



COLOQUIO SOBRE PLANIFICACION  
Y POLITICAS SOCIALES

LIMITADO  
Original: Español  
Abril 10, 1979

Auspiciado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Santiago, Chile 9 al 12 de abril de 1979

POLITICA SOCIAL Y POBREZA:  
LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

por

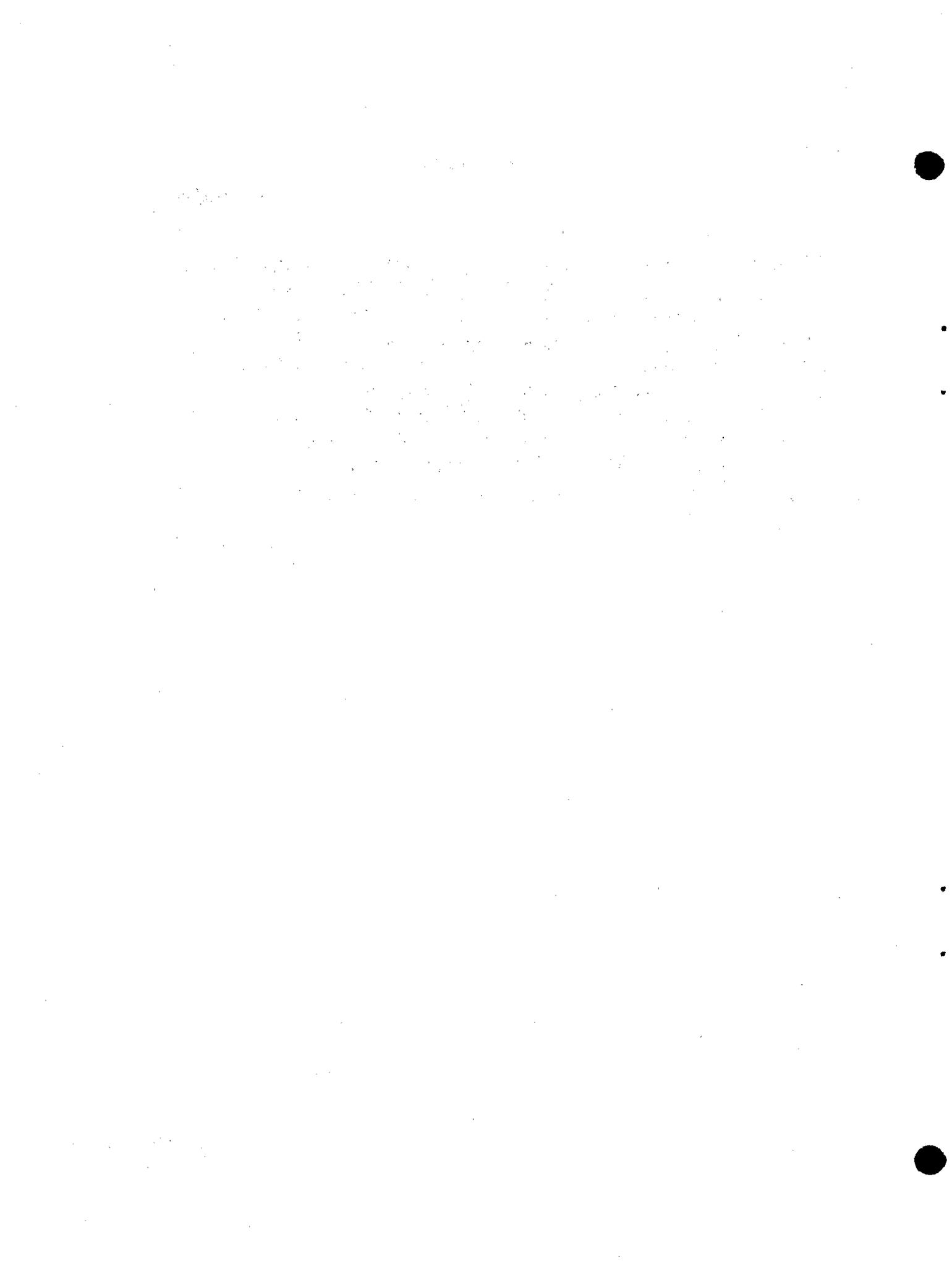
Rolando Franco y Eduardo Palma ✱

✱ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a que están vinculados.

## INDICE

### Páginas

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCION .....   | 1  |
| I. EL ESTADO Y LOS OTROS ACTORES DE LA POLITICA<br>SOCIAL .....                            | 5  |
| II. LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO EN LA LUCHA<br>ANTIPOBREZA .....                     | 11 |
| III. PAPEL DE LAS POLITICAS SOCIALES EN UNA<br>ESTRATEGIA DE ERRADICACION DE POBREZA ..... | 30 |
| IV. UN FALSO DILEMA: ORGANIZACION DESDE ARRIBA<br>O PARTICIPACION POPULAR .....            | 52 |
| CONCLUSIONES .....   | 63 |



## INTRODUCCION

1. "La sociedad es tan susceptible de perfeccionamiento como cualquier otra realidad producida por los hombres." <sup>1/</sup> Aceptando tal premisa, puede pensarse que es posible contribuir a construir una sociedad más justa eliminando discriminaciones, reduciendo las desigualdades existentes y distribuyendo más equitativamente las oportunidades sociales. Las afirmaciones valorativas existentes en tal afirmación son obvias. Esto, empero, no implica que el análisis posterior sea menos racional. Es por demás conocida la ambigüedad de los límites existentes entre ideología y ciencia, por lo cual puede ser positivo para la evaluación de un aporte que el que adopta el rol del científico destaque sus supuestos valorativos.

Lo que se postulará a continuación respecto a la posibilidad de la política social dirigida a la erradicación de pobreza es que ella sólo puede tener éxito en el caso de que considere dos conjuntos de elementos: la necesaria coherencia técnica, que conduce a buscar la mayor eficacia de las acciones puestas en práctica, por un lado, y la consideración permanente de los diferentes intereses sociales que se juegan en torno a ella, por otro.

La exclusiva consideración de "lo técnico", buscando obtener mayor racionalidad y eficiencia, conduce en general a lo que podría denominarse la desviación tecnocrática. El énfasis excesivo en las limitaciones que a cualquier modificación en dicho campo impone la estructura de poder existente y el presentar ésta como teniendo una solidez incommovible e inalterable, que podría considerarse una desviación "sociologista",

---

<sup>1/</sup> Florestán Fernandes, Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1968, p. 15. Y agrega: "El sociólogo que reduce la sociología a un arma de pensamiento conservador o a un instrumento de defensa del orden social vigente ignora las implicaciones prácticas de la ciencia, que alteran, en cada instante, la capacidad de acción racional innovadora del agente humano, orientado por el pensamiento científico".

/conduce en

conduce en la mayoría de los casos a posiciones escépticas, que no perciben que la acumulación de pequeñas modificaciones marginales puede conducir a acelerar la dinámica de cambio de la cual está dotado todo sistema social.

2. Investigación social y erradicación de pobreza. ¿Qué aportes puede hacer el análisis sociológico a una estrategia tendiente a mejorar las condiciones de existencia de los grupos de menores ingresos?

Como se muestra en el documento, sociológicamente, la sociedad es un proceso, cuyo agente dinámico es la interacción de actores y agentes sociales, en el marco de instituciones. Entre todos esos elementos, el Estado resulta de enorme importancia. Sin embargo, hay que evitar caer en los simplismos de considerar al Estado como una unidad, ajena e independiente de la sociedad y destacar su carácter multifacético. Las distinciones que se hacen entre ellos son sólo de índole analítica. Están fuertemente interpenetrados y el arreglo Estado-sociedad es el resultado del proyecto político prevaleciente llevado adelante por una coalición de agentes sociales determinados.

3. El macroanálisis resumido suscintamente en el párrafo anterior, incluso puede cuestionarse por su generalidad, desde una perspectiva intermedia en la cual se inscriben las líneas de investigación que se han sugerido a través de los diferentes capítulos de este documento.

Parece importante recordar algunas de ellas que podrían contribuir en mucho a un mejor conocimiento de los instrumentos para luchar contra la pobreza.

En primer lugar, sería necesario en cada caso concreto tener un panorama de los actores reales que participan en las áreas de confrontación en que se deciden y realizan las políticas sociales. Son las características de la estructura de poder de la sociedad respectiva, con sus patrones históricos y sus peculiaridades coyunturales, las que darán lugar al éxito o fracaso de las respectivas estrategias.

En segundo lugar, dado que se está pensando en estrategias nacionales, impulsadas desde el Estado, resulta de innegable interés estudiar

/la capacidad

la capacidad operativa de éste, a efectos de contribuir a acrecentarla en el sentido postulado por la estrategia.

Especialmente, habría que centrarse en los problemas de acceso de los grupos pobres tanto a las instituciones públicas como a los servicios sociales. Es allí donde se juega el éxito de la mayoría de los programas.

Habría que estudiar también los procesos sociales de asignación de bienes y servicios a través de los efectos, previstos o imprevistos, que tienen los sistemas de tarificación de las empresas que prestan servicios de utilidad pública, como también los efectos que tienen los subsidios y las transferencias estatales.

Otro orden de temas es el constituido por las condiciones de operación del aparato gubernamental, en especial, en lo que tiene referencia con el reclutamiento y motivación de los funcionarios, y con el equipamiento de los servicios e instituciones públicas.

4. El análisis de las políticas sociales, tanto las ya consagradas como las emergentes, presenta utilidad innegable: así ver las tensiones y dilemas que enfrentan la educación, la salud, el empleo, la seguridad social y la vivienda; los nuevos énfasis que están surgiendo, por ejemplo, en la nutrición; políticas sociales más o menos desatendidas hasta ahora, como las de comunicación social y deportes y recreación. Todas ellas tienen dificultades especiales. Las más antiguas sirven, además, como ejemplo de procesos que algunas de las más nuevas deberán recorrer. Respecto de algunas de éstas, valdría la pena realizar evaluaciones a efectos de ver si realmente pueden ser tan importantes y tener un impacto tan considerable, como esperan de ellas quienes las impulsan. En fin, el análisis concreto de políticas sociales en situaciones determinadas mostrará, por un lado, que ellas no son independientes de los contextos y escenarios en que tienen lugar, pero asimismo permitirá establecer generalizaciones derivadas del análisis comparativo, que pueden contribuir a que experiencias futuras eludan obstáculos que de otra manera deberían enfrentar.

5. El tema de la participación exige ser tratado a niveles más acotados. Nuevamente aquí la recopilación de experiencias exitosas y fallidas, su

/comparación y

comparación y análisis resulta básico. Es posible distinguir diferentes niveles en que la participación sea posible, desde la movilización social amplia, hasta la microparticipación, en programas específicos. Es posible encontrar experiencias de todos y cada uno de esos tipos y de su confrontación extraer líneas de acción para el manejo de otros casos.

## I. EL ESTADO Y OTROS ACTORES DE LA POLITICA SOCIAL

Es usual que planificadores y economistas tiendan a concebir al Estado, como una entidad todopoderosa, dotada de una voluntad unívoca y capaz de transformar la sociedad a voluntad. El riesgo de este tipo de planteo es reducir cualquier política y la política antipobreza en particular, a un problema de índole exclusivamente técnica. Ello hace que cuando las acciones realizadas no alcanzan las metas propuestas, se tiende a pensar que es a causa de los "errores" cometidos, sea por carencia de conocimientos, sea por mala aplicación de determinada teoría.

El Estado tiene, por lo demás, muy diferentes dimensiones como se verá a continuación.

### A. EL ESTADO POLIFACETICO

1. Dado que el Estado dispone de la coacción legítima es, en cierto modo, el único que está en condiciones de establecer las normas que regirán obligatoriamente el proceso de la política social estatal y darán validez jurídica a su producto.

Pero ese Estado tiene una estructura interna variable en el tiempo, lo que permite la formación de constelaciones de poder diferentes, que llevan a la formulación de distintos proyectos políticos. Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales por lo que el comportamiento de éstos no puede entenderse separadamente, sino vinculándolo con otros en una compleja trama de alianzas, compromisos y antagonismos.

2. El Estado constituye también un escenario complejo en que interactúan múltiples actores, movidos por la defensa de sus intereses. Este planteo, obviamente, conduce a afirmar que el éxito o fracaso de las políticas sociales depende no sólo de la racionalidad con que estén diseñadas, sino también de otros factores, tal vez difícilmente ponderables, pero cuya exclusión no contribuye a obtener resultados más exitosos en la realidad.

/Adicionalmente, dicho

Adicionalmente, dicho escenario se despliega en otros, que constituyen áreas de confrontación, en que los actores no son necesariamente los mismos ni los conflictos que allí se desarrollan desembocan en uno que sea central y único. Esas diversas pugnas son tentativas de los grupos sociales de "capturar" en beneficio propio, la representación de la sociedad que ejerce el Estado y tener así la posibilidad de utilizar la coacción legítima.

3. Pero el Estado puede ser visto, además, en otras facetas que también tienen importancia para la mejor comprensión de su función en las políticas sociales.

a) Es un actor frente a la sociedad civil. Así, cuando alguno de los agentes sociales que luchan por imponer sus maneras de ver el mundo consigue triunfar, expresa sus intereses "como si" fueran los del Estado e intenta modificar a la sociedad civil, interactuando con ella. El Estado, entendido en este caso como constelación burocrática, es un actor privilegiado del proceso, vector de fuerzas encontradas, cuyo peso es fundamental en las decisiones.

b) Además, es un mecanismo de integración y sustento del orden político, al recoger las tradiciones y memorias y aún los mitos históricos, para formular un proyecto nacional y unirle el impulso que se deriva de la racionalización técnica.

4. Es falso, entonces, por lo menos al nivel de análisis que aquí interesa afirmar que el Estado es el único responsable de la política social. En ella participan múltiples actores, no sólo porque existen políticas sociales privadas, que pueden ser incluso contrarias a las estatales, sino porque analizando cada una de las fases de su aplicación es posible apreciar la participación de actores variados.

Esa gran diversidad de actores se estructura en forma múltiple y variada según diversas situaciones nacionales, en las que aparecen siempre actores formalmente responsables y actores reales, que pueden o no coincidir con los primeros.

Cabe, sin embargo, observar que el análisis no debe reducirse a actores formalmente definidos (por ejemplo, políticos, planificadores,

/burócratas) porque

burócratas) porque tal planteo omite los muy diversos grupos de presión interesados en la política social, que no siempre actúan a través de los actores mencionados sino, por ejemplo, paralizando dentro de sus posibilidades la ejecución de las acciones.

