ".La tarea de la planificación social es, justamente, contribuir a que las políticas públicas actúen en el sentido de promover la mayor igualdad de oportunidades posible, contraatacando a los intentos de cristalización y estabilización de situaciones de privilegio y desigualdad" (Franco,1981,19).

La formulación de planes de desarrollo en la década del 60, con metas de índole social (es la época del "desarrollo social"), no constituyó una garantía de su ejecución o del logro de ciertas metas.

^{16/} Ver Eduardo García D'Acuña, "Pasado y futuro de la planificación en América Latina", en Pensamiento Iberoamericano, N°.2, Julio-dic.1982, pag.17.

Más bien constituyeron ordenaciones de los programas de gobierno, destinadas a adecuar racionalmente la disposición de recursos con las necesidades a satisfacer. En el hecho, en los tres países -sin considerar la inestabilidad argentina-, la ejecución de los planes se vio obstaculizada por sus rigideces frente a las fluctuaciones del proceso global (especialmente político). Como se anota en un estudio reciente: "Normalmente los ejecutores de la política económica deben optar, en un enfoque intertemporal, por priorizar ciertos objetivos en desmedro relativo de otros, lo cual usualmente no está contemplado en la formulación del plan ni menos en la estrategia de desarrollo" (Zahler,1982,11).

En esta fase de los años 60 y primera mitad de los 70, las políticas sociales tendieron a confundirse con programas de gobierno, lo que en un marco de tensiones políticas y de aspiraciones desarrollistas, produjo su incorporación a las confrontaciones ideológicas cada vez más globales, en la medida en que se acercaba la crisis general. La formulación y ejecución de políticas sociales se convierten en "banderas de lucha", tanto en apoyo como en oposición a los gobiernos, y en indicadores básicos para las decisiones electorales. Este último aspecto trae consigo distorsiones anexas, como la introducción de criterios no estrictamente de prioridad social para la ejecución de las políticas, como aquéllos de carácter regional o simplemente partidarios.

En general, en los tres países y especialmente en Chile, esta fase es la de mayor performance en materia de políticas sociales, marcadamente en materia de educación y vivienda, lo cual, desde el punto de vista de la explicación política, constituye un indicador del efecto de la mayor presión de los diversos grupos sobre el sistema de decisión y del acceso de sus demandas a él, a través de mecanismos más fluidos que en épocas pasadas (y también posteriores).^{17/}

^{17/} En Chile se alcanzó en 1965 el más alto porcentaje del PGB destinado al gasto público social: 20%. (ver J.P.Arellano, ob. cit.,1982,pag. 25) Sobre este punto véase también el trabajo de Crisóstomo Pizarro; "Políticas Públicas y Grupos de Presión en Chile,1965-1970: Un análisis exploratorio", Estudios Cieplan, N°26, agosto de 1978.

Sin perjuicio de valorar en qué medida esta interacción entre presión social y respuesta del sistema afectó a la estabilidad de este último, es necesario reconocer la interacción positiva que se da entre sistema político abierto y volumen de políticas sociales. La característica de sistema político abierto incluye la consideración de fuerzas sociales que, como en Argentina, mantienen un rol de agente político casi independientemente de la estabilidad del régimen. Caso semejante es el papel del sindicalismo chileno, cuyas organizaciones principales fueron activas a pesar de no tener carácter legal en la mayoría del período.

c) La fase autoritaria. La instalación de regímenes llamados autoritario-burocráticos o neoliberales-monetaristas 18/ en los tres países del Cono Sur significó, para la consideración política de las políticas sociales, un cambio trascendental. La ideología neoliberal trae consigo una alteración sustancial de la lógica de las decisiones. Como anota Foxley (1982.80): "Considerando las ventajas que ofrece la racionalidad del mercado, a los liberales les parece del todo comprensible aplicar los mismos principios con el objeto de obtener decisiones "racionales" en cualquier otro ámbito del sistema social y político". Las políticas sociales pasan a formar parte de una suerte de "decisiones unificadas" del Estado, el cual aparentemente está decidiendo en nombre de los agentes privados.

