

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.755  
20 de abril de 1989

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

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

DESARROLLO CON EQUIDAD  
¿UN NUEVO CUENTO DE HADAS PARA LOS AÑOS NOVENTA? \*/

(Proceso de toma de decisiones, formulación de políticas  
y desarrollo social en América Latina)

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

89-4-475

## INDICE

|   | <u>Página</u> |
|---|---------------|
| I. INTRODUCCION.....  | 1             |
| II. UNA INTERPRETACION POLITICO-INSTITUCIONAL DE LA<br>CRISIS LATINOAMERICANA.....  | 4             |
| 1. De la necesidad de superar el reduccionismo<br>economicista.....   | 4             |
| 2. Crisis económica, marginalidad y exclusión social.   | 6             |
| 3. Formación del Estado, proceso político y<br>movimientos sociales.....  | 9             |
| III. LAS RELACIONES ENTRE POLITICA ECONOMICA, DESARROLLO<br>SOCIAL Y EQUIDAD.....   | 13            |
| 1. Política económica y justicia social.....  | 13            |
| 2. Gasto público social, gasto militar y<br>disponibilidad de recursos.....   | 17            |
| IV. FORMULACION DE POLITICAS SOCIALES: ACTORES SOCIALES,<br>BUROCRACIA Y PROCESO TOMA DE DECISIONES.....                            | 22            |
| 1. Características del proceso de formulación de<br>políticas públicas.....   | 22            |
| 2. La especificidad de lo social América Latina: el<br>contexto institucional, multiplicidad de actores,<br>y proceso político..... | 27            |
| 3. Comportamiento burocrático y intermediación<br>tecnoburocrática.....   | 31            |
| 4. El conservadurismo dinámico como estrategia de<br>resolución (tecnoburocrática) de conflictos.....                               | 34            |
| V. EN BUSQUEDA DE LA EQUIDAD: LOS DESAFIOS POLITICOS<br>E INSTITUCIONALES DE LA POLITICA SOCIAL.....                                | 38            |
| 1. De la equidad funcional al desarrollo equitativo..   | 38            |
| 2. Estado, democratización macrosocial y equidad.....   | 41            |
| 3. La participación como estrategia de superación<br>de la pobreza política.....  | 46            |
| 4. El diseño de políticas sociales, desde la<br>perspectiva sociopolítica o institucional.....                                      | 50            |
| VI. CONSIDERACIONES FINALES.....  | 52            |
| NOTAS.....  | 56            |

No me presentes un objetivo sin estrategia, pues medios y fines se encuentran tan inseparables en ese planeta, que al elegir uno escogemos también al otro. Cada sendero distinto echa luz a diversos fines.

Ferdinand Lassalle

Lo peligroso no es que el fin justifique los medios, sino que se usen medios que parecen conducir al fin, pero que, más hondamente o a largo plazo, lo imposibilitan.

Juan L. Segundo

## I. INTRODUCCION

La crisis económica que se agudiza a partir de fines de la década pasada ha puesto en tela de juicio muchas concepciones, principalmente las de corte económico, acerca del desarrollo latinoamericano. En especial, se desvanecieron las esperanzas de que el proceso de crecimiento representase la integración al desarrollo nacional de los sectores sociales subordinados.

Junto con el despertar amargo de la farra desarrollista, se produjo también una resaca netamente política. En gran parte de la región las instituciones públicas se han revelado incapaces, por un lado, de hacer frente a los problemas propios de la modernización, y por el otro, de promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad la situación no es menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aún caracterizados por la atomización y dispersión organizativa.

En base a un diagnóstico de este tipo, el presente ensayo intenta integrar tres elementos claves de las propuestas alternativas de desarrollo para América Latina y el Caribe--justicia social, reconstrucción democrática y crecimiento económico--a partir de una perspectiva no económica, o si se quiere, sociológica y politológica. Eso significa, desde luego, poner el acento en la discusión del entorno político-institucional que pueda garantizar un mínimo de viabilidad a las propuestas actuales, más que en el examen sustantivo de éstas. Pero supone, a la vez, un cierto nivel de abstracción respecto de las especificidades nacionales al interior de la región, aunque las reflexiones que siguen estén, por supuesto, ancladas en las características generales de realidad latinoamericana y caribeña.