5. El grado de participación de los actores efectivos depende del poder que detentan y de la naturaleza del proyecto político dominante. Este define grados de participación y exclusión en función de consideraciones que van más allá de la economía, pero que tienen profundas implicaciones sobre ella.

En cada sociedad existen diversos proyectos competitivos, entre los cuales el asumido por el Estado es sólo uno o bien resulta de un compromiso entre los existentes. Toda política social estatal traduce elementos de conflicto y de consenso en dosis variables. Ello es notorio en la etapa de elaboración y de definición, pero también a lo largo del proceso y en las etapas de aplicación.

Los recursos de poder de los actores tienen diversos orígenes y son utilizados por sus detentadores en los ámbitos sociales y en aquellos momentos que consideran los más convenientes.

Así, los técnicos poseen información, conocimiento y métodos que les permiten señalar las tendencias, posibilidades y restricciones del futuro, así como los imperativos de la coherencia del proceso. A su vez, los intelectuales tienen poder por su capacidad de generación de ideas y pensamiento. Los partidos políticos aportan una visión de la sociedad futura deseada que sus miembros comparten, además de la organización y el respaldo de masas. Los militares disponen de las armas, de su cohesión y prestigio institucional y de la similitud de juicios que deriva de un proceso de socialización en valores comunes. Los empresarios manejan capital, precios y créditos y hacen valer su conocimiento profesional y la información que les proporcionan sus propias tecnoburocracias privadas. Las empresas transnacionales disponen de capital, de tecnología y del control de determinados mercados. Los trabajadores organizados recurren a la huelga y a la manifestación pública, cuando el contexto social global así lo permite.

Algunos de esos grupos insisten en el respeto del mercado, por cuanto éste constituye un terreno que los favorece, resistiendo la intervención estatal propiciada por quienes tienen algún recurso político y acceso al aparato gubernamental. El sistema político imperante podría contribuir a dotar de cierta capacidad de negociación a algunos grupos dominados e incluso a los pobres. Así, la existencia de mecanismos electorales, por ejemplo, donde el número tiene importancia decisiva, contribuye a que se preste atención al obrero, al poblador marginal o a los pobres no organizados, que se caracterizan justamente por su carencia de recursos de poder efectivos.

6. En todo caso, por lo dicho, resulta claro que sean cuales fueren las intenciones del proyecto político en juego, la desigualdad entre los actores del proceso conspira contra el logro de ciertos objetivos. Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica en contextos donde ella es extensa y profunda y, por lo mismo, más urgente eliminarla, cuando quiénes la sufren carecen de voz en la definición del proyecto político y en el proceso de toma de decisiones.

Sea como fuere, lo que se intenta mostrar es que las diferentes formas en que se manifiesta el fenómeno estatal tendrán consecuencias importantes, aunque diferenciales, en la elaboración y consecución de estrategias contra la pobreza.

#### B. LAS ARENAS POLITICAS O AREAS DE CONFRONTACION DE INTERESES EN QUE SE JUEGA LA POLITICA SOCIAL

1. De las abstractas referencias anteriores acerca de las múltiples expresiones del fenómeno estatal, interesa ahora destacar las áreas de confrontación de intereses múltiples, simultáneas y heterogéneas en que se desarrollan las políticas sociales múltiples, porque corresponden a diversos rubros de bienes y servicios que se ofertan o regulan desde el Estado (salud, educación, recreación, seguridad social, etc.); son simultáneas, porque en ellas la lucha entre diversos grupos por alcanzar aquellos bienes y servicios, se desarrolla paralela y coetáneamente; y

/son heterogéneas

son heterogéneas, porque no todos los bienes y servicios ofrecidos son similares, ni permanentemente ofrecidos, ni los grupos en presencia, poseen igual acceso a todos ellos.

2. Dichas áreas de confrontación se relacionan entre sí por ser ámbitos en que se da el proceso social, estando acotadas por la estructura de poder y de clases de la sociedad. En ciertas situaciones sociales específicas se tiende a producir la unificación de esas múltiples arenas. Así, en los casos de desmovilización, el gobierno puede actuar con márgenes amplios de autonomía dada la disgregación en que se encuentran los sectores sociales que podrían oponerse a la coalición dominante. Estas coyunturas son también propicias para el surgimiento de desviaciones tecnocráticas que tienden a privilegiar excesivamente la importancia del manejo adecuado de ciertos instrumentos paliativos en atención a aliviar la pobreza, desconociéndose tanto los constreñimientos burocráticos existentes. Puede afirmarse que el contenido de tales estrategias antipobreza cumple, en muchos casos, funciones simbólicas y de legitimación del régimen imperante cuya mayor preocupación real consiste en facilitar al máximo el funcionamiento de los mecanismos del mercado. El énfasis económico predominante tiende a favorecer a grupos restringidos y a generar mayor pobreza.

En el caso de que existan procesos de movilización, también las arenas políticas tienden a la unificación, convirtiéndose finalmente en una área única de conflicto. Allí es posible percibir detrás de las alianzas entre los grupos que constituyen la coalición populista hay una real diversidad de intereses, tanto por la forma de inserción en el proceso productivo, como por las diferencias de recursos, expectativas y percepciones de poder de sus componentes. Suele ocurrir aquí que predomine la desviación sociologista, que enfatiza más allá de lo razonable la importancia de la participación de los grupos postergados, desestimando la coherencia técnica de las medidas que se postulan.

3. Los individuos en pobreza extrema no son ajenos a la sociedad. Los diferentes dinamismos globales afectan tanto la oferta de bienes y servicios, como en la satisfacción de sus necesidades y demandas.

Para decirlo de un modo más rotundo, la pobreza es un problema societal; constituye un proceso de acciones y reacciones de grupos sociales, uno de los cuales está constituido por los pobres, concebidos como objeto y sujeto de poder. Los escenarios de las políticas sociales consagradas, tienen la ventaja de hacer más visibles, cuantitativa y cualitativamente, las diferencias de poder que afectan a los pobres en las más variadas coyunturas históricas. Así la contribución sociológica enmarca las restricciones y límites estructurales que deben tener presentes los diferentes programas que conforman las acciones antipobreza respectivas.

## II. LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO EN LA LUCHA ANTIPOBREZA

### A. APARATO GUBERNAMENTAL, HETEROGENEIDAD BUROCRATICA Y CONFLICTOS INTERBUROCRATICOS EN LA POLITICA SOCIAL

La guerra a la pobreza presupone dos condiciones básicas: voluntad política de llevar adelante las tareas prioritarias que una coalición social con capacidad de poder ha hecho suya como real plataforma de transformación social. Se requiere además, como específicamente constitutivo de la ingeniería social la idoneidad necesaria para enfrentar el reto de la pobreza crítica, en un doble sentido, de poseer los conocimientos apropiados del campo social respectivo (saber tecnocrático) y de los mecanismos e instrumentos necesarios para su transformación y la adecuación del Estado mismo como actor fundamental de su puesta en práctica (adecuación estatal).

Dado el aspecto ya mencionado en el capítulo anterior que lo muestra como un escenario de principal importancia en el desarrollo del conflicto social, no puede esperarse que por el hecho de que la coalición gobernante haya decidido luchar contra la pobreza, el aparato gubernamental como un todo actúe de consuno para alcanzar tales metas. Por el contrario, en cada una de las fases del proceso de decisión aparecerán dificultades más o menos importantes y los grupos sociales que se sientan lesionados con motivo de la reorientación de los fondos públicos y de los servicios sociales utilizarán cada una de las arenas políticas en las que tienen ventajas comparativas para defender sus intereses.

A continuación se harán algunas reflexiones tratando de poner de manifiesto las principales características del aparato gubernamental, del papel de la burocracia o, mejor dicho, de las múltiples burocracias que componen el Estado, de sus características básicas y de cómo junto y a través de ellas los grupos sociales se enfrentan en defensa de sus intereses.

/Un fenómeno

Un fenómeno del mundo moderno es el de la "burocratización" de las actividades humanas. Incluso los analistas más extremos han hablado de que ella se ha convertido o se convertirá en el grupo dominador del mundo. En muchos casos se enfatiza el tamaño de las burocracias públicas y, especialmente, el hecho de que muchos gobiernos las utilicen para absorber improductivamente fuerza de trabajo de clase media con cierta calificación o altamente calificada, consumiendo así importantes fondos públicos que podrían destinarse, se dice, a los más necesitados. Además, tan amplios contingentes burocráticos obstaculizarían el cumplimiento de las funciones manifiestas de tales instituciones.

Muchos de estos planteos pecan seguramente de exageración. Es probable que tal absorción de desempleo no sea mayor que la que tiene lugar, por ejemplo, a través de los empleos militares. Asimismo, las burocracias de los servicios sociales privados absorben una proporción considerable en el total del gasto que tales instituciones efectúan, lo que podría interpretarse como que existe una cierta constante de tal aspecto.

Los razonamientos anteriores ponen de manifiesto, empero, la importancia que pueden tener las características del aparato gubernamental y, especialmente, el papel de la burocracia en la puesta en práctica de estrategias antipobreza. Dicho examen puede realizarse desde el punto de vista técnico o desde una perspectiva político-social, aspectos que son complementarios, mutuamente dependientes y de similar trascendencia.

Suele ponerse de relieve la complejidad, poder y autonomía relativa de la burocracia. En lo que al aparato estatal respecta, la primera de esas tres características tiene efectos que aminoran la validez de las otras dos. El sector público se torna cada vez más heterogéneo a medida que aumenta su dimensión y la variedad de sus funciones con la consiguiente multiplicación y dispersión de los centros de decisión y la fragmentación correlativa del poder. El

supuesto de la burocracia como un agente homogéneo y poderoso en el juego social se ve afectado por la autonomía real de esos segmentos burocráticos. Y este hecho influye obviamente sobre la coherencia con la que el gobierno puede llevar adelante la política social.

Una de las oposiciones más usuales que se dan en el aparato gubernamental es la de técnicos y burócratas. Con frecuencia los primeros han visto limitadas sus posibilidades de influencia y acción, por la resistencia que sus pretensiones coordinadoras generan en la administración. En el esfuerzo por resolver a su favor tales disputas, tratan de sustituir a la "burocracia de planta", imponiendo soluciones y creando mecanismos paralelos que se superponen a los existentes. En tales circunstancias, la burocracia administrativa suele recibir el apoyo de ministros y otros altos funcionarios que dependen de ella para su gestión cotidiana.

Ese enfrentamiento tiene altas probabilidades de manifestarse en todos sus rasgos en las estrategias contra la pobreza. Primero, porque la decisión de llevar adelante el proyecto, nacida de la voluntad política de los gobernantes, será diseñada por un cuerpo técnico que tenderá a demostrar su viabilidad con una adecuada aplicación de los recursos existentes o con escasas inversiones suplementarias, lo que implica propiciar, posiblemente, una reorientación del aparato y del gasto gubernamental para el logro de tales propósitos. Esta reorientación implica alterar las rutinas burocráticas predominantes, generar cambios en la distribución del poder entre los diferentes servicios administrativos del Estado y afectar, de alguna manera, a las respectivas clientelas de cada agencia.

Los organismos que diseñan la política social deben enfrentar a otros centros de poder burocrático que tienen preeminencia en las fases de ejecución o que controlan recursos de mayor gravitación, como los ministerios de finanzas y los bancos centrales, siendo poco frecuente que logren imponer su propia perspectiva en tales desacuerdos.

/El presupuesto

El presupuesto es uno de los campos de ese enfrentamiento, en especial porque se lo discute y aprueba normalmente de manera fragmentaria, limitándose al estudio de posibles variaciones respecto a las magnitudes vigentes. Tales características obedecen sólo en parte a la inercia burocrática, pues contribuye también a ellas el poder de diversos grupos de presión de la propia burocracia estatal o del resto de la sociedad, que buscan proteger así sus particulares intereses. La discusión separada y parcial impide la formulación de críticas o propuestas coherentes, lo que favorece el mantenimiento del statu-quo.

En esa pugna también intervienen las burocracias ligadas a los servicios sociales. El éxito que obtienen se encuentra más ligado al número de los funcionarios de cada una de ellas, a su capacidad organizativa y de reivindicación y a otros aspectos que tienen poca relación con los beneficios que finalmente obtiene la clientela de tales servicios.

En la mayoría de los países puede encontrarse una tendencia histórica al acrecentamiento absoluto y relativo del gasto público social, especialmente en coyunturas de bonanza económica. Ello contribuye, seguramente, a aliviar tensiones sociales. En cambio, ante las crisis, como ha sucedido recientemente con el alza del precio del petróleo, se comienza por reducir este tipo de gasto en beneficio de una administración fiscal más austera, con todas las connotaciones ideológico-políticas que ello implica.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> A título de ejemplo puede mencionarse el siguiente párrafo de un documento de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México, titulado: Los aspectos sociales de la planeación global del desarrollo mexicano, presentado a la II Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima en 1978:

"Desde los primeros regímenes revolucionarios se observa una tendencia al ascenso de la inversión social, tanto en números absolutos como relativos. (...) Sin embargo en años recientes su participación se ha reducido, coincidiendo con el período de dificultades económicas que se originan en la recesión mundial registrada en la presente década" (p.7 y 8).

En las organizaciones burocráticas se comprueba una marcada propensión a crecer, a aumentar su autoridad y a asumir nuevas funciones disputándoselas a otras entidades. A la vez, en cada organismo se crea una suerte de mentalidad propia que va determinando la orientación de sus actividades y su interpretación de las funciones que se le encomiendan. El proceso depende mucho, pero no exclusivamente, de las inclinaciones de su jefatura ya que cuando una institución pública se establece como centro de poder y decisión, o cuando se percibe que puede llegar a serlo, surgirá en sectores ajenos al Estado el interés por ejercer en ella un influjo preponderante. Lo mismo sucede con los "temas de moda". Así es corriente ver ahora a diversos organismos públicos mostrando la forma en que sus actividades constituyen pilares básicos de la lucha contra la pobreza.

Cuando se enfrenta la necesidad de abordar problemas complejos de manera unitaria y consistente, se recurre a la creación de comités cuya función sería la de limitar esas autonomías burocráticas, coordinar la actuación de las instituciones y distribuir los fondos especiales existentes. En la práctica se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y de grupos, en foros de negociaciones y escenarios en que los actores sociales ejercen presión en defensa de sus propios intereses y objetivos. El resultado neto varía según la coyuntura que se enfrenta en cada caso. Puede traducirse en un aporte a la eficiencia gubernativa, en apoyo a formas concertadas de desarrollo o planificación o, en cambio, puede ser un factor que acreciente la heterogeneidad interna del aparato del Estado.