18/ No es necesario agregar que en torno a la denominación de los sistemas (o regímenes) políticos, denominados autoritarios se ha suscitado un amplio debate y fomentado una gran cantidad de trabajos. Ver, entre otros David Collier, (ed.), The New Authoritarianism in Latin America, Princeton, 1979; Dieter Nohlen, "Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Systeme" en Klaus Linderberg (ed.), Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit, Bonn, 1982; Mario Fernández, Nationale Sicherheit in Lateinamerika, Heidelberg, 1981; Rolando Franco, "Estados Burocrático-autoritarios y Democracia en América Latina", en Pensamiento Iberoamericano, N.1, enero-junio 1982.

Paradojalmente, la noción de la libertad liberal o neoliberal, que debiera servir de base para la autorregulación del todo social, es garantizada en estos modelos por el Estado, incluyendo la garantía financiera. Especialmente en el caso chileno (donde el experimento neoliberal se aplicó más ortodoxamente), el traspaso de ciertos ámbitos sociales al sector privado se garantizó en la ley (reforma laboral, de la seguridad social y, en cierto modo, de la educación y de la salud), con lo cual la libertad se indujo coercitivamente.

Aparte de estas digresiones importa destacar que los autoritarismos en estudio se caracterizan por el bloqueo social y político, lo que provoca una alteración del cuadro normativo de política social como "política" que se ha venido desarrollando en este trabajo. El sistema político se cierra, el cuerpo social se segmenta en parte pero, principalmente, se desorganiza mediante la ley. Los órganos decisorios son sujetos a una gran concentración y funcionan dentro de un marco de escasa información hacia su exterior.

La participación en el circuito demandas-decisiones-beneficiarios- (apoyos-demandas) se reduce enormemente considerando a la totalidad de actores reales del sistema social. Esto sujeto a una verificación empírica que aún no disponemos, debiera conllevar naturalmente a una limitación considerable de la participación y de la planificación.

En estos casos, las políticas sociales, se generan entonces en sistemas de decisiones regulados por un modelo estricto tecnocrático. La cantidad de servicios, su ubicación, sus recursos, etc, dependerán de estadísticas desprovistas de los factores cualitativos indispensables en las decisiones de política social. Naturalmente, el criterio se ajusta aún más a esa lógica en lo concerniente a los recursos disponibles para la implementación de tales servicios.

La decisión política responde a las demandas entradas al sistema. (Lapierre,1976,135) Una sobrecarga de demandas, junto a una inadecuada diferenciación y complejidad del sistema de decisión, puede significar su inestabilidad e incluso, su desplome.

En el marco del autoritarismo este problema es irrelevante (mientras las bases de apoyo político fundamentales del régimen se mantienen), no sólo porque el filtro a las demandas "expresables" es muy denso, sino por que ellas - justamente por ser "expresables" - contienen una carga muy limitada de desarmonía con las respuestas posibles del sistema de decisión.

En el sistema de decisión, se produce una paradoja de los modelos neoliberales-monetaristas: su falta de modernización. En la teoría y en las formulaciones de las políticas hay una mención reiterada del carácter modernizante de sus políticas. En el caso de Chile se habló incluso de las "siete modernizaciones".^{19/} Sin embargo, el tecnocratismo decisional no consideró la necesidad de la modernización del sistema de decisiones políticas: "la división del trabajo político"-teniendo lugar un proceso inverso, tendiente a una mayor concentración y desespecialización de los órganos políticos.