En definitiva, el objetivo básico es el de provocar el debate, y sugerir pautas de investigación, para el estudio de los circuitos y procesos de toma de decisiones que conforman el área

de la política social, así como para el estudio, en forma integrada, de las articulaciones institucionales y programáticas entre las propuestas (económicas) de alternativas de desarrollo y la formulación de políticas sociales. Considerando el objetivo propuesto, nunca estará demás recalcar el carácter preliminar, parcial y hasta mismo polémico en que se encuentra enmarcado el argumento central del trabajo.

Para llevar a cabo los propósitos de este ensayo de interpretación de la crisis, se ha ordenado el análisis en cuatro partes. Las dos primeras conforman lo que se podría clasificar como un primer intento de acercamiento político-institucional a la evolución latinoamericana reciente. Es ahí donde se intenta, por un lado (capítulo II): explicitar claramente la orientación normativa a partir de la cual se produce un tipo de acercamiento específico a la realidad actual; reiterar el carácter estructural de la desigualdad en la región, como asimismo la transformación de situaciones de marginalidad y de subordinación social a las de exclusión; y, finalmente, introducir una interpretación de la crisis donde los aspectos políticos asumen prioridad en relación a las interpretaciones económicas y financieras de la situación actual. Por otro lado, sin que se pueda agotar un tema tan complejo en tan pocas páginas, se pretende también (capítulo III) cuestionar algunas posturas que suponen ser bastante limitados, en aras de la escasez de recursos, los alcances de una estrategia de desarrollo equitativo. A esos efectos, se pasa revista a la necesidad, tanto a nivel de teoría económica como de políticas concretas, de establecerse una relación orgánica entre crecimiento económico y justicia social, y se examina brevemente algunas cuestiones relativas a los niveles de gasto social.

La tercera parte (capítulo IV) constituye el núcleo central del argumento, o sea, el que la viabilidad de las propuestas de desarrollo equitativo dependen fundamentalmente del entorno político e institucional en que éstas se insertan, y que, para que se pueda precisar con más claridad ese entorno, se hace indispensable abocar nuestras energías al estudio de dimensiones hasta el momento relegadas a un segundo plano. Entre éstas se incluiría el estudio de los procesos de formulación de políticas públicas en América Latina y el Caribe, una realidad política e institucionalmente periférica, económica y tecnológicamente dependiente, y dominada por procesos de decisión enmarcados por la racionalidad económica; el estudio de los engranajes sociales que mueven éstos procesos, de los circuitos de decisión intra y extra nacionales, de las fuerzas políticas que participan en ellos, y de la dinámica de resolución de conflictos que, en definitiva, condiciona el proceso de formulación de políticas.

La cuarta y última parte del ensayo (capítulo V) representa, en realidad, una consecuencia lógica, marcadamente prospectiva y propositiva, de los capítulos anteriores. En efecto, una vez habiendo sido colocado sobre el tablero las orientaciones de

valor que justificarían un tratamiento no económico de la crisis, así como la propia interpretación que de ahí adviene, y habiendo explorado, además, las dimensiones básicas de una propuesta de investigación y de acción donde se privilegia lo político-institucional por sobre lo económico, pareciera una evolución natural que se tratase de poner esas distintas "piezas" en movimiento. El trabajo concluye por tanto con un conjunto de reflexiones, más bien sugerencias, respecto de los requisitos necesarios para la implementación de una estrategia de desarrollo social que lograra cambiar las relaciones sociales que han permitido que el crecimiento económico, en América Latina y el Caribe, haya prescindido de la equidad para su mantención.