Lo anterior sugiere que no es sólo por conflictos internos que se produce dispersión, falta de unidad y posiciones antagónicas en el seno del aparato estatal. Es sabido que los grupos privados recurren a vinculaciones profesionales, académicas y amistosas, y a la presencia de sus representantes en diversos directorios, comités de coordinación y otros organismos estatales, como mecanismos de promover sus propios intereses en la gestión pública, creando verdaderos "sectores cautivos" de la burocracia pública y contribuyendo así a hacer todavía menos real la visión del Estado como una estructura integrada y monocrática.

/Otro fenómeno

Otro fenómeno propio del proceso político global que se descubre en el interior del sector público es el "clientelismo". En los servicios encargados de áreas o problemas determinados, aparece una relación entre los burócratas y su "clientela", que no sólo es expresión de lealtad y compromiso institucional, sino también instrumento de promoción de la carrera funcionaria y política de los jefes y, en otro plano, del personal subalterno de la entidad. El clientelismo se manifiesta preferentemente en las negociaciones entre servicios públicos e individuos u organizaciones que representan intereses de sectores de la sociedad civil.

El poder que puede conseguir un servicio público determinado a menudo se acrecienta cuando dicha entidad asume - y así lo reconocen los interesados - la defensa del grupo social con el que mantiene vinculación formal ante otros centros de decisión. Una relación concebida como de "tutela" se transforma así en una de "clientela" en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta.

El clientelismo tiene dos caras en cuanto al problema que es objeto de este trabajo. En la mayoría de las ocasiones, será perjudicial para una estrategia antipobreza, por cuanto los grupos sociales ya vinculados a las agencias públicas existentes, pasarán a ser un elemento de presión en la conservación de la orientación vigente tanto en la distribución del presupuesto fiscal como en el tipo de servicios prestados. Pero, por otro lado, cabe pensar que una agencia que logre establecer buenas vinculaciones con el sector pobre podría también movilizarlo y usar tal respaldo en el conflicto interburocrático.

/B. HACIA UN

B. HACIA UN AUMENTO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. Un problema sociopolítico previo es el de la reorientación del Estado. Buscar que adquiera capacidades suplementarias no significa un "nuevo asistencialismo". Por el contrario, se pretende poner en actividad ciertos dinamismos sociales y lograr la emergencia de precondiciones de estrategias destinadas a profundizar la transformación necesaria de los servicios sociales para incorporar a los pobres.

Los nuevos esquemas de reestructuración social deberían:

a) Lograr que los pobres críticos estén representados en todas las organizaciones e instancias políticas y corporativas de decisión fundamentales. Al menos debería obtenerse, en una etapa inicial, que se tornasen visibles los procesos y decisiones cuyos efectos indeseables mantienen o generan pobreza extrema;

b) Asimismo, en países donde la pobreza crítica tiene un asentamiento ecológico, deberían nombrarse autoridades ad-hoc dependientes de la autoridad central, a fin de garantizar la importancia de las decisiones y la obtención de logros en períodos determinados;<sup>1/</sup>

c) Impulsar a que se reexaminen las estructuras, procedimientos y mecanismos vigentes, que regulan la actividad de los grupos y organizaciones sociales, delineando nuevas modalidades destinadas a fortalecer a los grupos y organizaciones emergentes y por emerger.

Existen numerosas opciones de desarrollo organizacional. Todas ellas, sin embargo, deben responder a un conjunto de exigencias no siempre enteramente compatibles:

i) Del grado de autonomía y relación con el Estado surgirá la forma de regulación normativa de la elección y reconocimiento público

---

<sup>1/</sup> Ya en 1960, Le Bret anotaba: "Il est parfois nécessaire de ne pas donner á toutes les regions le meme statut, leur autonomie devont diminuer en raison inverse du degré de développement obtenu", en Dynamique concrete du développement, Economie et Humanisme, Les Editions Ouvrieres, Paris, 1961.

de los dirigentes de las organizaciones, la forma de constituir y administrar el patrimonio y las modalidades de prescindencia o apoyo financiero y técnico gubernamental;

ii) La organización social del sindicalismo determinará su estructura interna, su grado de cohesión y de vinculación con las organizaciones ajenas al aparato productivo.

2. Una vez despejado lo anterior, conviene analizar la eficacia que para las políticas antipobreza puede tener la reforma administrativa, tema sobre el cual se discutió mucho durante el decenio pasado ante el conjunto de limitaciones que se encontraban en el funcionamiento estatal.

Sin embargo, los voluminosos trabajos que acompañaron a las propuestas, no llegaron a traducirse en una acción global capaz de generar una mutación de los aparatos burocráticos estatales.

Aquellos países que iniciaron proyectos de reforma administrativa, persiguieron la racionalización modernizadora. La evaluación de los resultados muestra, cuando hubo éxito, una mejoría de ciertos servicios administrativos. Pese a tan menguados resultados, la idea de un Estado eficiente y de una administración instrumental al servicio de cualquier proyecto de desarrollo aún perdura en amplios sectores.

Interesa, por lo mismo, reflexionar acerca de la relación entre la reforma administrativa y el acceso social, implícito aunque con grados diferentes en las estrategias de necesidades básicas y de alivio de la pobreza crítica. Sería erróneo pretender que se puedan obtener logros tangibles en un período de tiempo determinado, bajo el supuesto de una modernización general del aparato burocrático, ya sea creando una administración paralela, o que forme parte del conjunto de políticas que componen la respectiva estrategia.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> En el Informe del Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo, realizado en Santiago de Chile del 19 al 27 de febrero de 1968, se consignó en uno de los documentos presentados al Seminario la siguiente caracterización de los intentos de la Reforma Administrativa que se llevaban a cabo a fines de los  
(cont.)

No hay reforma administrativa con R y A mayúsculas.<sup>1/</sup> Tal reforma mítica ni siquiera se ha realizado en los países desarrollados, lo que permite afirmar, con mayor razón, que no se efectuará en situaciones de semi-desarrollo o de subdesarrollo.

3. La idea tecnocrática de un servicio civil capaz de gestionar la administración estatal de un modo eficiente y neutral carece de realismo como objetivo inmediato. Tampoco puede esperarse que la modernización general de la función pública sea condición suficiente para dotar al Estado de mayor capacidad operativa frente al problema de la pobreza.

---

(cont. nota página anterior)

años sesenta en algunos países de la región: "Hay casos en que la reforma administrativa busca como único objetivo el aumento de la eficiencia de la acción gubernamental y la superación de obstáculos más o menos identificables. En estos casos las implicaciones de estos cambios en el desarrollo nacional fueron tomados en cuenta sólo indirectamente y la acción reformadora no tuvo relación alguna con la programación económica y social.

La reforma administrativa fue en esos casos preconizada como conveniente en sí misma y los planificadores administrativos actuaron impulsados solamente por las nuevas ideas racionalizadoras de la teoría administrativa recién introducida en el panorama científico-técnico de sus países". Naciones Unidas, Aspectos administrativos de la planificación, Documento de un Seminario, CEPAL, Nueva York, 1968, E/CN.12/811, diciembre de 1968.

<sup>1/</sup> "Lorsqu'on passe en revue les différents moyens dont disposent les pouvoirs publics pour préparer les mesures de réforme administrative, on est tout naturellement amené a s'interroger: comment se fait-il qu'avec tous ces moyens, toutes ces compétences et (probablement) toutes ces bonnes volontés, la réforme administrative si souvent promise n'ait jamais été réalisée? La réforme administrative est-elle un mythe?"

"Un premier point nous paraît acquis. Il est bien certain que, si par Réforme Administrative (avec un grand R et un grand A) on entend une mutation radicale et brusque des structures de notre appareil bureaucratique, une révolution dans la mentalité de nos fonctionnaires, ce grand 'chambardement' no se fuera pas dans un proche avenir et ne se fera probablement jamais. Aucune des grandes sociétés industrielles contemporaines de type pluraliste n'a réalisé semblable bouleversement: á plus forte raison paraît-il exclu dans notre pays, où le verbalisme révolutionnaire cache mal le conservatisme des comportements".

Bernard Gournay, Introduction a la Science Administrative, Librairie Armand Colin, Paris, France, 1966, p.299.

Dichas propuestas acerca de la función pública consisten en introducir técnicas que homogenicen la formación, la asignación de funciones y las remuneraciones de los funcionarios públicos. En contraste, los problemas de la pobreza requieren una administración específica, con otras motivaciones y modalidades, como se analizará más adelante.

4. La manifestación más específica de la readecuación del aparato gubernamental la constituye el aumento de la capacidad operativa de los sistemas emergentes de planificación social. La teoría y la práctica de la planificación social en la región, alcanzó, hasta ahora, un mínimo desarrollo. Pese a que las expectativas no se deben orientar a obtener una matriz teórica y una praxis únicas, es evidente que existen precondiciones de operación, válidas para todas las concepciones de planificación existentes.

Sin pretender un enunciado taxativo de todos los conceptos y mecanismos a profundizar, se pueden mencionar algunas de las dimensiones indispensables:

a) Sistemas contables que permitan evaluar la incidencia del gasto social (¿quiénes son los beneficiados?)

b) Sistemas de evaluación de los proyectos sociales más globales que los funcionales, actualmente vigentes (salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.) que impiden apreciar las complementariedades existentes entre ellos.

c) Organización de unidades centrales de planificación social que permitan concebir acciones sociales concertadas a través de "paquetes" armónicos de políticas.

C. INVESTIGACION SOCIAL SOBRE LAS INSTITUCIONES  
PUBLICAS Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS  
ESTRATEGIAS DE ALIVIO DE LA POBREZA

Es posible sugerir algunas líneas de investigación acerca del papel de las instituciones públicas y los servicios sociales en las estrategias de alivio a la pobreza.

a) Coordinación de los servicios e instituciones. Los programas sociales adolecen de falta de coordinación. Múltiples organismos realizan acciones parciales que, por lo mismo, no tienen el impacto necesario sobre las situaciones de pobreza. Debe tenerse presente, además, que aún cuando exista una decisión gubernamental de atacar la pobreza extrema y el Establishment busque sinceramente la solución de tales problemas, es también probable que tales afanes sean enfocados parcialmente, de manera muy ligada a aquellos aspectos con los cuales cada agencia está actualmente relacionada. Ellos serán considerados fundamentales y puede preverse que las diversas agencias disputarán por los fondos disponibles, tanto porque sus visiones estarán inevitablemente sesgadas por la importancia concebida en la solución del problema a sus propias actividades, como porque los nuevos recursos facilitarían la ampliación o la solución de los problemas concretos que cada una de ellas está enfrentando en ese momento.

Se han mencionado con anterioridad dos fenómenos burocráticos recurrentes: la vocación oligárquica de las burocracias y la enorme heterogeneidad existente entre los servicios e instituciones públicas, a consecuencia de la diversidad de su origen, del reclutamiento de sus funcionarios, de su dotación de recursos, de las clientelas a las que sirven, de las motivaciones y actitudes, etc. Ambos procesos burocráticos contribuyen a explicar que la mayor parte de los fondos destinados a favorecer a los estratos más pobres de la sociedad hayan terminado en manos de otros grupos sociales. Ello, por otra parte, no es característico sólo de los países en vías de desarrollo. En

/los Estados

los Estados Unidos y en otros países avanzados la situación no es muy diferente. Como ha dicho Gunnar Myrdal "in almost all respect minimum wages, Social Security, Agriculture, Housing, etc., American economies and social policies show a perverse tendency to favor groups that are above the level of the most needy". <sup>1/</sup>

Es posible afirmar que en muchos países de América Latina el monto del gasto público en programas sociales está lejos de ser despreciable. Incluso es probable que algunos gobiernos destinen importantes sumas para esos fines.

Ello obliga a enfrentar los complejos problemas derivados de la acción de múltiples agencias en el campo. La coordinación de las actividades se torna impostergable, como también la centralización de la toma de decisiones y el manejo de los fondos disponibles a tales efectos. Pero la forma en que tales metas pueden lograrse exige investigación y análisis de las experiencias existentes.

b) Autoridad y modalidad de operación de las estrategias de alivio a la pobreza. Las modificaciones necesarias en la administración de los servicios sociales para su mejor adaptación a los objetivos buscados variarán grandemente según las características concretas de cada país. En algún caso sería aconsejable la creación en el Gobierno Central de una oficina ministerial dotada del poder suficiente como para dirigir efectivamente la puesta en marcha de las actividades contra la pobreza y concentrar el manejo de los múltiples y dispersos fondos disponibles actualmente para dichos fines.

Obviamente, lo anterior no debe entenderse como una nueva vía para ampliar la burocracia. Se piensa más bien en una pequeña unidad cuya preocupación central sea contribuir a la mejor asignación de los recursos, coordinando las múltiples organizaciones preexistentes.

La sugerencia de colocar la lucha contra la pobreza a cargo de una autoridad dotada de poder real, es coherente con las reflexiones formuladas acerca del proceso social y de los recursos de poder que

---

<sup>1/</sup> Gunnar Myrdal, "The Matrix", en Poverty in Plenty (Dunne, 1964), p. 118.

poseen los actores en los escenarios estatales. Sin autoridad de importancia a cargo del plan antipobreza puede asegurarse de antemano que acabará reducido a acciones formales y poco efectivas.

La opción de utilizar los servicios e instituciones preexistentes se apoya también en el poco éxito logrado por aquellas experiencias que constituyeron aparatos paralelos de promoción o desarrollo de la comunidad, como ya se vio.

c) El papel principal de los servicios e instituciones civiles. Merece especial atención un conjunto de servicios e instituciones civiles, generalmente los más antiguos de la burocracia estatal, relacionados con la identificación, estado civil, nacionalidad, ciudadanía; con los registros, autorizaciones vecinales y comerciales; con los correos, transportes y comunicaciones y con las funciones de saneamiento (alcantarillado, agua potable).

El desarrollo burocrático del Estado los fue postergando de modo tal que, en casi todos los países se encuentran hoy desprovistos de equipamiento, carecen de recursos y cuentan con funcionarios mal remunerados. Los pobres deben pasar por ellos que se constituyen en umbrales cruciales a efectos de obtener empleo, emigrar, cumplir deberes legales, enterrar a sus deudos, etc.

Por ello, una primera manifestación de voluntad de la estrategia antipobreza consiste en mejorarlos sustancialmente, en beneficio de quienes más sufren por su imperfecto funcionamiento.

d) Las modalidades de operación de los servicios sociales. Otra área que exige mayores investigaciones se refiere a las modalidades de operación de los servicios sociales y al tipo de eficiencia que requiere su acción.