Este esquema ocasiona grandes dificultades para la investigación. La concentración del sistema de decisión y el exhaustivo filtro de las demandas produce una cierta claridad en cuanto a los actores participantes en el sistema y, por lo tanto, a las determinantes que afectan a las políticas concretas. Sin embargo, es difícil discernir (especialmente por falta de información y por lo especial de las organizaciones participantes) acerca de la medida y de los temas en los cuales cada uno de ellos influye. Incluso los aportes entregados por actores políticos hoy no activos son muy escasos en ese plano. El gran banco de datos para la indagación científica de estos procesos radica en lo institucional-formal.

^{19/} Las "siete modernizaciones" se refieren a reformas en las áreas de política laboral, seguridad social, educación, salud, descentralización regional, agricultura y poder judicial. (Foxley, 82; 83)

III. LA POLITICA SOCIAL COMO "SOCIAL"

Hace casi tres décadas uno de los teóricos del pensamiento cepalino escribía: "Nadie niega hoy que junto con el proceso económico de desarrollo se ofrece otro de carácter social y que es tanto o más inquietante cuanto menos posible es reducirlo a fórmulas sencillas e invariables" (Medina Echavarría, 1973 (1955),37). Este alegato por el status del desarrollo social o, más concretamente, del componente social del desarrollo no ha variado en su magro éxito concreto, a pesar de los profundos cambios que a su favor a tenido la teoría del desarrollo. Desde los tiempos en que la diferenciación entre desarrollo económico y desarrollo social implicaba una subordinación o complementación subordinada de éste hacia aquél, hasta los actuales marcados por los enfoques del "otro desarrollo" y de "las necesidades básicas", el concepto y la meta del desarrollo ha ganado en globalidad. Ello se expresa en la fórmula "desarrollo integral" o "desarrollo con equidad". Por otra parte ha aumentado la atención de los estudiosos, graficada en los variados estudios sobre indicadores sociales. Sin embargo, los datos indican que el subdesarrollo es cada vez más social y que, al revés de hace treinta años, el crecimiento del producto es considerado como un supuesto o complemento indispensable para el desarrollo social.^{20/}

A través de esta vertiente teórica y de la verificación empírica, los esfuerzos políticos de la década del 60 y parte del 70 estuvieron marcados por las reformas sociales, intentando ocupar en ellas el comportamiento positivo experimentado por los indicadores del desarrollo económico, por lo menos en América del Sur.

^{20/} La bibliografía sobre los nuevos enfoques del desarrollo es vasta. Véase Dieter Nohlen y Franz Nuscheler (eds.): ob. cit., 1982, tomo 1; CEPAL/ILPES/UNICEF ob.cit., 1982.

Tanto por impulso de enfoques modernizantes, como de los llamados dependentistas, proliferaron programas sociales destinados a mejorar los niveles de educación, de salubridad o de vivienda de la población no sólo pretendiendo el mejoramiento implícito de las condiciones productivas que ello implicaría, sino porque tales mejoramientos constituían garantías de desarrollo y de democracia.

Ya se ha puesto en tela de juicio (no abordable en este trabajo) el efecto que tuvo esta dinámica de políticas sociales en el desplome político en la mayoría de los países. Lo importante es señalar que si bien se ha podido evaluar el grado de desarrollo político por una serie de indicadores visibles, no ha sido posible determinar hasta qué punto los rezagos en el desarrollo social alcanzado hasta la mitad de los 70 han perdurado en esta última década. Visto desde otro prisma hasta qué punto los tres países del cono sur, especialmente Chile, no se encontrarían en un estado de subdesarrollo integral mayor sin las políticas sociales de las décadas anterior al desplome del régimen político, asignando al "pasivo" del desarrollismo todo el coste de político (huelgas, por ejemplo).

Lo importante para nuestro esfuerzo conceptual es señalar que en la etapa desarrollista latinoamericana la política social fue entendida como políticas de desarrollo social, mitigando en lo posible todo sentido asistencialista o paliativo que se les pudiera atribuir. En este último sentido se entendió el concepto de "lo social" durante el cambio de siglo hasta los años 20 en el Cono Sur y más tarde aún en otros países de la región.