Existen, obviamente, diversas formas para ordenar una discusión como la que se pretende iniciar a través de este ensayo. El orden elegido, se supone, permite el desarrollo lógico, "natural", del argumento. Sin embargo, como los temas tratados no obedecen una linealidad predeterminada, abarcando por eso mismo diversos sub-temas y caminos analíticos alternativos, conviene retener el hilo central del análisis. Tal como se dijo al inicio, el trabajo tiene un doble objetivo: el de explorar las ventajas de un enfoque político-institucional para acercarse a la realidad de la crisis actual, así como el de provocar el estudio de las articulaciones entre política económica y política social. Pero eso no ocurre en un vacío normativo y conceptual. Es así que traspassa todo el análisis la preocupación por los tres elementos claves de las propuestas alternativas, también señalados al inicio: justicia social, reconstrucción democrática y crecimiento económico. ¿Cuáles son los límites para el logro de mayores niveles de justicia social en medio de situaciones en donde la marginalidad se transforma en exclusión? Inversamente, ¿se puede imaginar siquiera menores niveles de inequidad social en los marcos institucionales de la acumulación capitalista en la periferia? ¿En qué medida la democracia, como valor y como práctica social, tiende a representar, a un sólo tiempo, requisito y objeto de las propuestas de superación de la crisis? ¿Es correcto proponerse que la siempre olvidada dimensión institucional de las políticas económicas y sociales debiera, en verdad, ocupar el centro de nuestras atenciones, tanto de investigación como de la acción gubernamental? De ser así, ¿cuáles serían los lineamientos para que se empiecen a estudiar los engranajes de la decisión societal? Estos constituyen los interrogantes, o "hilo conductor", para el estudio.

Por último, conviene resaltar que este documento ha sido concebido como la continuación de reflexiones introducidas en documento anterior. Como se recoge y se reproduce, en forma esquemática, algunos de los aspectos tratados anteriormente, el lector interesado en detalles específicos puede remitirse al texto original. 1/

## II. UNA INTERPRETACION POLITICO-INSTITUCIONAL DE LA CRISIS LATINOAMERICANA

Desde el pensamiento de físicos modernos de la estatura de un Oppenheimer, Bohr o Heisenberg, para no mencionar a filósofos de la ciencia como Popper, Kuhn y otros, ya está pasado de moda sostener el ideal clásico de la objetividad científica. 2/ Ello no significa, bajo ningún pretexto, proponer que la el análisis científico se deba resumir a una simple proyección de la subjetividad del investigador. Pero sí cuestiona el mito de la actividad científica exenta de valores. En definitiva, como nos recuerda Fritjof Capra, los padrones que los investigadores observan en una realidad poseen una relación muy estrecha con sus propios padrones normativos y de pensamiento, con sus conceptos y con sus valores. 3/

Lo anterior justifica la insistencia en subrayar que cuando se propone que el debate sobre las alternativas de desarrollo deba, necesariamente, pasar por una comprensión adecuada del proceso político-institucional latinoamericano, esa postura se fundamenta no sólo en una visión particular de la realidad, sino que, además, revela una elección de índole normativo.

### 1. De la necesidad de superar el reduccionismo economicista

En un momento como el actual pareciera bastante apropiado rescatar las enseñanzas de Don Juan al antropólogo Carlos Castañeda. Decía él que un camino del conocimiento es sólo eso, uno entre un millón de caminos alternativos, y que no constituye ofensa alguna, para sí o para otras personas, abandonarlo, "si eso es lo que te dice tu corazón". Añade Don Juan: "examine cada camino con mucho cuidado y atención... Preguntate, entonces, a ti mismo: ¿posee este camino un corazón? Si la respuesta es afirmativa, se trata de un buen camino; de lo contrario, no tiene mucha utilidad." 4/

No ha sido otra la intención, al introducir los pensamientos de Ferdinand Lassalle y Juan Segundo en el comienzo del trabajo,

que la de subrayar las insuficiencias de la teoría económica cuando se la privilegia como base interpretativa para la comprensión de la realidad latinoamericana y, por añadidura, cuando se condicionan las propuestas de superación de la crisis en los estrechos márgenes de maniobra del pensamiento económico. Ya es tiempo pues de preguntarse, dada la situación actual, si el camino de la economía, por sí sólo, posee un corazón. Huelga decir, este ensayo supone una respuesta negativa.