Aunque a menudo no se establece con nitidez la diferencia existente entre el análisis social y económico de la pobreza y la consiguiente acción social tendiente a abolirla o mitigarla, en rigor, se trata de dos esferas sociales diferentes.

/La tecnocracia,

La tecnocracia, ubicada por lo general en posiciones de bienestar, formula proposiciones de cambios marginales o profundos, que deberán ser llevados a la práctica por otros funcionarios. <sup>1/</sup> La brecha es amplia, lo que se refleja, por una parte, en lo inviable de las proposiciones surgidas de análisis agregados y, por otra, en el abandono del sentido de la acción social de los funcionarios de base, que se convierte en manipulación o rutina.

i) Una línea específica de investigación consistiría en recuperar las experiencias de trabajo en situaciones de pobreza para constituir un conocimiento específico de lo que constituye la animación social.

ii) Otra línea de investigación, muy estrechamente ligada con la anterior, se refiere a las modalidades de acción de los servicios para enfrentar situaciones como las descritas previamente. Puede dudarse de la calidad de los métodos de trabajo vigentes, por lo que se trataría de establecer otros más eficientes para enfrentar dichas situaciones, utilizando la experiencia, el conocimiento y la voluntad que demuestran en ese campo, organizaciones humanitarias de carácter voluntario.

iii) Un campo recurrente de polémica es el de la acción asistencial y de emergencia. Es evidente que los paliativos no solucionan la pobreza. Sin embargo, la operación de los servicios de emergencia debería recibir una atención más cuidadosa ya que normalmente serán los sectores de pobreza extrema los más afectados por los fenómenos

---

<sup>1/</sup> Marshall Wolfe muestra el caso límite cuando anota: "Ni la historia ni la experiencia reciente en materia de desarrollo dan testimonio de que el Estado, salvo en períodos de cambios revolucionarios fundamentales, pueda lograr sea la capacidad, sea la voluntad de dar a los que se encuentran en pobreza extrema una participación en el poder, ni estimular sistemáticamente su "concientización". Incluso cuando los que se encuentran en estado de extrema pobreza suscriben una alianza revolucionaria victoriosa, su acceso al poder autónomo para promover sus propios intereses es invariablemente de corta duración; hay que cumplir con otras prioridades". En su, La pobreza como fenómeno social y como objeto central de la política de desarrollo, Santiago, CEPAL, 1976.

naturales, como inundaciones, sequías, huracanes y terremotos y también por los efectos sociales de las crisis económicas y sociales. Por eso, las experiencias y reflexiones acerca de las soluciones asistenciales y de emergencia constituyen un centro de interés de las investigaciones.

e) La oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas. Pese a ser un área de importancia decisiva para la elaboración de políticas sociales, sólo recientemente se han comenzado a realizar estudios empíricos de la oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas. Ellos se centran en el análisis de sus modalidades o, lo que es más crucial, evalúan la brecha que se interpone, a través de los puntos de acceso burocráticos, entre la oferta de bienes y servicios y su recepción efectiva por grupos o individuos determinados. <sup>1/</sup>

Diferentes razones explican el retardo de ese tipo de análisis. Ya se ha mencionado la concepción, tan persistente como irreal, que ha prevalecido acerca del Estado latinoamericano. Ella ha conducido a omitir elementos decisivos acerca de los procesos administrativos; entre otros, las consecuencias sociales de los mecanismos de contacto con los proveedores y usuarios de empresas y servicios; los procedimientos de elaboración de normas concretas de adjudicación de los bienes o las especificaciones de los servicios y, en general, la modalidad de las rutinas administrativas que crean, regulan y controlan derechos y conceden o rehúsan beneficios concretos.

---

<sup>1/</sup> La introducción de los estudios acerca de la asignación de bienes y servicios por parte de las instituciones públicas, es en parte tributaria de la difusión de los trabajos del grupo que dirige el profesor B. Schaffer. Algunos de sus colegas y colaboradores han realizado estudios acerca de casos latinoamericanos. Entre ellos, R. Batley, ha planteado de manera desafiante la hipótesis: "If market distribution is inherently competitive and unequal, it is not true that administration allocation is necessarily the opposite".

A propósito de la participación y del acceso volveremos a mencionar algunos elementos de análisis que caracterizan los trabajos del grupo.

Dentro de la región, se destacan los trabajos de IPEA, de Brasil, que en diferentes estudios han evaluado la oferta de bienes y servicios en diferentes planes sociales (saneamiento básico, salud, etc.).

Por otra parte, las interpretaciones generales del desarrollo latinoamericano, desde la perspectiva sociológica han insistido más en las etapas y en las modalidades de incorporación social, que en el acceso segmentado a los bienes sociales. Demás está recordar el elevado costo que implica la realización de tales estudios lo que no ha dejado de influir en su desincentivación.

Por su parte, el análisis económico, con motivo de las evaluaciones corrientes de las políticas distributivas y redistributivas ha comprobado, en casi todas ellas, la existencia de filtros que se interponen entre los objetivos perseguidos por programas de distribución de bienes subsidiados a los pobres y la adjudicación real que favorece a otros grupos. <sup>1/</sup> Sin embargo, no hay evaluaciones comparativas de las políticas en función de su mayor o menor propensión a filtrar los beneficios.

Es importante destacar que frente al problema de los filtros cabe una contribución específica del análisis sociológico. En términos generales, los filtros reflejan la acción de los grupos con más poder que actúan en la fase de ejecución de las políticas, desvirtuando en todo o en parte sus objetivos iniciales de carácter distributivo o redistributivo. Para que dicha presión social se ejercite es obvio que debe existir algún mecanismo insuficientemente evaluado con antelación en su verdadera modalidad de funcionamiento como canal de distribución o redistribución.

---

<sup>1/</sup> "La eficacia redistributiva puede ser contemplada desde una doble perspectiva: vertical y horizontal. La eficacia vertical del programa se define como la relación entre los beneficios que recibe la población objetivo a la que se dirige el programa y el total de los beneficios. Si no existen 'filtraciones', la relación vale la unidad y significa que todos los beneficios del programa afluyen a la población objetivo. A medida que se benefician del programa otros grupos, se reducirá consecuentemente el valor de la citada relación. La eficacia horizontal de un programa puede definirse como la razón entre el número de personas pertenecientes a la población objetivo que reciben los beneficios del programa y la población objetivo total. Francisco Villota V. Problemas actuales de los servicios de bienestar social, Euramérica, S.A., Madrid, España, 1973, p. 228.

Todo esto plantea nuevos problemas. Aún si las decisiones macrosociales son coherentes, es probable que muestren fallas considerables en el momento de su implementación. Ello exige planear cuidadosamente también la gestión burocrática de las políticas, ya que es a nivel de la base funcionaria o en la esfera de sus conexiones donde se producen las filtraciones. El último eslabón de la cadena de decisiones que implica una política determinada es el contacto entre el beneficiario y el empleado público que, de acuerdo a algún código de instrucciones - que no necesariamente refleja las intenciones de los diseñadores de la política - toma las decisiones operativas. Allí surge la real discriminación. Ello hace todavía más importante la definición clara y precisa de las poblaciones objetivo a las que se dedica la política y la precisión del "código" de elección de los beneficiarios.

Asimismo, es necesario estudiar las características de los grupos a los que se pretende beneficiar a efectos de que la oferta sea atractiva para ellos. En muchos casos quedan de manifiesto las profundas diferencias existentes entre los diseñadores de las políticas y aquéllos a quiénes éstas van dirigidas y que, en definitiva, son sólo un indicador de las diferentes posiciones que unos y otros ocupan en la escala social y de las percepciones del mundo alternativas que de ellas se derivan.

Incluso concepciones como las de salud y enfermedad que, en principio, parecen tan poco opinables, muestran grandes variaciones según clases sociales. Se ha recordado que "cuando el ingreso es más que adecuado para cubrir las necesidades básicas, la lista de cosas deseables e incluso de necesidades puede incluir muchos valores que están varios escalones por encima de la mera supervivencia. Uno puede insistir en el tratamiento de cualquier desagrado físico, puede tomar medidas para prever la salud futura y la prolongación de la vida y puede pensar en exámenes médicos anuales como una rutina. Por otro lado, cuando el ingreso es incierto y no

/siempre alcanza

siempre alcanza a proveer de alimentos y vivienda, la salud es definida probablemente como la capacidad de buscar trabajo. Los tratamientos se posponen hasta que algún síntoma agudo o una enfermedad acaban con el trabajo". <sup>1/</sup> Por otro lado, también es evidente que los pobres utilizan los servicios de médicos y dentistas en mucho menor cantidad que los no pobres. <sup>2/</sup>

Si esto es así, parece lógico que quienes están encargados de diseñar los servicios sociales tiendan a percibir sus propios valores como de validez universal y carezcan de la capacidad empática que les permita "ponerse en el lugar" de otros grupos sociales, para percibir así sus motivaciones y necesidades sentidas. Se trata del problema del "sesgo de clase media" en el diseño de los programas sociales, sobre lo que se volverá más tarde.

Otro problema es el de que en ciertas circunstancias, algún programa muy concreto dirigido a una población-objetivo determinada no haya considerado adecuadamente las características peculiares de dicho grupo y quiera llegar a él mediante un paquete de bienes y servicios que no es el más adecuado para paliar las necesidades del mismo o que, por problemas culturales no puede ser manejado adecuadamente por los supuestos destinatarios. Es probable, empero, que si bien el programa aparece dirigido a los "pobres" o a alguna categoría especial de grupos deprimidos, oferte bienes y servicios de características tales que puedan interesar a otros grupos mejor situados y con mayor capacidad para utilizar realmente dichos servicios.

Como se ha visto, que el Estado o la comunidad consideren que tienen la obligación de prestar determinado tipo de servicios es resultado de un proceso histórico en el que diferentes fuerzas sociales

---

<sup>1/</sup> Leigh, citado por S. M. Miller y P. Roby, The Future of Inequality, New York, Basic Books Inc., 1970, p. 91

<sup>2/</sup> Para el caso chileno véase Cristián Pereda, "La madre y el cuidado de la salud de sus hijos: análisis de un rol", en Paz Covarrubias y Rolando Franco, compiladores, Chile: Mujer y Sociedad, Santiago, UNICEF, 1978, pp. 499-548.

se movilizaron, influyeron en el campo político y lograron así, satisfacer sus intereses.

En este sentido, puede afirmarse que, la demanda y la oferta de servicios coincidirá en el largo plazo. Puede haber períodos más o menos prolongados en que las instituciones no tengan capacidad de recibir, procesar y satisfacer esas demandas, pero será raro que exista una oferta sin destinatario, aunque sea latente.

Para delimitar las áreas de investigación que abarca la gestión burocrática de la oferta de bienes y servicios sociales puede partirse de que cualesquiera sean los destinatarios y los dominios de acción elegidos, el aparato gubernamental posee tres categorías de medios de intervención social: las transferencias, los equipamientos y el personal de los servicios y empresas.

Ya se mencionó la especial motivación que requiere el personal dedicado a la lucha antipobreza y la necesidad de investigaciones comparativas acerca de dichas experiencias.

El quid de las transferencias o subsidios lo constituye su carácter selectivo. Existen, por otra parte, problemas específicos de gestión, ya se trate de empresas o servicios. El nivel y estructura de tarifas de empresas estatales cuyos objetivos sociales sean la expansión de conexiones eléctricas, red de alcantarillado y agua potable pueden, en ciertos casos, impedir que los pobres accedan a la categoría de usuarios por el costo de las instalaciones básicas o debido a que la discontinuidad en el pago les imposibilite utilizarlas de modo persistente. Habría que explorar la posibilidad de tarifas lifeline para ciertas áreas marginales urbanas y de villorrios agrícolas, teniendo en cuenta, empero, que los servicios y bienes repartidos de un modo subsidiado o gratuito concentran la demanda social, beneficiando no siempre a los más pobres previstos en los objetivos iniciales. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ver Pedro Demo, Desenvolvimento e Política Social no Brazil, Biblioteca Tempo Universitario, 1978, p. 205.

### III. PAPEL DE LAS POLITICAS SOCIALES EN UNA ESTRATEGIA DE ERRADICACION DE POBREZA

#### A. POLITICA SOCIAL. PLANTEOS PREVIOS

1. ¿Qué es la política social? La denominación "política social" es profundamente ambigua y conduce a malos entendidos. Ello porque funciona como un manto único que encubre elementos sumamente heterogéneos. Se trataría del conjunto de acciones y medidas "sociales" emprendidas por la autoridad gubernamental específicamente o por una sociedad determinada, en sentido más alto. Así definida tiende a aparecer con una consistencia, una lógica interna, una univocidad de objetivos que esas medidas concretas distan mucho de tener. Como se verá posteriormente, es posible afirmar que las acciones sociales se caracterizan por plantearse en campos sumamente diversos, por responder a objetivos diferentes e incluso contradictorios, y por estar inspiradas e impulsadas por los intereses de grupos sociales distintos.

La política social no dispone de una teoría que dé respuestas universalmente valederas a los problemas que se plantea. No existe una tecnología social aplicable a cualquier tiempo y lugar que permita diseñar instrumentos más efectivos, pero la complejidad de la política social tiene que ver antes con un problema político, que con dificultades técnicas.

Por otra parte, lo de "social" agrega la peligrosa obligación de distinguir las políticas así designadas de las "económicas", lo que conduce a la utilización de criterios diferentes, que no son consistentes en cuanto a los agrupamientos que producen.<sup>1/</sup>

No es, empero, éste el lugar ni el momento de analizar detenidamente los complicados problemas que subyacen a la "política social".

---

<sup>1/</sup> Sobre estos puntos véase Xavier Greffe, La politique sociale, Paris, Presses Universitaires de France, 1976; Belorgey, CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Nueva York, 1969.

Aceptando como válida la denominación cuestionada, se reflexionará en torno a los efectos que ese heterogéneo conjunto tiene sobre las estrategias ya mencionadas de erradicación de la pobreza o satisfacción de las necesidades básicas.

2. Ubicación de la política social en una estrategia contra la pobreza. ¿Cuál es el papel que le corresponde a la política social en la erradicación de la pobreza? La respuesta sólo es posible definiendo previamente qué es política social.

Una concepción "macro" la identificaría con el conjunto de todos los medios utilizados para alcanzar el fin mencionado. Vale decir, en dicho caso la política social tiende a la obtención de objetivos considerados sociales, como la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas. Por ello, incluso la política económica pasaría a integrar la política social.