Con la llegada del economicismo aportado por el neoliberalismo monetarista renació la primacía del crecimiento y de la consiguiente subordinación de lo social a la lógica de aquél. Según ese esquema el mejoramiento social sería resultado automático de una mayor tasa de crecimiento del producto, mediante el libre funcionamiento del mercado como asignador de recursos.

Los "bienes" educación, salud o vivienda y, por cierto, empleo serían "producidos" en cantidad adecuada junto con el resto de los productos económicos. En cierto sentido, esta visión del componente social del desarrollo es más regresiva que la teoría de "lo social". Según está el Estado debía tener una función subsidiaria activa, especialmente a través del mantenimiento de servicios sociales. El neoliberalismo retira al Estado de esa tarea, confiando en que ella será cumplida por los agentes privados.

La performance cuantificada de esta teoría en los tres países es materia de un trabajo posterior de este proyecto de investigación. Los estudios realizados hasta la fecha han mostrado resultados muy negativos.^{21/} Lo pertinente para efectos conceptuales es que este enfoque implica alterar la idea que se tenía en América Latina acerca del componente social del desarrollo desde inicios de la post-guerra. La razón de ello radica en que se altera el componente económico de la idea de desarrollo, especialmente en todo lo referente a los factores distributivos y especialmente al empleo, como también en lo relativo al desarrollo de algunos sectores, como la agricultura e, incluso, de la manufactura. Por otra parte, algunos temas claves del desarrollo económico latinoamericano, como el proteccionismo al sector industrial sustitutivo, pasan a ser desestimados en favor de comportamientos aperturistas extremos.

En lo referente al empleo, los tres casos en estudio han mostrado lo contrario a la creencia neoliberal de que existiría una relación automática entre mayor crecimiento y más empleo.

^{21/} Un indicador base para la relación entre lo económico y lo social es el empleo, el que experimentó un notorio deterioro en Chile y en Uruguay. En Argentina, la tasa de desocupación permaneció baja; sin embargo descendió el índice de salarios:

EVOLUCION DEL DESEMPLEO URBANO

País	1973	1976	1980	1982
Argentina	5,4	4,5	2,3	5,7
Chile	4,8	17,1	11,7	20,3
Uruguay	8,9	12,8	7,4	11,4

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas, 1982.

INDICE DE SALARIOS REALES EN ARGENTINA

(1973 = 100)

Año	(1) Salarios medios Sector público	(2) Salarios medios Industria	(3) Sueldos medios Industria	(4) Salarios básicos Industria	(5) Salarios básicos Agrícolas
1973	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1974	110.0	114.0	116.0	103.8	114.7
1975	85.0	105.0	109.0	101.7	106.4
1976	58.0	72.0	78.0	58.5	58.9
1977	42.0		89.0	52.9	53.6

Fuente: Alejandro Foxley: Experimentos neoliberales en América Latina, Cieplan, Santiago de Chile, 1982, págs.98 y 99.

A pesar de su relativización en algunos ámbitos de la industria, se sostiene que la importancia de tecnología aumenta la productividad, pero ahorra empleo (Nohlen/Nuscheler, 1982,T.1,58) produciendo un espejismo de expectativas. Esta situación tiene una relación directa con el desarrollo social, no sólo por la obvia consecuencia respecto del ingreso y del consumo, sino también por los efectos que una alta tasa de desempleo tiene en la ejecución y evaluación de las políticas sociales que se implementen. El empleo constituye un elemento básico en cualquier consideración acerca de lo social. Considerado desde una perspectiva de planificación social, el empleo constituye un objetivo del plan, junto a las nociones referentes al bienestar humano, la redistribución del ingreso o la obtención de niveles más altos de vida (Wolfe, 1976;201).

Ligada al empleo y al desarrollo social debe considerarse la industrialización. A pesar del amplio consenso sobre que el dilema entre industrialización y apertura hacia el exterior no es absoluto y constituye una "falaz disyuntiva" (Iglesias,1981;29), las experiencias del Cono Sur parecieran indicar lo contrario.