En primer lugar, la economía 5/ representa, entre las ciencias sociales, la que más ha intentado acercarse al ideal clásico de una disciplina exenta de valores. No es de extrañar, por consiguiente, que los intentos de construcción de modelos econométricos ocupen un lugar destacado, desde la perspectiva económica, como método de aprensión de la realidad, en este caso, de la realidad latinoamericana. Lo ideal pasa a ser el de parametrizar todo lo que pueda ser parametrizado para, acto seguido, establecer relaciones de causalidad entre los distintos parámetros. La principal objeción que se debe anteponer a ese tipo de procedimiento es lo que ha dicho nada menos que Einstein respecto de las leyes de carácter matemático: "en la medida en que se refieran a la realidad, están lejos de constituir algo correcto; y, en la medida en que constituyan algo cierto, no se refieren a la realidad." 6/ No se trata de descalificar la base matemática, cuantificada y parametrizable, de la economía, sino que de indicar su insuficiencia para captar la complejidad de los fenómenos sociales; los cuáles requieren también de una interpretación que incluya aspectos institucionales, comportamentales e históricos que no son posibles de mensurar (parametrizar) directamente.

Lo anterior conduce, en segundo término, a cuestionar la utilidad de propuestas exclusivamente económicas para la superación de la crisis latinoamericana. Para expresarlo de una manera sencilla, sería como si se preguntara, frente a las diversas "ecuaciones" posibles para la solución de la crisis de la deuda externa, de la crisis inflacionaria, de la crisis del empleo, de la crisis de las pérdidas salariales, o de las necesidades de modernización del aparato productivo, ¿cómo se puede asegurar que los "actores" que se encuentran detrás de esas ecuaciones se comportarán de acuerdo con lo establecido? En otras palabras, ¿cómo se puede parametrizar el conflicto social, o más bién, las relaciones sociales que han dado lugar, en primer término, a la situación de crisis? No cabe duda que el "camino" económico, por sí sólo, no posee corazón.

Para ponerlo en términos económicos, el mercado, sea como supuesto, sea como estrategia, no responde a cabalidad a los desafíos de la disyuntiva latinoamericana. No se trata, en cambio, de anteponer al Estado como mecanismo compensatorio de las insuficiencias del mercado; lo cual respondería a la misma lógica de la racionalidad económica. Lo que se impone, si se

trata de dar cuenta de la situación de miseria y de destitución económica y social de las inmensas mayorías latinoamericanas, es de un esfuerzo considerable de creatividad, hasta de humildad y de vergüenza, para reconocer que la simple repetición de recetas ancladas en el pasado no dan abasto para resolver las urgencias del momento actual. 7/

Por otra parte, si desde el punto de vista conceptual hay que "poner la economía en movimiento", no es menos urgente "la parametrización" de la sociología y de la ciencia política. Las propuestas de construcción, por ejemplo, de indicadores sociales, no responde a otra inquietud. Del mismo modo, la utilización de instrumentos analíticos como las encuestas de opinión para determinación de las orientaciones de acción de los actores sociales y políticos se impone como tarea ineludible.

En definitiva, no se puede aprehender la evolución reciente de América Latina sin poner en el primer plano la cuestión del conflicto social, conflicto este que escapa a los intentos de imponerle una racionalidad instrumental, económica, entre medios y fines, a un mundo en donde prima la racionalidad sustantiva, en donde los fines se justifican a sí mismos (por ejemplo, la justicia social o la democracia) y los medios (por ejemplo, la política económica) sólo adquieren sentido en cuanto posibiliten la consecución de esos fines. Asimismo, las propuestas de superación de la crisis latinoamericana--léase, la superación de la exclusión social, económica y política--sólo adquieren sentido en la medida en que logren captar la imaginación y la voluntad política de los actores dispuestos a la transformación de la realidad actual.

Quizás el término medio, o el punto de convergencia, se encuentre en la incorporación de la dimensión institucional en ambas modalidades de interpretación (y de propuesta), tanto económica, como sociológica. Es ahí donde se pone de manifiesto el conflicto social, no a partir de una lógica impuesta por el investigador o por el "agente" político o económico, sino a partir de las orientaciones de acción, y de la lógica, de los propios actores involucrados. Y es ahí donde el carácter central del "dilema" latinoamericano--exclusión social versus pobreza institucional-- se manifiesta en toda su plenitud.

## 2. Crisis económica, marginalidad y exclusión social

Mucho ya se ha dicho y escrito sobre la crisis actual del desarrollo. No hay por qué insistir en ella, o reiterar sus manifestaciones más importantes. De hecho, la reiteración de los diagnósticos de la situación por la cual atraviesa América Latina contribuye a trivializar mucho de la discusión sobre las

posibilidades reales de retomar el crecimiento y, al mismo tiempo, redireccionar el estilo de desarrollo dominante. Sin embargo, sin pretender agotar o superficializar el asunto, conviene pasar revista a los signos centrales de la crisis, principalmente sus manifestaciones sócioeconómicas y políticas.