En cambio, una definición "micro" la reduce al conjunto de medidas tomadas en los sectores sociales (criterio institucional), o que intentan alcanzar determinadas poblaciones-objetivo (criterio grupal) u otro similar. En este caso, el papel que le puede corresponder en el logro de aquellas metas se reduce notablemente, como surgirá de las reflexiones siguientes.

3. La pobreza es un problema societal. Hay diferentes planteos posibles sobre las causas de generación y reproducción de la situación de pobreza. Aquí se la ve como resultado de un cierto arreglo societal, lo que conduce a afirmar que las medidas "sociales" en sentido restringido tienen un papel relativamente poco importante en su eliminación, aunque pueden ser útiles para su alivio.

Son conocidos los planteos que para acabar con la pobreza exigen "aumentar la productividad" de los individuos pobres y, consecuentemente, sus ingresos. Para lograr tal finalidad se tiende a recomendar la inversión en recursos humanos. Esa meta exigiría que los mencionados grupos tuvieran buena salud, disfrutaran de un mínimo de higiene y abrigo, fueran educados y, en especial,

/recibieran una

recibieran una capacitación que les permitiera acceder a cargos más técnicos. Así, se fijan los sectores prioritarios de la política social (salud, vivienda, educación, etc.) y su objetivo: aumentar la dotación de capital humano de los pobres. Ello, empero, si se mantiene el arreglo societal vigente no contribuiría a la eliminación de las situaciones de la pobreza, como se verá.

Si la política fuera realmente universal, se elevaría el promedio nacional de capital humano per cápita. Habría una oferta de factor trabajo mejor calificada frente a una demanda relativamente estable, por lo que el ajuste se produciría mediante la elevación de los requisitos educacionales necesarios para la ocupación de los puestos disponibles.

Téngase en cuenta, además, que las políticas sectoriales difícilmente son universales y abarcadoras del conjunto de la población. En este sentido, si bien facilitan la movilidad social ascendente de quienes son favorecidos por ellas, por cuanto consiguen aumentar su dotación de capital humano por encima del promedio societal, pudiendo aspirar así a puestos más técnicos y mejor remunerados. Pero no alteran, e incluso pueden empeorar, la situación de quienes no accedieron a tales programas.<sup>1/</sup>

Existe aún un argumento más importante. Nada asegura que una mayor dotación de capital humano en los trabajadores aumente la productividad. Esta sólo en parte es resultado de las cualidades de la mano de obra, pero también depende de los instrumentos que se ponen a su disposición. No basta, por tanto, mejorar los recursos humanos, sino que además es necesario introducir cambios en los factores productivos no humanos. Y esto está totalmente fuera de la capacidad de acción de la política social, teniendo que ver con

---

<sup>1/</sup> De todas maneras, lo probable es que este acceso "segmentario" generará nuevos dinamismos sociales en especial al provocar nuevas presiones de quienes aún no han accedido al sistema, al ver que algunos de sus "pares" sí lo han hecho.

el estilo de desarrollo global adoptado por la sociedad y con las características que en ella asume el proceso de acumulación.

Ni la condición de trabajar ni la elección de los instrumentos productivos es resultado de decisiones individuales, comunitarias o gremiales. Es la sociedad como un todo, a través de decisiones económicas o políticas, la que determina la cantidad y orientación de las inversiones a realizar y qué grupos sociales serán los responsables de la tarea de acumulación.

La política social entendida en sentido restringido tiene por tanto un papel relativamente secundario y muy dependiente de dichas decisiones macrosociales.

Todo lo anterior conduce a destacar la importancia del estilo de desarrollo predominante en la determinación de las características y magnitud del estrato pobre en una sociedad determinada. Presentar esos problemas, sin embargo, está fuera de los objetivos de este trabajo. Baste simplemente destacar la importancia que el mismo tiene y el riesgo serio que se corre cuando se omite su consideración.<sup>1/</sup>

## B. VIABILIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. La relación entre las acciones y los objetivos sociales globales. La complejidad y variedad de situaciones, procesos, actores, restricciones técnicas y factores externos imprevistos o incontrolables dificultan el éxito de los intentos de poner en práctica estrategias antipobreza.

Las políticas estatales son opciones constituidas por acciones u omisiones que pretenden enfrentar problemas. Forman parte de un proceso político más amplio y operan en cierto ámbito social con participación de actores que toman posiciones frente a ellas.

---

<sup>1/</sup> Para un desarrollo de tales aspectos, consúltese Rolando Franco, Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación. Santiago, CEPAL, Proyecto interinstitucional de pobreza crítica en América Latina, 1978.

Por otra parte, diversos sectores de la sociedad civil definen opciones frente a cada materia, por lo que puede hablarse de "políticas privadas" como un concepto paralelo al de políticas estatales. Estas últimas se privilegian como objeto de análisis, por la importancia del Estado y porque ellas se entienden respaldadas por normas de cumplimiento obligatorio.

La comprobación de que una política estatal es parte del proceso político global, significa que para abordar su análisis es necesario adoptar una hipótesis acerca de los rasgos básicos de la evolución de la sociedad respectiva, fundada en alguna interpretación macrosocial que se considera suficientemente válida, lo que no disminuye la importancia del estudio de políticas estatales concretas.

Es también valioso conocer las motivaciones, fuerza y estrategia de los actores participantes en la fase del proceso en que intervienen impulsados por las acciones emprendidas por el Estado o por otros actores. Así, la debilidad intrínseca de los objetivos de empleo, que se reclaman con insistencia desde todas las perspectivas analíticas y en los más diversos foros internacionales, radica entre otras causas en la estructura de las reivindicaciones sindicales cuya dispersión, debilidad organizacional y rutina no han logrado convertir la demanda social de empleo en una cuestión básica de las decisiones económicas.

De igual modo interesa conocer el proceso mediante el cual un tema científico o tecnológico llega a ser materia de formulación de políticas. La actual incorporación, por ejemplo, de la nutrición a los planes de desarrollo, a través de planteamientos técnicos, abre una interrogante acerca de las modalidades que adoptará la demanda de los actores sociales cuando incorporen la nutrición a sus reivindicaciones concretas.

En un proceso de puesta en práctica de una estrategia anti-pobreza no basta considerar políticas aisladas. Es preciso

/seleccionar aquellos

seleccionar aquellos elementos del proceso social más significativamente relacionados con el problema a resolver y con la política estatal que se aplicará o evaluará. Esto conduce a la consideración conjunta de un haz de políticas definido a partir del objetivo central que se pretende alcanzar, considerando en forma simultánea fines y medios - técnicos - como manera de facilitar la coherencia y la unidad.

La estrategia antipobreza supone explorar acuciosamente todos los mecanismos sociales y las motivaciones culturales que signifiquen vetas potenciales de organización y conexión con los pobres críticos. Ella tendrá éxito siempre que innove el curso de diversos procesos, no siempre bien conocidos, que actualmente, mantienen o acrecientan la pobreza extrema. Al respecto interesa destacar que otras políticas sociales, diferentes a las tradicionales, se están generalizando en la región. Así, por consideraciones de prestigio nacional y de comercialización de los espectáculos de masa, pueden conducir a que se destine a las políticas deportivas y de comunicación una importante masa de recursos en perjuicio del gasto social más tradicional.

Hasta ahora, los deportes de masas en la región no han significado un importante canal de organización y promoción de los pobres críticos; más bien al contrario, han sido instrumentos de alienación social. Sin embargo, con las modificaciones del caso las bases organizacionales deportivas podrían contribuir a su utilización en las estrategias antipobreza.

La misma situación se plantea en la comunicación de masas y en especial con la televisión. Las redes de comunicación, existentes en casi todos los países latinoamericanos, pueden ser instrumentos muy importantes para alcanzar el contacto con poblaciones-objetivo dispersas. Asimismo, el voluntariado que alcanza a nuclear contingentes importantes en algunos países de la región podría tener un impacto muy considerable, si la acción de

/las múltiples

las múltiples organizaciones estuviera coordinada y dirigida a atacar la pobreza como objetivo central.

2. Adecuación y eficacia técnica de las políticas sociales.

Condición básica de toda política es su coherencia. Las contradicciones e incompatibilidades de que puede adolecer son variadas, como las que se recuerdan a continuación:

- a) inadecuación derivada de una definición imprecisa o errónea de los objetivos de las políticas mismas;
- b) limitaciones derivadas de la falta de coherencia entre la identificación de los sectores sociales concretos que las políticas pretenden beneficiar y la capacidad efectiva de los instrumentos utilizados para alcanzar y favorecer realmente a esos grupos;
- c) insuficiencia, falta de continuidad y de confiabilidad de las informaciones estadísticas y demás antecedentes necesarios tanto para formularlas como para ejecutarlas;
- d) incomprensión, rechazo u otros obstáculos ligados a diferencias culturales y falta de integración nacional, sea debido a la percepción que tienen los beneficiarios potenciales de los objetivos perseguidos, sea por la deficiente comunicación entre éstos y los funcionarios responsables de la aplicación de la política;
- e) inadecuada o tardía elaboración, aprobación o utilización de las disposiciones legales y reglamentarias requeridas, por fallas del aparato gubernamental o del poder legislativo;
- f) acontecimientos exteriores imprevistos y efectos inesperados de ellos, como las crisis de balance de pagos producidas por el alza de precios del petróleo y la situación simultánea de inflación y depresión en las naciones industriales, lo que ha obligado no sólo a profundos cambios de política económica, sino a la reducción del gasto público social;
- g) omisión o consideración insuficiente de los efectos indeseados de las políticas estatales.

/La enumeración

La enumeración precedente tiene por objeto recordar que la coherencia técnica de las políticas no es asunto fácil y que, en consecuencia, no puede prescindirse de estos factores en un análisis integrado de la materia aquí planteada.

3. La responsabilidad en la ejecución de las políticas sociales.

Un problema central de las políticas sociales es el de asignar las responsabilidades de su ejecución. En rigor, como se verá, se trata de una doble dificultad para determinar con precisión las acciones u omisiones que constituyen políticas, sus períodos de iniciación y término y los indicadores sociales respectivos que evalúen sus éxitos o fracasos.

Por una parte, la diversidad de regímenes políticos conlleva múltiples mecanismos de evaluación social: elecciones, cambios de funcionarios y diversos otros procedimientos.

El déficit de información permanente, la falta de un listado de indicadores sociales confiables y de validez reconocida, es otra vertiente de la indeterminación de las responsabilidades. Las controversias de evaluación tienen especial importancia ya que resulta fácil desnaturalizar el conjunto de los requerimientos de las estrategias, a través de programas parciales que actúan como sustitutos de propaganda, a los objetivos globales.

4. Las políticas sociales y el apoyo o resistencia de las fuerzas sociales y políticas. La coherencia técnica y la compatibilidad de las políticas estatales distan mucho de ser condiciones suficientes para su eficacia real. Esto también es, y a menudo de manera principal, resultado de fenómenos de tipo sociopolítico.

El hecho de que el programa de gobierno tenga un objetivo nacional prioritario como por ejemplo maximizar la tasa de crecimiento económico, o erradicar la pobreza, tiene repercusiones claras y orienta las políticas estatales en las áreas más diversas. Las restantes demandas sociales quedan supeditadas a las exigencias de aquel objetivo básico, restringiendo, en cierto modo,

/las opciones

las opciones posibles de las distintas políticas. El haz de políticas más relevante se referirá a los campos de acción que llevan más directamente al logro del objetivo propuesto y a las áreas donde se presume que se concentran las resistencias a esa finalidad prioritaria.

Toda política estatal procurará, obviamente, maximizar el apoyo y minimizar la resistencia dentro de márgenes compatibles con el fin que se propone. En este sentido, el conjunto de políticas pertinentes incluye el análisis de materias que pueden generar la oposición de grupos sociales con cuyo apoyo se espera contar para resolver otros problemas de alta prioridad.

Por otra parte, es habitual que las políticas cambien de dirección y finalidad real por la acción de ciertos grupos sociales, generando así desajustes entre plan y realidad. Conviene entonces prestar atención preferente al estudio de casos de formulación de planes y políticas, en especial de las transformaciones en la estructura de poder y demás factores políticos y técnicos que contribuyen a dejar en claro y a prevenir tales desviaciones.

### C. ANALISIS DE ALGUNAS POLITICAS SOCIALES CONCRETAS Y DE FACTORES QUE LAS AFECTAN

En los párrafos que siguen se intenta, mediante algunos ejemplos, presentar de manera gráfica las dificultades técnicas y sociopolíticas que pueden surgir en casos concretos y que envuelven dilemas sustantivos y estratégicos que es necesario resolver adecuadamente para mejorar las posibilidades de éxito.

1. Acentuación de lo ideológico o de lo pragmático: la reforma agraria. Si en un programa de reforma agraria se acentúan sus términos ideológicos, es posible esperar una mayor movilización social en apoyo del programa pero, al mismo tiempo, se maximiza la oposición, a la que se suman sectores que se sienten potencialmente amenazados por el principio de justificación utilizado. Asimismo, el planteamiento ideológico multiplica las expectativas y,

/por consiguiente,

por consiguiente, las demandas, ya que el invocar prioritariamente el acceso a la tierra, se genera un derecho cuyo cumplimiento todos querrán exigir, lo que, en verdad, no es sino la otra cara de la movilización social buscada. El resultado neto del juego de estos factores y de otros aquí omitidos sólo puede juzgarse en cada situación particular.

El problema se complica aún más si se considera que la elevación efectiva del nivel de vida de los sectores sociales beneficiados requiere la asignación prioritaria de recursos para fines de capacitación, asistencia técnica y apoyo crediticio a los nuevos productores, lo que, a su vez, se facilita de existir suficiente respaldo social. Todo ello sin olvidar un problema político-técnico adicional dado por la necesidad de crear o perfeccionar canales eficientes para comercializar esa producción, evitando que intermediarios poderosos logren imponer precios y retener para sí una proporción considerable de su mayor valor.

En síntesis, la forma de plantear la cuestión dependerá de la percepción que se tenga de las restricciones existentes y del efecto neto resultante de apoyo y oposición, según se adopte uno u otro de los enfoques inicialmente enunciados.

2. Los resultados difieren del objetivo inicial: la vivienda.  
La vivienda constituye un objetivo prioritario que tiende a solucionar un problema social apremiante y a constituirse, a la vez, en un instrumento permanentemente utilizado por los gobiernos para aumentar el empleo y la actividad económica en el corto plazo, induciendo así una mayor tasa de crecimiento. Los beneficiados teóricos de esa política son los "sin casa", los desocupados y, en general, los sectores más desposeídos de la población.