La caída del producto industrial coexiste con el aumento del desempleo. En teoría, la baja de aranceles para productos manufacturados no debiera significar automáticamente una desprotección de la industria interna, en la medida en que el tipo de cambio fuera fijado en beneficio del sector exportador. En Chile, la fijación de un tipo de cambio muy bajo, destinado a controlar la inflación (la clave monetarista), no sólo desprotegió la industria sino toda la actividad económica, con excepción del sector financiero y del comercio importador que creció vía endeudamiento (Zahler,1983).

Estas consideraciones acerca del empleo, la industrialización y lo concerniente a aspectos distributivos que caracterizan el modelo que, con matices, se ha aplicado en el Cono Sur durante la última década, configuran una estrategia de desarrollo diferente y, en varios aspectos, contraria a la fórmula del desarrollo integrado, que ha acercado a esos países a lo que la CEPAL llama "sociedades inequitativas" (CEPAL, 1981;51).

IV. POLITICA SOCIAL COMO POLITICA ANTI-POBREZA

Ciertamente, no es el fenómeno de la pobreza sino su estudio y especialmente su medición, lo que ha puesto al tema como centro de la preocupación a partir de la segunda mitad de los años 70. La pobreza ha pasado a ser el mejor indicador global de subdesarrollo o de carencias de desarrollo y por lo tanto, se convirtió en un objetivo de las políticas destinadas a superar el subdesarrollo o a eliminar o disminuir esas carencias.

Como anota Franco, la confianza en combatir la pobreza con el desarrollo económico no es una creencia totalmente compartida. Junto a quienes creen que la pobreza se eliminará automáticamente al alcanzarse cierto grado de desarrollo, y a los que sostienen un fatalismo histórico, en el que la pobreza siempre existirá, a pesar (y por) el crecimiento, se encuentran aquellos que sostienen que la pobreza puede atenuarse, a lo menos mediante "acciones de política social" (Franco,1982;14).

La pobreza y el concepto de política social están relacionadas por el factor desigualdad. Considerando que la pobreza es relativa, pues en todo estrato son posibles las carencias, respecto a América Latina es bueno manejar un concepto absoluto. Según él, se consideran indigentes las familias que aunque gastaran la totalidad de su ingreso en alimentación, no lograrían satisfacer sus necesidades nutricionales. Se consideran pobres las familias que dado su ingreso y el porcentaje de éste que destinan a su alimentación, no logran satisfacer tales necesidades (Molina,1980;20). Se trata entonces, de una desigualdad límite, por lo menos medida en términos de ingreso y de subsistencia en el grado menor.

Se tendería entonces a pensar que toda política social va dirigida a disminuir tal tipo de desigualdad expresada en los grados de pobreza. No es así. Ni siquiera en América Latina donde, justamente, los beneficiarios más directos de las políticas sociales en algunos sectores como la educación y la seguridad social no han pertenecido a los sectores pobres, sino a la clase media. En América Latina, dadas las condiciones de pobreza existentes (Altimir,1978), la política social está destinada, preferentemente, a los sectores pobres o, por lo menos, así debiera ser, entendiendo que el Estado juega un papel en la asignación de recursos para crear condiciones mínimas de vida para la población.

La acción antipobreza, sin embargo, no está necesariamente ligada a una concepción del desarrollo integrado. Algunos estudios han enfatizado las diferencias entre una estrategia destinada a combatir la pobreza y otra, a la satisfacción de las necesidades básicas, situando a esta última como una vía más cercana a los requerimientos de un desarrollo más integrado. Graciarena (1982,94) radica la distinción en que "la primera intenta aportar soluciones sólo al problema de la pobreza masiva vista como situación anómala que debe "erradicarse" del cuerpo social, y secundariamente se preocupa del crecimiento de la población y la distribución del ingreso; en cambio; el "otro desarrollo" apunta a un espectro más amplio de problemas, que van desde la alimentación y los recursos naturales no renovables, pasando por la población y el balance ecológico, hasta la democracia, el orden internacional, la justicia social y la superación de la alienación humana, concebidos todos como un complejo interrelacionado y mutuamente independiente".