El período comprendido entre los años 1950 y 1980 corresponde al auge de las transformaciones económicas, políticas y sociales de la región. 8/ En esos treinta años la mayoría de los países acusó tasas de crecimiento y de urbanización considerables, y cambios en las estructuras productivas y ocupacionales relativamente rápidos, pasando de economías agrarias a economías cada vez más industrializadas y de servicios. Las ocupaciones en agricultura, por ejemplo, representaban el 54 por ciento del total y sólo alcanzan el 33 por ciento en 1980, lo cual se vió reflejado en una fuerte terciarización de la población económicamente activa, y por el crecimiento de las ocupaciones en manufacturas.

El dinamismo económico de la región se reveló además en el altísimo nivel de crecimiento del producto, del orden del 6 por ciento anual entre 1950 y 1980. Es por ello que, pese al también alto crecimiento demográfico, el PIB per cápita creció a tasas anuales del 2.8 por ciento. En dólares de 1970, el producto por habitante pasa de 439 dólares en 1950 a 1007 dólares en 1980. En términos comparativos, América Latina creció a un ritmo más acelerado que la economía mundial (un 5.7 por ciento contra un 4.7 por ciento), superando a Estados Unidos (3.5 por ciento) y a Europa Occidental (4.2 por ciento), y siendo superada sólo por los países socialistas (6.9 por ciento) y Japón (8.3 por ciento).

Pese a ello, el proceso de cambio y de modernización acelerado ha significado no sólo la perpetuación de condiciones de marginalidad en los estratos populares urbanos y rurales, sino la creciente transformación de situaciones de marginalidad a la de exclusión. La pobreza, que afectaba cerca del 50 por ciento de la población regional en 1960, continuaba afligiendo al 33 por ciento en 1980. El ejemplo de Brasil es ilustrativo. La economía de mayor dinamismo en la posguerra, cuyo nivel de desarrollo mal superaba al de Haití en los años 1940-50, y que se transforma en la octava economía industrial del mundo occidental, no ha logrado reducir sus niveles de desigualdad socioeconómica. En el período de mayor crecimiento, entre los años 1960 y 1980, el 10 por ciento de los más ricos de la fuerza de trabajo ha logrado aumentar su participación en el ingreso del 40 al 50 por ciento; el 50 por ciento más pobre vió reducido su modesto 17 por ciento a sólo 12 por ciento en 1980.

Por otro lado, la crisis actual se manifiesta en la fuerte caída de la producción y del empleo, en la aceleración y generalización de los procesos inflacionarios, y en la drástica reducción en la actividad económica, provocada por la deuda

externa y por la necesidad de generar crecientes superavit en la balanza comercial. El producto interno bruto por habitante en 1984 era prácticamente el mismo que diez años antes, siendo que para algunos países el retroceso había sido de quince y hasta de veinte años (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, entre otros). El deterioro en la oferta de puestos de trabajo alcanza también niveles sin precedentes, con la tasa anual de desempleo duplicándose, triplicándose y hasta cuadruplicándose en Rosario, Medellín, Santiago de Chile, Montevideo, Caracas, Asunción y muchas otras ciudades latinoamericanas. Finalmente, los sueldos y salarios reales en la mayoría de los países se encontraban, en 1984, en los mismos niveles de 1970 ( en algunos casos, entre el 10 y el 20 por ciento inferiores).

Pese al leve repunte experimentado por algunas economías latinoamericanas durante 1985 y 1986, la situación de crisis no presenta signos de reversión en las tendencias señaladas. En verdad, los datos relativos al período 1984-1988 demuestran que se han mantenido las cifras observadas cuando irrumpió la crisis, sea en relación al PIB por habitante, niveles de empleo, de salario real, de distribución del ingreso y de otros indicadores socioeconómicos. 9/ Corresponde pues a la realidad afirmar que la década de los ochenta será una "década perdida", y que América Latina y el Caribe, en su conjunto, ha retrocedido al inicio de los años 1970.