Enfrentados a esta doble prioridad, los gobiernos se encuentran, en primer término, con la limitación de los recursos disponibles para financiar con fondos públicos la construcción de viviendas populares, o con la dificultad política y técnica de transferir al

Estado recursos adicionales suficientes por la vía tributaria. Al mismo tiempo, la reactivación económica apremia, por lo que el camino más directo es aprovechar el fácil acceso al crédito y al capital de las empresas constructoras, las que, por cierto, no son espectadoras pasivas de este proceso, sino que utilizan todo su poder para influir en la estructuración definitiva del programa. Paralelamente se estimula el ahorro privado para la vivienda.

Sucede, empero, que los grupos que simultáneamente desean casa y pueden ahorrar, pertenecen a sectores medios normalmente afiliados a organizaciones gremiales poderosas, que se movilizan desde el instante mismo en que se plantea el programa, con la finalidad de extraer de él la mayor cuota de beneficio. El resultado suele ser que las dimensiones de la casa-tipo se ajustan a las expectativas de la clase media, que se establecen exenciones y privilegios para constructores e inversionistas y se crean, además, sistemas de ahorro y préstamo. La política se convierte así en el instrumento de un programa habitacional para grupos medios. No se discute aquí el beneficio social resultante de tal iniciativa; interesa sólo señalar que el resultado difiere de las intenciones originales o de la presentación formal del plan.

Frecuentemente se da, además, una disputa técnico-política dentro del aparato gubernamental entre los que quieren construir viviendas y quienes se preocupan por un desarrollo urbano más armónico. A las consideraciones de diversa índole que se hacen para justificar uno u otro énfasis en la definición del objetivo, se añaden las presiones que ejercen dueños de tierra urbana, intermediarios financieros, gremios de arquitectos o constructores, organizaciones de trabajadores y otros sectores que, a su juicio, podrían verse afectados por la decisión final y el programa real que pueda emerger. Asimismo, pueden suscitar conflictos por ejemplo, los programas de autoconstrucción ante los que - en función de sus expectativas previas - diferentes grupos y organizaciones sociales reaccionan en forma encontrada, a lo que se suman la influencia de los fabricantes de materiales de construcción que temen ver perjudicadas sus ventas futuras.

/No debe

No debe extraerse una conclusión pesimista de este análisis. Si bien los factores que inciden en el rumbo real que toma una política de vivienda son variados y complejos, no lo es menos que la falta de homogeneidad de intereses de los diversos actores permite disponer de un margen de maniobra nada despreciable para orientar la política en la dirección deseada. Es preciso, sin embargo, no ignorar los elementos que tengan real influencia en cada caso particular.

3. Medios inadecuados para alcanzar los objetivos esperados: la educación. En la mayoría de las sociedades occidentales la educación ha pasado a ser considerada, cada vez más, como el canal básico de movilidad social. Podría afirmarse que esta supervaloración de la educación formal tiende a aumentar. Y ello es en cierta medida razonable por cuanto el éxito o el fracaso dentro del sistema escolar determina crecientemente la naturaleza de las posiciones ocupacionales a que se tendrá, eventualmente, acceso en la sociedad global. Quienes no tienen éxito y abandonan tempranamente el sistema escolar, quedan eliminados de los caminos que conducen a las mejores posiciones. La anterior es la argumentación central de quienes quieren basar los esfuerzos de la lucha contra la pobreza en programas educacionales. Estos, empero, aún cuando necesarios, distan de ser suficientes.

Pero es evidente que si los pobres aumentan sus capacidades educacionales, el resto de los miembros de la sociedad también lo hará, con lo que la brecha entre unos y otros no se reducirá. Ello sólo podría lograrse redistribuyendo recursos educacionales. Hacer progresar a los pobres exige dedicarles una proporción mayor de los nuevos recursos gastados en educación. Políticamente hay una dificultad extraordinaria en lograr tal objetivo, porque todos los grupos sociales luchan por mejorar su educación, dado el alto valor que se le concede en la sociedad contemporánea. Además, el problema no es exclusivamente financiero. En caso de obtenerse los recursos

/necesarios, hay

necesarios, hay que plantearse la pregunta de si se tiene también la capacidad de implementar las metas educacionales. Probablemente no. No basta construir edificios para las escuelas y proporcionar equipo moderno; se requieren, además, individuos de alto nivel que actúen como maestros y administradores y que constituyen la base de mayor importancia para la obtención de éxitos a nivel educacional. Y estos individuos no son, usualmente, los que van a trabajar en áreas de pobreza.

La estrategia centrada en la educación olvida a muchas personas pobres. Se basa, además, en un rompimiento o corte en las relaciones entre la posición de la familia y la de los jóvenes. Sólo puede ser aplicada a futuro y para los individuos que todavía están en edad de incorporarse al sistema educativo. Olvida, por lo tanto, a sus familias y a otros que viven en pobreza, y omite cualquier acción que favorezca a aquellos jóvenes que no pueden tener éxito en la escuela a consecuencia de razones diversas.

Supone además, que la economía absorberá y recompensará a los escolarizados, lo que parece incierto. Cuando se dan situaciones de escasez de personal altamente calificado y de abundancia de mano de obra sin educación, se aprecia que los primeros consiguen insertarse en el mundo ocupacional con facilidad, mientras que los otros no lo logran. Ello hace pensar que todo depende de aumentar la educación de estos últimos. Se trata en parte de la profecía autocumplida. Cuando empieza a haber disponibilidad de individuos con niveles más altos de educación que aspiran a desempeñar las tareas que la generación anterior realizaba eficazmente con menor formación, comienza también a seleccionarse a los mejor capacitados. Y ello aunque la tarea que vayan a desempeñar no exija en manera alguna tal nivel. Se trata del conocido fenómeno de la "devaluación" de la educación: ésta se convierte en una "moneda" que no alcanza para "comprar" un trabajo.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Sobre el tema, véase Aldo E. Solari, Estudios sobre educación y empleo, Cuadernos del ILPES, N°18, Santiago, 1975.

Cuando la educación primaria se ha extendido ampliamente en el país, se comenzará a exigir tener un diploma secundario para ser vendedor en una tienda de barrio, o empleado de un supermercado. Asimismo, es común en la región que individuos con estudios universitarios parciales e incluso completos aspiren a ocupaciones para las cuales están absurdamente sobre-calificados.

Los países desarrollados, por lo demás, muestran ejemplos de extendida cesantía entre quienes han realizado estudios de tercer nivel. Todo ello permite afirmar que extender la educación no es el medio idóneo para terminar con la pobreza. Ello, obviamente, no implica postular, en manera alguna, que no deba extenderse al máximo posible el acceso a la educación. Se afirma simplemente que no es la panacea antipobreza y que no pueden basarse en tal argumento, quienes afirman la necesidad de eliminar la gratuidad de ciertos niveles y buscan limitar el acceso a la universidad. Con ello, en definitiva, lo que se logra es eliminar mecanismos de movilidad social obtenidos por la clase media, sin que haya nada que asegure una mayor excelencia en el producto obtenido.

4. La política de seguridad social y la carencia de cobertura o las prestaciones insuficientes que afectan a los pobres críticos.

En la generalidad de los países de la región, las modalidades de relacionamiento entre los sistemas de seguridad social y la constitución y mantención de la pobreza extrema es paradigmática de una política social que distribuye sus beneficios en razón directa de los recursos de poder que poseen los grupos. De ahí, entonces que los pobres críticos queden al margen de sus beneficios o perciban prestaciones mínimas en comparación con las asignadas a otros grupos sociales.

Se puede hoy afirmar como vullido lo que Marshall Wolfe anotó una década antes: "En la América Latina de hoy, sobre pocos problemas de política pública parece haber tanto consenso como sobre las

/deficiencias de

deficiencias de los sistemas de seguridad social".<sup>1/</sup> En rigor, el consenso desde la perspectiva analítica ha sido por lo demás, persistente.<sup>2/</sup> El consenso incluye la obvia necesidad de los seguros y prestaciones sociales, la evidente ineficacia en su actual administración, la heterogénea y desigual modalidad de sus prestaciones a través de múltiples instituciones, la gravitación excesiva del gasto en seguridad social en el producto geográfico y, en general, el carácter regresivo que asume la globalidad del sistema.

¿Por qué entonces no se modifica un sistema denunciado como tan ineficaz por los analistas? La razón es simple: los diferentes grupos de presión que se benefician de tales sistemas impiden su transformación. En rigor, existen variadas modalidades de reforma, de acuerdo a los intereses de la coalición social que impulse alguna de las eventuales opciones de transformación. Los servicios y prestaciones sociales no sólo acreditan la actual fuerza relativa de los grupos, sino también el origen de su incorporación social, de modo que han sido los canales de movilidad y segregación de los diferentes estratos sociales lo cual, por cierto, no favorece ningún género de modificaciones que signifiquen un retroceso en las líneas de bienestar obtenidas a través de diversas prestaciones sociales.

---

<sup>1/</sup> Ver al respecto, Marshall Wolfe, La seguridad social y el desarrollo: la experiencia latinoamericana, documento presentado al Seminario sobre Seguridad Social en relación con el desarrollo económico y social organizado por la Universidad de Wisconsin, en noviembre de 1967.

<sup>2/</sup> En 1977, Carmelo Mesa-Lago, en Modelos de seguridad social en América Latina, ediciones Siap - Planteos, Buenos Aires, Argentina, 1977, nos advierte en uno de los más importantes trabajos acerca de la seguridad social en América Latina que "...a pesar de la escasez de capitales existentes en la región, los fondos del sistema de seguridad social rara vez son invertidos eficientemente. La generosidad de los beneficios de seguridad social y la magnitud de su costo, combinadas con un manejo deficiente de sus recursos financieros, ha contribuido en algunos países a fomentar la inflación, las crisis financieras, el estancamiento económico y la reducción de los niveles de vida".

Se ha destacado en diversas oportunidades, que la seguridad social, en la generalidad de los casos, ha sido omitida en los planes adquiriendo el status de una cuestión al margen de los avatares del proceso de planificación. Ello reafirma la percepción de que la esfera de la seguridad social constituye un reflejo institucional de la fuerza de los grupos que hasta ahora, por regla general, no desean construir otro escenario para las decisiones que los obligase a modificar sus tácticas usuales. No hay tampoco, en relación con su transformación, problemas técnicos insuperables.

La seguridad social ha sido construida en forma fragmentaria con el peso de las demandas de los grupos organizados, que han accedido a las prestaciones primarias o que han elaborado diversos regímenes con beneficios especiales. Es obvio que los individuos aislados o los grupos sin organización no tengan cobertura en el sistema o si la tienen, ella sea mínima. Se podría hipotetizar que las líneas de pobreza extrema, se correlacionan estrechamente con los sectores no cubiertos por ningún sistema de prestaciones sociales. Recuérdese además que dichas prestaciones además de sus beneficios monetarios directos constituyen canales de acceso a los servicios de salud e incluso a los subsidios preferenciales para la vivienda.

5. Las tensiones internas de las políticas de salud antipobreza en contextos de semi-desarrollo. Es bien sabido que en situaciones agudas de subdesarrollo, una estrategia de salud logra importantes éxitos en las primeras fases de su desarrollo. De acuerdo a los indicadores usuales, la dotación de más recursos, tanto de salud estricto sensu, personal médico y paramédico, equipos e instalaciones, como de saneamiento ambiental, han obtenido logros de importancia: erradicación de ciertas enfermedades transmisibles o al menos su disminución significativa; disminución de la mortalidad general e infantil, etc. Es el caso de América Latina, los datos reflejan un esfuerzo continental que emana de la obra de cada país. Mirada

/en conjunto

en conjunto, ésta ha sido substancial. Analizada en términos de menor morbilidad y mortalidad, impresiona igualmente".<sup>1/</sup>

Con todo, existen diferencias apreciables en la planificación de la salud para los contextos de subdesarrollo y semidesarrollo, siendo éste último el que caracteriza, de más en más, a la mayoría de países de la región. Una vez obtenidos aquellos logros de importancia, la situación de salud y los requerimientos necesarios para mitigar o abolir los condicionamientos que mantienen o generan la pobreza crítica llegan a ser complejos porque exigen una revisión completa del sistema de salud y su relación con el medio social. Es el momento en que la interdependencia de los elementos que conforman el sistema de salud muestran diversas tensiones ante la política que intenta, sea incorporar a los pobres en sus prestaciones directas, sea el menos que se beneficien con los progresos del sistema sanitario. Sin intentar la constitución de un inventario taxativo, se debe tener en cuenta en las investigaciones que apoyan el diseño de políticas de salud antipobreza algunas de las puntualizaciones.

a) La estructura de la morbilidad de un país semidesarrollado, tiende a ser heterogénea. Las patologías que forman dichas estructuras incluyen enfermedades infecciosas típicas de los niveles agudos de subdesarrollo, son un registro múltiple de enfermedades que alcanza a una proporción importante de enfermedades mentales.<sup>2/</sup> Ante dichos múltiples requerimientos, aumentan la diversificación y especialización de los profesionales médicos y paramédicos.

b) El aumento de las tasas nacionales de esperanzas de vida al nacer oculta el carácter diferencial de aquellas tasas por

---

1/ Organización Panamericana de la Salud, Plan decenal de Salud para las Américas. Informe Final de la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas. Documento Oficial N°118, enero de 1973, p.3.