Siguiendo la tradición, la mayoría de los sostenedores de la necesidad de dinamizar las políticas sociales antipobreza se ubican en una posición ecléctica: "Una concepción "macro" la identificaría (a la política social) en el conjunto de todos los medios utilizados para alcanzar los objetivos considerados sociales, como la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas, con lo que incluso la política económica sería parte de la política social" (Franco/Palma,1981; 216). El problema de la pobreza está ahí, aumentando en sus dimensiones contabilizadas en personas humanas, lo que obliga a tomar decisiones, sin perjuicio de verificar condiciones favorables para el desarrollo integrado e integral subyacente en las proposiciones del "otro desarrollo". Ello no significa que tomar decisiones independientemente de los estilos de desarrollo o de los gobiernos vigentes, implique un apoyo a sus orientaciones. La CEPAL indica que "...de mantenerse el actual estilo de desarrollo (en América Latina) tenderá a bajar el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza, pero permanecerá constante el número absoluto de pobres" (Molina,1980;61).

Las políticas sociales antipobreza, encuadradas en medidas estatales de tipo redistributivo, tiene, sin embargo, un carácter complementario a la política netamente económico, especialmente en el plano distributivo. El Cono Sur (tomando en consideración el tipo de beneficiado de clase media) es un buen ejemplo de un desequilibrio entre este tipo de políticas en detrimento de lo económico antes de la crisis de los años 70 que dio paso al autoritarismo. En Uruguay, el volumen del gasto redistributivo superó al dinamismo de la política productiva y de empleo.^{22/}

^{22/} En 1978 el porcentaje del PGB uruguayo destinado al gasto de previsión social alcanzaba al 10,1%, el más alto de la región (CEPAL,1981;32).

Aceptando la insuficiencia del crecimiento para el desarrollo, debe destacarse su carácter necesario, insustituible. La alternativa del endeudamiento para el financiamiento interno, como el caso chileno, trae mayores dificultades a largo plazo para los presuntos beneficiarios del desarrollo.

La naturaleza de la pobreza en América Latina representa el rasgo más diferenciador con el "welfare state" en cuanto a las políticas destinadas a erradicarla o a atenuarla. Como se vio, la pobreza es relativa. Por ello es que puede existir también en sociedades ricas, donde la gran mayoría de la población tiene garantizados los elementos materiales mínimos para subsistir. En esos países, donde normalmente la existencia digna se encuentra garantizada constitucionalmente dentro de un Estado de Derecho plenamente vigente, el beneficiarse con la política social es un derecho de todo ciudadano y, por tanto, su otorgamiento es una obligación del Estado. En América Latina, en cambio, lo corriente es que el Estado tenga la facultad de proporcionar servicios o recursos a los pobres, quienes no poseen ningún derecho efectivo para exigirlos. El pobre latinoamericano tiene derecho de y no derecho a, ya que en los casos en que esta segunda facultad está establecida en la ley no existe la obligación del Estado de asegurar su verificación a través de un aporte de recursos. El derecho a la educación es un ejemplo de ello.

El acceso de la población pobre a los servicios del ámbito social en los países del cono sur en esta década es regresivo, tomando en cuenta la variable desempleo y por lo tanto ingreso, considerando la privatización de un gran porcentaje de la seguridad social (en Chile), y lo oneroso de algunos servicios tradicionalmente gratuitos o muy baratos, como educación y salud.