En otras palabras, si la experiencia dominante en América Latina ya demuestra que la relación entre crecimiento y justicia social ha sido, por decir lo menos, conflictiva, hoy estamos forzados a reconocer que no se han logrado repartir en forma equitativa los costos de la recesión cuando se produjo la crisis. Por el contrario, las políticas "de ajuste" adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad; es más, sin al menos dar solución a la crisis financiera que las ha justificado. Como lo sintetiza muy bien el PREALC, "el costo del ajuste recayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso se tradujo en un incremento excesivo (9 por ciento) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6 por ciento) en la inversión y en el consumo de los trabajadores." Del mismo modo, se revirtió la tendencia verificada en el período 1960-1980 de reducción de la pobreza (del 50 al 33 por ciento), pasando ésta a afectar el 39 por ciento de la población en el año 1985. 10/

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

recrudescimiento de la marginalización y subordinación sociales y la movilidad a la inversa: la proletarización de los estratos medios, y de la pobreza a la miseria.

En resumen, el dinamismo económico de la región ha sido posible, históricamente, no pese a sino que a costa de la justicia social. En segundo lugar, ese carácter estructural del desarrollo latinoamericano se ha visto agravado, en décadas recientes por, la exclusión absoluta--económica, social, política y cultural--de las inmensas mayorías nacionales.

Si la evolución histórica de la región permitía, en la década pasada el uso de imágenes como la de Belíndia, para describir (para el caso del Brasil) las condiciones en que ocurre el desarrollo latinoamericano, 11/ en la actualidad caminamos sin duda hacia el modelo sudafricano. En efecto, la desigualdad supone la existencia, por lo menos, de la posibilidad de su superación, pero supone, a la vez, la incorporación a la sociedad nacional; la desigualdad ocurre, por tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los "incluidos". En cambio, la situación actual se aproxima mucho más a la del apartheid, de una ruptura drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre incluidos (la minoría) y excluidos (la mayoría).12/ En esas circunstancias, las propuestas de "ajuste estructural", de "transformación del aparato productivo", "de reinserción en la economía mundial" y otras, tengamos claridad a ese respecto, se refieren exclusivamente a la minoría "blanca" de los incluidos, algunos más iguales que otros, algunos dominantes y otros subordinados, pero todos en definitiva incorporados al proceso de desarrollo. La inmensa mayoría "negra", "indígena" o "mestiza" sigue afuera incluso de esos propuestas; es decir, no ha sido tocada por la hada-madrina de nuestros análisis.

### 3. Formación del Estado, proceso político y movimientos sociales

Por otra parte, la crisis del sistema político, cuyas raíces remontan a la no resolución, a través de los intentos populistas, desarrollistas, reformistas y otros, de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económica y social un excelente caldo de cultivo para su profundización y expansión. Si algunos países parecen señalar una tendencia de agotamiento del período autoritario y de tránsito a la democracia, en otros el imperio del arbitrio por encima de las normas de convivencia democrática persiste sin perspectivas de solución en el corto plazo. De tal suerte que ya a fines de la década de los ochenta, la región todavía no ha encontrado el camino de la estabilidad democrática.

Para captar mejor el primer aspecto mencionado, es decir, la crisis del sistema político, conviene remontarse a la formación del Estado nacional en la región. 13/ En la mayoría de los países el Estado se superimpone o precede la formación de la sociedad nacional. La primera situación corresponde, grosso modo, al caso de la colonización de la América Hispánica, en donde la imposición del ordenamiento institucional español se da por encima de una masa indígena considerable, en términos cuantitativos, y con niveles de organización social que superan en complejidad hasta al de España misma. Ya en la América Portuguesa, el Estado condiciona la propia formación de la sociedad, en parte por la existencia de una población indígena escasa y dispersa, en parte por su baja diferenciación social.

En un caso la construcción del Estado y de la sociedad se da en forma conflictiva e inestable, en un marco en que los sectores más organizados condicionan y limitan la acción estatal. En el otro, el Estado impone sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas y de gobierno. Aunque cada situación histórica produzca rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: la hipertrofia estatal, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo.

En resumen, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; una organización del proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses particularistas de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos por la acumulación y distribución del excedente. Todos estos aspectos contribuyen a la hipertrofia de las funciones estatales y, como se verá más adelante, tienen una gravitación especial para la planificación económico-social posible en América Latina.