2/ Organización Panamericana de la Salud, Ibidem, p.37. "Se calcula que la prevalencia de psicosis en la Región oscila entre 15 y 50 casos por 1.000 habitantes y que las neurosis que exigen tratamiento médico es de 50 a 200 casos por 1.000".

grupos y clases sociales, respecto a lo cual se carece, por lo general, de información pormenorizada. Con todo, el número de consultas médicas muestra que prevalecen enfermedades de grupos de bajos ingresos, generalmente infecciosas y que afectan, en especial, a la población infantil. Sin embargo, el proceso de sofisticación de la medicina, aparta las preocupaciones de los centros hospitalarios y de investigación, que advienen a líneas de excelencia profesional, de aquellas enfermedades prevalentes. La comprensible aspiración generalizada de los personales médicos y paramédicos es mantenerse integrado a la red de progresos médicos y de especialización de dichos grandes centros hospitalarios. Por su parte, las enfermedades de los sectores de extrema pobreza no requieren un profesional de tan alta especialización y de tan larga formación.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ver al respecto, a Emanuel de Kadt, "Aspectos distributivos de la salud en Chile", en Bienestar y pobreza, CIEPLAN, edit. Universidad Católica, Santiago, Chile, 1974, p.137. "Al igual que en otros países y regiones, en Chile el sistema de salud es, en gran medida, una "copia" del imperante en las naciones industrializadas, caracterizado por la prioridad que otorga al aspecto "curativo". Esta aplicación de modelos importados es contraproducente, principalmente por dos razones. En primer lugar, porque pese a toda su satisfacción, la tecnología médica "avanzada" se demuestra incapaz de combatir las enfermedades que afectan principalmente a los pobres; y entre éstos últimos, en forma específica a los niños de los países subdesarrollados. En segundo lugar, los modelos "importados" han sido elaborados a partir de una realidad muy distinta a la de los países pobres. Por eso su aplicación a éstos no contribuye a solucionar sino que, por el contrario, empeoran el problema de la distribución de los servicios de salud y, por ende, el de la salud misma. En efecto, los vendedores de equipos e instrumentos - provenientes de los países industrializados - y los médicos especialistas presionan por introducir técnicas, material y hasta las aspiraciones de la "medicina" moderna. Estos adelantos se instalan en hospitales y centros que sirven a las zonas más densamente pobladas, lo que explica no sólo las diferencias abismantes entre las áreas rurales y las urbanas, sino, además, las que dentro de las ciudades se observan entre quienes perciben altos ingresos y aquellos que carecen de medios para obtener atención médica.

c) La localización del personal médico se concentra en las metrópolis y grandes ciudades en que están ubicados los centros hospitalarios de mayor excelencia, por lo cual las unidades de atención de salud de la periferia urbana y, en especial, de las localidades rurales no ofrecen atractivos. La destinación del personal médico para las zonas deprimidas presenta problemas que pueden enfrentarse con dos tipos de opciones polares: un sistema de planificación, con algún grado de compulsión actual y con gratificaciones futuras de carrera y especialización o un sistema de mercado, que mediante la ley, disminuya los estándares oficiales de profesionalización requerida, y produzca una movilidad de la oferta de profesionales ante dicha demanda eventual.

d) La formación de recursos humanos en el sector salud significa una "inversión" cuyos efectos demoran en fructificar en todo caso. Las pérdidas pueden ser muy altas, si algún cambio en el sistema modifica las expectativas iniciales. Ello puede traducirse en migración de profesionales hacia países de mayor desarrollo, sea por razones de remuneración o de perfeccionamiento o por ambas.

Ello importa para la política de salud antipobreza, ya que de acuerdo al peso y recursos de los actores en su proceso interno, puede significar una menor o mayor dotación de personal para atender los sectores de extrema pobreza.

e) Un ámbito crucial de las políticas de salud antipobreza radica en el problema de su carácter selectivo, referido a dos dimensiones: las situaciones de salud de los sectores pobres y el financiamiento tanto de sus demandas como de sus necesidades básicas.

i) Con relación a la selectividad de las políticas antipobreza en materia de salud la situación-objetivo es de carácter difícilmente separable del resto de las condiciones socioeconómicas de la pobreza. El diagnóstico de las enfermedades de los sectores de extrema pobreza necesita investigaciones pormenorizadas acerca de la interdependencia o dependencia de la variable

salud en relación a los otros indicadores sociales.<sup>1/</sup>

ii) El problema del financiamiento de la salud y de las transferencias selectivas a los grupos de pobres críticos reintroduce los temas de la política de salud en la arena política de confrontación de intereses.<sup>2/</sup> En efecto, las diversas modalidades de financiamiento constituyen el elemento más característico para diferenciar los modelos y sistemas conocidos y prevaletentes. Dicho tema es casi central a las polémicas en materia de salud, no sólo por la diversidad de opciones políticas existentes, sino también por el hecho de que los costos financieros de la salud han experimentado universalmente mayores alzas que el costo de vida general.

---

1/ Ver al respecto, Gérard Destanne de Bernis, "La planification sanitaire" en Revue Tiers-Monde, Tome XIV - N°53, Janvier-Mars 1973, 00.40-41: "Pour pouvoir préparer valablement l'elaboration de plans de santé publique, il faut donc d'abord se mettre en mesure de comprendre la situation sanitaire telle qu'elle est, c'est-à-dire dans ses conditions concretes, historiques, économiques, sociologiques, écologiques. Le survey qui est alors nécessaire n'est pas seulement un recensement des maladies et de leur prévalance. Il s'agit d'une explication des interférences mutuelles entre ces maladies comme avec l'ensemble des conditions socio-économiques, au sein de chacun des groupes homogènes de population. Ce sont des analyses des "hommes-malades" qui sont nécessaires. De tels survey ne sont pratiquement disponibles nulle part..."

2/ Alfredo Leonardo Bravo, Sistemas y modelos de organización de la salud, Corporación de Promoción Universitaria, CPU, Documento de Trabajo N°107, Agosto, 1978, Santiago, Chile, p.3. "La política de salud de un país es parte integrante de la política social del mismo y como tal está indisolublemente ligado a la orientación de la política general de gobierno. La formulación de una política trae consigo una serie de decisiones en cadena, que dicen relación, con la accesibilidad de las personas a los servicios y con las relaciones entre las entidades que financian los servicios, las personas que los proveen y los grupos sociales que los utilizan.

/En líneas

En líneas generales, la oferta selectiva de salud abarca dos esferas: las acciones de protección y fomento, de difícil selección entre los grupos focales y el resto de la sociedad; y la oferta de prestaciones curativas, en que la selección se efectuaría en relación con otros grupos menos pobres, sectores medios y acomodados. ¿Cómo subsidiar a los grupos focales sin que tales subsidios se filtren hacia otros sectores o cómo implementar el subsidio sin aumentar los costos que requiere su administración selectiva?

Por otra parte, es necesario distinguir la demanda de las necesidades de salud. Está ya suficientemente demostrado por los procesos de salud del pasado que sus importantes logros han sido independientes de las demandas y percepciones de los usuarios y consecuencia principal de los planes de saneamiento ambiental.

Las investigaciones acerca del ámbito de conexión entre oferta y demanda de salud deberán acreditar del modo más objetivo el carácter de las tensiones antes referidas y las restricciones y posibilidades de políticas de salud antipobreza.

#### IV. UN FALSO DILEMA: ORGANIZACION DESDE ARRIBA O PARTICIPACION POPULAR

Cuando se analizan las dificultades de las políticas antipobreza surge la necesidad de encontrar procedimientos que contribuyan a concretar las buenas intenciones de quienes las diseñan.

Las dificultades reales para alcanzar a las poblaciones-objetivo han hecho surgir dos tipos principales de observaciones. Por un lado, que en un escenario social competitivo, la única manera de obtener una porción de los bienes disponibles exige la organización de los pobres y su participación activa en la defensa de sus propios intereses. Por el otro, que los programas y proyectos usuales adolecen de un "sesgo mesocrático", vale decir, que intentan satisfacer necesidades que sienten quienes pertenecen a las clases medias-altas y a los sectores modernos de la sociedad que pueden no coincidir con las de aquellos a los que supuestamente van dirigidos y que, además, universalizan soluciones que pueden no respetar los valores y la cultura de otros segmentos de la sociedad.

En definitiva, ambos argumentos se encuentran estrechamente vinculados. Critican el paternalismo y el asistencialismo de muchos de los programas sociales, invocan una cierta "sabiduría" popular por lo menos para saber lo que les conviene y postulan, en fin, la defensa y conservación de valores sociales y "culturas" o "subculturas" ante la uniformización que deriva del avance del industrialismo.

A continuación se analizarán ambas argumentaciones.

A. LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS POBRES:  
¿UNA ALTERNATIVA?

1. Hay dificultades para que las acciones contra la pobreza se concreten y sean realmente beneficiosas para los pobres. La conciencia creciente que se tiene de las diversas limitaciones existentes en tal sentido, ha conducido a que se busquen alternativas, entre las cuales la participación de los grupos pobres se ha convertido en la meta y en el medio de muchos programas.<sup>1/</sup>

2. En general, la participación se entiende como el fomento del compromiso de los individuos aislados con programas que tienen que ver, en general, con pequeñas actividades a nivel local. Se trata de acciones micro-sociales, en las cuales normalmente se espera que la comunidad haga suyas las soluciones esbozadas por los planificadores de un determinado sector. Participar, en tal contexto, no es más que contribuir a poner en práctica decisiones tomadas en las esferas del poder. Es a lo más ratificar decisiones ya tomadas.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Así, el Informe Dag Hammarskjöld postula que la "Capacidad de diálogo y negociación" de un país o de un grupo social en el seno de un país, debe estar "respaldada por una alternativa verosímil de acción unilateral y confrontación". Al respecto agrega: "Este concepto no debe constituir la piedra del escándalo... Ni las transformaciones socialistas, ni las socialdemócratas, ni las de bienestar social capitalistas, han sido logradas sin que los aspirantes a una cuota de participación mayor en el sistema se organizaran para exigir y - en caso necesario - para imponer sus reivindicaciones. Tampoco se ha logrado, en los casos de cambio sin una revolución total, un progreso significativo sin que los elementos dominantes del sistema comprendieran que los cambios negociados eran para ellos menos nocivos que la confrontación". "¿Qué hacer?: Otro desarrollo", Development Dialogue, Nº 1/2, 1975, p. 74.

<sup>2/</sup> Una excelente discusión de diversos aspectos relacionados con la participación de la comunidad, puede verse en Hernán Ramírez Duque y Alberto Vasco Uribe, Resultado y propuestas del Grupo de Estudio Nº 11, Participación de la comunidad en los programas y actividades del sector salud, Documento RSSC 7, Ministerio de Salud Pública, República de Colombia, 1973. Muchas de las ideas que siguen han sido recogidas de dicho trabajo.

El objeto sobre el cual actúan quienes promueven la actividad participatoria es, en general, la pequeña comunidad rural, estimando que ella tiene condiciones "naturales" que facilitan el ejercicio de la participación. De alguna manera y a veces sin saberlo, se están repitiendo los viejos esquemas que distinguen entre comunidad y sociedad. Hay en todo ello una cierta mitificación de la vida del campo, atribuyendo a quienes viven en él determinadas características de índole psicosocial que permitirían el desarrollo del espíritu comunitario.

Dicha comunidad es concebida como un "todo homogéneo y no participante". La acción recomendada por lo tanto, es fomentar que lo haga y para ello se tiende a apoyar a los líderes "naturales" de la misma, vale decir, a aquéllos que siempre han participado.

La participación se identifica con la microparticipación.<sup>1/</sup>

En fin, la actividad de la población se atomiza; no hay estructura jurídico-administrativa que permita a los representantes de estos grupos expresarse en los diversos niveles de la decisión, y ello conduce a la proliferación de entidades que promuevan las más diversas formas de la denominada participación.<sup>2/</sup>

3. Pero la participación puede concebirse en formas diferentes. Así, existen importantes sectores de la población - los pobres - que se encuentran radiados de los canales participatorios, mientras que otros grupos sociales sobreparticipan en las actividades y bienes sociales.

Tal hecho se torna inteligible situándolo en un contexto más amplio y recordando que las recompensas no se distribuyen aleatoriamente entre los miembros de la sociedad. Existe una estructura de dominación, merced a la cual quienes ocupan ciertas posiciones se

---

<sup>1/</sup> Sobre este tema véase Carlo Geneletti, The Concept of Participation: an Evaluation, CEPAL, Santiago, borrador DS/125, agosto 1975.

<sup>2/</sup> Duque y Vasco, op. cit.

reservan una proporción mayor de los bienes disponibles que la que les correspondería si el criterio distributivo fuera su incidencia en el volumen demográfico societal.

Aquella forma de distribución se logra mediante dos expedientes: la coerción física y la legitimación consensual de la dominación vigente, que se obtiene mediante la difusión de ideologías justificativas de tal distribución desigual.

4. Es en dicho contexto que tendría lugar la participación referida de los estratos dominados. En términos generales puede sostenerse que mientras pueda hacerlo, la clase dominante sólo permitirá a los grupos subordinados una participación funcional al mantenimiento de la dominación, esto es, que la legitime como clase dominante.

Si las demandas de los dominados-participantes superan ciertos límites, quienes ejercen el poder reaccionarán tratando de ocluir los canales a través de los cuales aquellas se procesan. Habrá casos en que no lo conseguirán y un grupo social movilizado podrá llevar sus demandas a la arena política, haciéndose un lugar en ella y obteniendo todo o parte de las recompensas que reivindica. Caben allí dos posibilidades: una, la derrota total de los anteriores dominadores y su sustitución por los nuevos grupos emergentes; otra, la transacción, por la que aquéllos aceptan perder una parte de sus prebendas "para que todo siga como está", esto es, para lograr el mantenimiento del sistema que, en definitiva, les es favorable.

En este caso el grupo ascendente es, de alguna manera, cooptado a través de su incorporación al sistema de dominación y puede esperarse que el futuro contribuya a taponar demandas similares de nuevos grupos emergentes, aún cuando también es cierto que el éxito alcanzado puede influir en otros sectores marginados como ejemplo a seguir.

5. La mayoría de los programas antipobreza tienden a promover la organización de los grupos populares y su participación en un sistema sociopolítico que se desea mantener o cambiar moderadamente. En muy pocos casos, por eso mismo, la participación que se postula implicará una real influencia de los grupos pobres en la toma de decisiones.

A lo más puede pensarse que un segmento de los grupos dominantes, que ha conquistado todo o parte del aparato estatal, promueve esa mayor participación popular a efectos de fortalecer su posición, sea mediante la amenaza que esos sectores pueden representar para otros segmentos dominantes, sea por la legitimación que el apoyo popular entrega a su actuación en el gobierno. Los regímenes populistas han sido usados a menudo como ejemplo de esta manipulación "desde arriba" que tiende a la movilización-desmovilización de los sectores populares. Es evidente, empero, que no en todos los casos se da tal "manipulación" en forma pura. Análisis más pormenorizados de dichos períodos históricos muestran la capacidad de organización autónoma y, por tanto, de negociación de los sectores populares.<sup>1/</sup>

6. Si, como se dijo anteriormente, la participación que propugnan los programas antipobreza se limita a la realización de algunas actividades al interior del proyecto específico, no puede pensarse que ella sea la vía por la cual los grupos pobres como un todo aumentarán su capacidad de negociación en la sociedad y presionarán a efectos de obtener una mayor proporción de los bienes sociales disponibles.