Por otra parte, las cifras que pudieran indicar un porcentaje mayor gasto social por parte del Estado (como en Chile) deben ser consideradas tomando en cuenta que el gasto fiscal ha decrecido en relación al gasto total de la economía, lo que hace descender, en términos absolutos, ese porcentaje en relación a los períodos en que el gasto fiscal era mayor.23/

23/ La medición del gasto social real debe hacerse, por lo tanto, según el porcentaje del PGB:

CHILE. GASTO PUBLICO SOCIAL (% DEL PGB)

1965	20,0
1971	25,2
1975	18,3
1979	15,4

Fuente: J.P. Arellano, ob.cit.,1982,9a.

CONCLUSION

Definir "política social" en su significado latinoamericano más que una tarea conceptual formal, debe ser un ejercicio de confrontación con los problemas ligados al uso del vocablo. Una vez sistematizado el catálogo de ellos, será posible obtener alguna claridad acerca de la "noción" o "nociones" de política social en una perspectiva regional. Por otra parte, a pesar de la peculiaridad del subdesarrollo latinoamericano, el uso de la expresión "política social" está ligado a la tradición del concepto originada en Europa en la Segunda mitad del siglo 19, especialmente por la relevancia de la seguridad social y del fenómeno de la pobreza. Las analogías, sin embargo, están expuestas de tal modo a los elementos del estado de desarrollo de América Latina de hoy (heterogeneidad estructural, pobreza, endeudamiento externo), que ella tienen sólo una función de referencia o de marco comparativo. Mucho más tentador puede ser tomar como referencia el actual desarrollo de los países industrializados, y aconsejar a los países latinoamericanos que sigan sus mismos pasos contando, además, según esa visión, con el auxilio del adelanto tecnológico actual.

Como telón de fondo a este esfuerzo conceptual está la realidad social (a la que debiera estar dedicado el esfuerzo de la "política social") que en la región ofrece un cuadro dramático formado por 160 millones de pobres e indigentes y el funcionamiento de modelos-o "estilos de desarrollo"-cuyos resultados indican por lo menos un mantenimiento de esa situación social. Estos dos factores, "pobreza y estilos de desarrollo, constituyen esfuerzos de conceptualizar a la "política social", como paso necesario para estudiar las políticas sociales bajo sistemas autoritario-neoliberales.

BIBLIOGRAFIA

- Altimir, Oscar: La dimensión de la pobreza en América Latina, CEPAL, 1978.
- Arellano, Juan Pablo: a) Reformas al sistema de seguridad social chileno, en: Mensaje, Santiago de Chile, N.291, agosto de 1980.
b) Las políticas sociales en Chile: Breve visión histórica, borrador, diciembre de 1982.
- Cabezas, Betty de: América Latina. Una y múltiple, Santiago/Barcelona, 1968.
- Cantón, D., Moreno, J.L., Ciria, A.: Argentina La democracia popular y sus crisis, B.Aires, 1980.
- Cardose, Fernando H.: Las políticas sociales en la década del 80: Nuevas opciones., CEPAL/ILPES, abril de 1982.
- CEPAL: Gasto público social y pobreza en América Latina, 14.10.1982.
- CEPAL/ILPES/UNICEF (Rolando Franco, coordinador): Pobreza, necesidades básicas y desarrollo, Santiago, 1982.
- CEPAL, División de Estadísticas, Datos preliminares 1982.
- Collier, David (ed): The new authoritarianism in Latin America, Princeton, 1979.
- Demo, Pedro: Política social y política educacional: Investigación e intervención en la realidad, en: ECPAL/ILPES/UNICEF, ob.cit., 1982.
- de Mattos, Carlos: Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana, en: Revista Interamericana de Planificación, V.XV, N.59, p.54-75.
- Fernández, Mario: Nationale Sicherheit in Lateinamerika, Heidelberg, 1981
- Fontaine, Juan A.: El rol macroeconómico del Estado, en: Estudios públicos N:9, verano 1983, p.19-42.
- Foxley, Alejandro: a) Estrategia de desarrollo y modelos de planificación, México, 1975.
b) Experimentos neoliberales en América Latina, Cieplan, Santiago, 1982.