El segundo aspecto importante para caracterizar, desde el punto de vista sociopolítico, la crisis del desarrollo latinoamericano tiene relación ya no tanto con la formación social de la región, sino con el propio proceso político en las décadas recientes. Como se mencionó, la crisis del sistema político tiene su raíz en la no resolución de la crisis oligárquica, y en el surgimiento de regímenes populistas y desarrollistas durante los años 1930-1960 y, en cierta medida, hasta la actualidad.

Los propios fundamentos del populismo ya traían consigo el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter en parte "policlasista", su indefinición "orgánica" en cuanto a un proyecto de sociedad determinado, así como su orientación de cambio en, y no del orden establecido, todo eso llevó a que los regímenes populistas no pudiésemos más que postergar, sin resolver

de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico. El desarrollismo fue hasta cierto punto un intento de afrontar las insuficiencias propias a la opción populista. En especial se buscaba superar la incapacidad de los regímenes populistas de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento y la formulación de estrategias de desarrollo de largo plazo. Es así que los regímenes de corte desarrollista promueven una acción aún más decidida del Estado, a través de un fuerte crecimiento del gasto público hacia proyectos de desarrollo de infraestructura económica, productiva y social.

A partir de los procesos de cambio acelerado en las estructuras económica y social de la mayoría de los países de la región, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a agudizar la hipertrofia estatal, intrínseca a nuestra formación social, puso en definitiva en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para asignar recursos cada día más escasos. En verdad, la crisis financiera que empieza a fines de la década pasada sólo ha profundizado los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ambos, provocando la virtual inmovilización de diversas proyecciones estatales en las esferas económico y social.

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

Un tercer aspecto que caracteriza la crisis del desarrollo latinoamericano dice relación con la aparición o más bien el resurgimiento de amplios movimientos sociales, cuyo vigor y orientación varían de acuerdo a cada situación nacional, pero que parecen ocupar un espacio tan permanente como el de la propia crisis. 14/

Aunque en muchos casos los movimientos sociales tienen su origen en la toma de conciencia de las contradicciones sociales en el mundo del trabajo, lo que explica que el concepto mismo de movimiento social haya sido aplicado inicialmente al movimiento sindical, obrero y campesino, es cierto afirmar que éstos

aparecen hoy a partir de la condición subalterna del poblador en la ciudad y no en su condición en el mundo del trabajo. 15/ Las manifestaciones más novedosas de las movilizaciones populares actuales gravitan, por lo tanto, en torno a la esfera del consumo. Se orientan básicamente a cuestionar la acción estatal en la distribución de bienes de consumo colectivo que, si bien afectan más a unos que a otros, dependiendo de la posición que ocupan en la estructura ocupacional, atañen a todos los individuos en cuanto ciudadanos.

Al lograr la politización, por así decirlo, del conflicto social, éstos movimientos confieren a la lucha por los derechos sustantivos de ciudadanía--salud, vivienda, educación-- en oposición a los derechos formales--de pertenecer a partidos políticos y participar en procesos electorales--un carácter de lucha por la democratización en la distribución de esos servicios. La democracia pasa entonces a significar algo más que un conjunto de reglas convenidas para la elección de gobernantes, lo que antes definía el campo de la acción partidista e imponía sus límites a los movimientos sociales, en la medida en que sus reivindicaciones suponían una instancia superior de mediación, abriendo paso al clientelismo de los períodos populistas y al predominio posterior de la mediación burocratizada.

Al presentarse como "nuevos" instrumentos de acción política directa, que permiten no sólo reconocer la existencia de los sectores oprimidos sino transformarlos, como actores sociales y políticos relevantes, en los propios sujetos de la democracia, ellos traspasan el ámbito, por ejemplo, de los partidos y de los sindicatos. Ya no se trata simplemente de miembros de una determinada categoría ocupacional, o de un grupo con intereses específicos y orientaciones ideológicas comunes, sino de individuos que se definen por su posición de privación de necesidades básicas. Al contrario de la acción sindical, no se trata de organizar individuos a partir de la posición que ocupan en el proceso productivo, sino de movilizarlos a partir de desigualdades que dicen relación con el consumo público. Por último, los movimientos se articulan en función de una o varias reivindicaciones colectivas, definidas según carencias comunes y definiendo a la vez las más variadas "colectividades" (mujeres, usuarios de determinados servicios, cooperativistas, etc.).