Para ello se requiere la organización autónoma de los pobres, problema eminentemente político que afecta no sólo a los pobres, sino al conjunto de la sociedad.

7. Hay quienes consideran que la vía de la organización tampoco lleva al éxito, y postulan aprovechar los impulsos espontáneos de las masas para introducir los cambios deseados, dada la tradicional impotencia de los pobres: "The poor can create crises but cannot control the response to them". El espontaneísmo de las masas hace peligrar el sistema como un todo. Cuando se busca organizarlo lo único que se consigue es quitarle impulso y, en definitiva, contribuir a su reintegración al sistema.<sup>2/</sup>

---

<sup>1/</sup> Al respecto véase Francisco C. Weffort, Classes populares e desenvolvimento social. Contribuição ao estudo do populismo. Santiago, ILPES, 1968.

<sup>2/</sup> Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Poor People's Movements: Why they Succeed, How they Fail. Pantheon, 1977.

Es evidente que, como sostienen tales autores, el éxito de los movimientos populares no tiene proporción con el grado de organización alcanzado. Aunque se requiera estímulo y liderazgo, éste no tiene por qué provenir de la organización. Asimismo, los intentos de organizar a sectores poco estructurados, como los desempleados, tienden a fracasar. En la mayoría de los casos la organización asume la representación de estos grupos que, en realidad, no participan en ella: son movilizados más bien que organizados. Por último, también es cierto que movimientos firmemente estructurados y organizados pueden tener menor efectividad en su acción como movilizadores del descontento popular que aquellos más desorganizados y poco estructurados.

Otro elemento a considerar es que en muchos casos el movimiento terminará siendo la base de poder de un grupo de líderes que puede desentenderse de las verdaderas reivindicaciones de sus representados para afianzar su propio poder y alcanzar la realización de intereses personales. Ello es más cierto aún de aceptar que en las comunidades pobres, la apatía es una de las características psicológicas comunes,<sup>1/</sup> lo que lleva a dejar la iniciativa de la organización y defensa de los propios intereses en manos de individuos que incluso provendrán de otros sectores sociales.

Todo lo anterior, empero, no disminuye la importancia de la organización de los sectores populares como forma reivindicativa. Podrán

---

<sup>1/</sup> El sistema de valores predominante justifica grandes desigualdades de toda índole, y afecta también a los pobres, haciéndoles aceptar su condición. La cultura de la pobreza es inducida, buscando producir culpabilidad y reforzar la pasividad. Algo similar sucede con los servicios de bienestar. Ver Ralph Milliband, "Politics and Poverty", en Dorothy Wedderburn, editora, Poverty, Inequality and Class Structure, Cambridge University Press, 1974, p. 195. Sobre cómo la cultura dominante tiende a interpretar el mundo en beneficio propio y a transmitir tal perspectiva a las clases subordinadas puede consultarse un excelente estudio de Luis Barros y Ximena Vergara, El modo de ser aristocrático. El caso de la oligarquía chilena hacia 1900. Santiago, Aconcagua, 1978, esp. 153 y ss.

citarse múltiples casos de fracaso, pero no por ello podrá negarse que en el mediano y largo plazo, la única manera en que esos sectores pueden hacer frente a un sistema económico y social basado en el abaratamiento constante de la mano de obra, es estableciendo movimientos sindicales y organizaciones populares dotadas de fuerza suficiente como para dotar a sus dirigentes de capacidad de negociación frente al empresario. Por ello: "Even the most dictatorial regime today learn sooner or later what ancient rulers knew, how to make concessions to unorganized and spontaneous pressure from the masses, if necessarily underlining their continued authority by face-saving punishment for 'agitators'. It is organized popular action they seek to prevent".<sup>1/</sup>

8. Es necesario, entonces ver la forma por la cual los sectores más pobres pueden comenzar a organizarse. Habrá algunos que, dada su inserción en la actividad productiva, su vinculación vecinal, etc., están en condiciones de hacerlo o ya lo han hecho. En estos casos es muy probable que hayan asumido una cuota de participación en las actividades sociales, por lo menos en aquellos rubros que les conciernen más directamente.

Hay otros, sin embargo, los pobres "atomizados" respecto de los que incluso resulta difícil imaginar a través de qué cualidad común podrían convertirse en un grupo. Son estos los individuos que normalmente están en peores condiciones y a los que no llegan los programas que supuestamente les van dirigidos.

¿Qué mecanismos pueden constituirlos en un grupo organizado que defienda los derechos que les corresponden?

En el caso latinoamericano, muchos de los individuos pobres, especialmente los que se dedican a actividades rurales y practican la auto-subsistencia, no sólo no participan en los canales establecidos por el Estado-nación, sino que muy probablemente ni siquiera se encuentran vinculados al sistema nacional. En estos casos, la posibilidad de dotarlos de mayor participación en los servicios sociales pasa por la previa necesidad de integrarlos al sistema como un todo.

---

<sup>1/</sup> Eric Hobsbawn, "Can the Poor Organize?", Times Book Review, New York, 1978.

La desvinculación puede asumir dos formas: a) física, cuando los servicios se encuentren ubicados en lugares inaccesibles para los individuos a los que se desea hacer participar, por ausencia de transporte, por deficiencias en él, por distancia, etc.; b) social, caso en que los individuos no demandan los servicios existentes a consecuencia de factores culturales (carencia de educación práctica o carencias diferentes), económico-sociales (falta de empleo o de ingreso), o de una combinación de ambos.

Allí el problema consistiría en solucionar el rechazo que los grupos pobres tienen por los servicios prestados, o acabar con las dos formas de desvinculación mencionadas.

Es necesario entonces elaborar mecanismos para que la comunidad participe de acuerdo a su capacidad. En segundo lugar, el sistema debe aceptar esa participación. Asimismo, ella no puede reducirse a aspectos secundarios, sino que debe asumirse que la comunidad sabe cuáles son sus necesidades, por tanto debe promoverse su participación a diversos niveles y no sólo en las fases de ejecución.

Ello implica atacar las ideas dominantes sobre el carácter puramente "técnico" de las actividades planificadoras, que lleva a sostener que sólo pueden tener acceso a ellas quienes han sido sometidos previamente a un proceso de educación especializado, que los ha capacitado para su realización. Es dudoso, sin embargo, que ello sea así o por lo menos es posible afirmar que gran cantidad de aspectos de dicha tarea pueden "destecnificarse" de modo tal que los propios interesados puedan acceder a la toma de decisiones que les conciernen.

Asimismo, no bastan las acciones "por una sola vez". Hay la tendencia a la "oligarquización" de cualquier organización, por lo que debe fomentarse continuamente la renovación a su interior.

B. ¿EXISTE UN SESGO MESOCRÁTICO EN LOS PROGRAMAS ANTIPOBREZA?

Son usuales en la actualidad, como ya se dijo, las críticas a diversas características de los programas dirigidos a los pobres, aduciendo que no toman en cuenta las peculiaridades, especialmente culturales, de las supuestas poblaciones-objetivo y diseñan los programas inspirados más bien en sus propias necesidades sentidas que en las de la población-objetivo. Ello conduciría a la no utilización por sus usuarios potenciales y a que beneficiaran realmente a grupos sociales situados por encima del umbral de pobreza.

El argumento reseñado precedentemente adquiere diferente formulación. En el caso de esos economistas, se tiende a sugerir que los pobres carecen de la capacidad adecuada para responder a las incitaciones del mercado y que, por lo mismo, no manejan adecuadamente su presupuesto, lo que obligaría a las agencias a actuar por ellos. En lugar de dotarlos de ingresos que los pobres pudieran gastar a su antojo, se sugiere la posibilidad de una mejor utilización de los fondos disponibles mediante su administración por funcionarios que entregarán a los "clientes", bienes y servicios en las cantidades que, de acuerdo a algunos criterios, estimen que cubren sus necesidades.

Tales razonamientos tienen inspiración en la idea de la existencia de una cultura de la pobreza, y han tenido especial recepción en la etapa crítica de la "guerra a la pobreza" en los Estados Unidos. Es, sin embargo, dudoso que pueda sostenerse teóricamente la idea de la "cultura" de la pobreza.<sup>1/</sup>

Por otra parte, aun cuando sea cierto que las costumbres de determinados grupos pobres, sean lo suficientemente peculiares y diferentes a las predominantes en las sociedades en que están insertos, no cabe duda que hay que aceptar la posibilidad de que, mediante estudios científicos adecuados, puedan conocerse tales diferencias y adecuar los programas a ellas.

---

<sup>1/</sup> Ver Charles Valentine, La cultura de la pobreza, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

Además de abogar por la necesidad de que la investigación social colabore en la preparación y puesta en práctica de los programas, conviene recordar que en ciertas circunstancias pueden tener importancia las diferencias culturales existentes entre funcionarios y clientes, sean ellas resultado de culturas o subculturas diferentes, sean consecuencia de diferencias de clase o mecanismos utilizados por uno u otro grupo para imponer sus propios intereses en sus pugnas. Asimismo, es evidente también que la capacidad científica de los analistas implicados, no basta para que los programas lleguen a los pobres. Y ello por dos razones: una, por que hay un elemento político en la decisión de las acciones a tomar que poco tiene que ver, en muchos casos, con la eficiencia de los técnicos; otra, porque también los técnicos caen en diversas formas de egolatría y de confianza exagerada en sus capacidades e instrumentos, que los hacen no ver algunos elementos fácilmente perceptibles al sentido común. Por otro lado, no es conveniente tampoco negar la capacidad de los interesados en cuanto a conocer lo que les atañe. Es evidente que si el tipo de programa tiene envergadura, como dar alojamiento a los nuevos inmigrantes en grandes metrópolis, sólo cabe solucionar masivamente el problema, siendo muy difícil poder tomar en cuenta gustos y expectativas de los usuarios. Pero no todos los programas antipobreza tienen esas características. Hay muchos que se desarrollan en zonas rurales apartadas, dirigidos a poblaciones que tienen orígenes raciales y culturales distintos a los de sus promotores, muchos de los cuales son urbanos, de clase media o alta, universitarios y con serias, razonables y explicables dificultades para "empatizar" con las realidades concretas en que deberán actuar. Por ello, el "pedestre" conocimiento de los interesados puede ser muchas veces un "contraveneno" eficaz y eficiente contra la "eficacia" y el "eficientismo" de los tecnócratas. Asimismo, la participación tiene funciones psicológicas fundamentales en cuanto al compromiso de los clientes con el proyecto, lo que contribuye decisivamente al posible éxito del mismo.

En definitiva, el dilema entre la participación popular y la orientación técnica no se soluciona mediante la aceptación de uno u

/otro extremo,

otro extremo, sino a través de una combinación adecuada de ambos elementos en cada situación concreta. La organización y participación de los pobres es vital como elemento impulsor de la consideración de sus intereses por quienes toman las decisiones. La satisfacción de tales intereses requiere, en la mayoría de los casos, la contribución de quienes tienen la preparación técnica adecuada tanto para descubrir lo que requieren los beneficiarios, como para facilitárselo a los costos socialmente más bajos.

## CONCLUSIONES

1. Como se dijo en la introducción a este documento la investigación sociológica puede cumplir gran diversidad de funciones acerca de la extrema pobreza.

La primera es, probablemente, hacer visible socialmente los procesos que acrecientan o mantienen las condiciones de existencia de los pobres críticos. Los destinatarios de tales estudios serían los gobiernos, la opinión pública en general, los medios intelectuales, etc., en los que se pudiera crear conciencia o que pudieran contribuir a crear conciencia del problema.

En segundo lugar, la sociología tiene al respecto una función desmitificadora, consistente en poner de relieve los supuestos falsos que se encuentran subyacentes a muchos planteos, así como las pseudo-soluciones que se lanzan al mercado de las ideas como panaceas que acabarán con el problema, prácticamente sin costo o con uno muy bajo. Es, en definitiva, el ejercicio de la función crítica, esencial desde sus orígenes a la sociología, y que pone especial énfasis en lo histórico y en lo ideológico.

En tercer lugar, la sociología puede contribuir a lo que podría denominarse "tecnología social". Partiendo del supuesto, como se ha hecho en el documento, de que existe una alianza social que domina el aparato gubernamental y que se plantea como estrategia la erradicación de la pobreza, es posible, por un lado, sugerir posibilidades de inserción de los pobres en el aparato productivo y en el sistema político y, por otro, evaluar los resultados alcanzados por experiencias de ese tipo, sugiriendo modificaciones positivas para otros intentos futuros. Asimismo, existen técnicas de organización social, algunas de ellas probadas en acciones exitosas, con las que la disciplina también puede contribuir a la lucha antipobreza.

En cuarto lugar, la sociología desarrolla modelos racionales que muestran los recursos, las necesidades, los procesos y las estrategias

/necesarias para

necesarias para llevar adelante experiencias de remodelación social. Vale decir, «cómo se genera el cambio social?, ¿cuáles son los elementos claves sobre los que habría que incidir a efectos de obtener las modificaciones que se persiguen?

2. La proliferación de orientaciones existente en la disciplina tienen también una función positiva. Podría decirse que son mutuamente interdependientes y actúan como correctivos recíprocos.

Muestran diferentes aspectos de la realidad, intuyen otras realidades, permiten explorar diversas dimensiones sociales y con todo ello impiden los optimismos tecnocráticos y, también, los pesimismo ideológicos a todo trance.

3. Si bien la investigación sociológica es en sí autónoma tanto en su método como en sus objetivos de cualquier otra, se sabe insuficiente para constituir por sí sola un corpus tecnológico adecuado para el alivio o erradicación de la pobreza, pero se considera indispensable tanto para el estudio adecuado del fenómeno, como para la elección de alternativas de solución.

Por lo mismo, las tareas interdisciplinarias que incorporen los esfuerzos de diversos investigadores en ciencias sociales (economistas, sociólogos, psicólogos, etc.) parece imprescindible, aunque plagada de dificultades.

4. Para terminar, una recomendación final. Las estrategias de erradicación de la pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas se mueven todavía a nivel de los comités creados por los organismos internacionales. No parece haber tenido lugar un intento masivo de conmovir a la opinión pública de la importancia de que los países se lancen en su consecución. Por otro lado, no muchos gobiernos aparecen convencidos de que sea conveniente para ellos utilizar dichas estrategias como banderas.

Lo anterior es un llamado de atención a la cautela por un lado, en cuanto al tipo de planteos y a no exagerar las esperanzas de ver puestos en práctica los consejos técnicos que puedan emanar de esos comités, mientras no aparezca claramente explicitada la voluntad política necesaria para llevarlos adelante.