- Franco, Rolando: a) Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación, en: CEPAL/ILPES/UNICEF, ob.cit., 1982.
b) Estados burocrático-autoritarios y democracia en América Latina, en: Pensamiento Iberoamericano, N.1, enero-junio, 1982.
c) con Eduardo Palma: Política social y pobreza. Lecciones de la experiencia, en: ILPES/UNICEF: Planificación social en América Latina y el Caribe, Santiago, 1981.
a) Tipología de América Latina, Cuadernos ILPES, N.17, 1973.
- García, Eduardo: Pasado y futuro de la planificación en América Latina, Pensamiento Iberoamericano, N.2, junio-dic, 1982.
- Graciarena, Jorge: La estrategia de las necesidades básicas como alternativa. Sus posibilidades en el contexto latinoamericano, en: CEPAL/ILPES/UNICEF: ob.cit., 1982
- Gutiérrez, Alejandro: Estado de la planificación en América Latina y el Caribe 1980-81, ILPES, borrador, 1982.
- Halperin, Tulio: Historia contemporánea de América Latina, Madrid, 1973.
- Iglesias, Enrique: Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta, en Revista de la CEPAL, N.15, dic. 1981, p.7-48.
- Jones, K., Brown, J., Bradshaw, J.: Issues in social policy, London, 1978.
- Lapierre, Jacques: El análisis de los sistemas políticos, Barcelona, 1976.
- Mansilla, Hugo: Entwicklung als Nachahmung. Zu einer Kritischen Theorie der Modernisierung, Meisenheim, 1978.
- Medina Echavarría, José: Aspectos sociales del desarrollo económico, CEPAL, 1973.
- Méndez Munévar, Jorge, García H, Alvaro: Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica, CEPAL/ILPES, 1982.
- Mesa Lago, Carmelo: Social Security in Latin America, Pittsburg, 1978.
- Nahum, Benjamin: 1905-1929. La época batllista, Montevideo, 1975.

- Nohlen, Dieter: a) Sistemas electorales del mundo, Madrid,1982.
b) Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Systeme, en:Klaus Lindenberg (ed): Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit, Bonn,1982.
c) con Franz Nuscheler: Handbuch der Dritten Welt, Hamburg, 1982, tomos 1/2.
d) con Roland Sturm: Über das Konzept der strukturellen Heterogenität, en: D.Nohlen/F. Nuscheler: Ob.cit.,1982,t.1.
- Palma, Eduardo: La gouvernabilité de la démocratie: Une perspective Latino Américaine, en: Roberto Papini (ed.): La Démocratie an-delà de la crise de gouvernabilité,1983 (por aparecer)
- Pinto, Aníbal: a) Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo recientes en América Latina, México, 1973.
b) con Armando de Filippo: Desarrollo y pobreza en América Latina: Un enfoque histórico estructural, en: CEPAL, ILPES, UNICEF: ob.cit.,1982.
- Pizarro, Crisóstomo: Políticas públicas y grupos de presión en Chile 1965-1970, Cieplán N.26,1978.
- Prebisch, Raúl : Capitalismo periférico, México, 1981.
- Rosenbluth, Guillermo: Indicadores socioeconómicos y caracterización del nivel relativo de desarrollo de los países latino-americanos mediante el análisis de los componentes principales, CEPAL: División de desarrollo social, 1983.
- Schmidt, Manfred: Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich, 1982.
- Wolfe, Marshall: El desarrollo esquivo, CEPAL,México, 1976.
- Zahler,Roberto: a) El neoliberalismo en una versión autoritaria, en: Estudios Sociales N.31, trimestre 1,1982.
b) Compatibilización entre la planificación y la política económica de corto plazo, ILPES (borrador),2.11.1982.
c) Recent Southern Cone Liberalization Reforms and Stabilization Policies: The Chilean Case (1974-1982) en: The Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 1983 (por aparecer).

10
11
12
13

14
15
16
17