Lo anterior asume especial importancia, no sólo para entender el carácter de la crisis política, como particularmente para el éxito de los procesos de transición en curso. Como ha señalado Mario dos Santos, "en la medida en que los actores sociales estén involucrados directamente en el proceso de toma de decisiones y el Estado deje de ser el único responsable--y por ende el único soporte--de esas últimas, se gestaría un compromiso mayor con el mantenimiento del sistema político." 16/

### III. LAS RELACIONES ENTRE POLITICA ECONOMICA, DESARROLLO SOCIAL Y EQUIDAD 17/

Hace sentido, a partir de la interpretación introducida en esta oportunidad acerca de la crisis del desarrollo latinoamericano, que recobren vigencia en el periodo actual los ideales de libertad, justicia social y equidad. En efecto, la evolución económica y sociopolítica de la región pareciera indicar la necesidad urgente de superar la disyuntiva entre progreso material y equidad. En otras palabras, se debiera reconocer que acumulación, distribución y ciudadanía constituyen no sólo procesos inseparables, sino que, además, son sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico.

#### 1. Política económica y justicia social

En parte en respuesta a ese tipo de razonamiento, así como a las críticas al tratamiento excesivamente economicista de la crisis, surgieron alternativas como las propuestas presentadas por la CEPAL en su Conferencia Extraordinaria celebrada en Ciudad de México en 1987, en donde se privilegia el concepto de "equidad funcional". 18/ El núcleo del argumento era el de que las políticas sociales dirigidas hacia una mayor equidad contienen una dimensión que excede el marco normativo de la justicia distributiva y deben ser entendidas, por consiguiente, "como insumos imprescindibles para la modernización y democratización de una sociedad, para un ajuste económico que sea dinámico y duradero, y para el objetivo de promover economías productivas y capaces de competir internacionalmente." En ese sentido, se invertía la proposición desarrollista clásica, de que la equidad era responsabilidad de la política social y que ésta buscaba corregir las distorsiones del proceso de crecimiento económico. La justicia social en la distribución de activos e ingresos pasaba a ser vista como "funcional" al proceso mismo de crecimiento.

Sin embargo, la perspectiva adoptada en el presente ensayo supone que quedan todavía cortas las propuestas de equidad

funcional. Desde luego, porque la realidad demuestra que los desafíos son mucho más complejos, lo cual exige una transformación aún más radical del razonamiento económico. Por otra parte, al definirse la equidad como "funcional" al desarrollo y no como un fin en sí misma, se sigue atrapado en la racionalidad formal, económica, en circunstancias en que la lógica social supone otro tipo de racionalidad, sustantiva, en donde se invierten los términos de esa ecuación: el crecimiento debe ser funcional a la equidad, y no al revés. En verdad, buena parte de la "crisis de la planificación" reside precisamente en eso, en su encapsulamiento en un tipo de racionalidad antitético a la resolución de los conflictos sociales. Los resultados están a la vista.

En primer lugar, la evolución reciente en América Latina indica que el crecimiento económico ha prescindido, en los hechos, de la "funcionalidad" de la justicia social para su realización. Si la realidad obliga a reconocer que el proceso de crecimiento ha sido una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un desarrollo socialmente justo, hoy estamos forzados a considerar que las perspectivas de tasas de crecimiento muy bajas, incluso negativas, imponen aun mayores desafíos a la puesta en práctica de políticas económicas que promuevan la equidad.

Según informaciones de CEPAL, 19/ y postulando la posibilidad de materializar las hipótesis más optimistas para retomar el proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas, el ingreso por habitante podrá recuperar, al inicio de la próxima década, los niveles observados en 1980. Hoy se sitúan, como ya se ha mencionado, entre los niveles alcanzados en 1960 o 1970, según el país. Del mismo modo, el nivel de industrialización será equivalente al registrado en los inicios de los años setenta. Por otro lado, hacia el año 2000 deberemos sumar 145 millones de nuevos habitantes a los que existían en 1985. Eso equivale al surgimiento de un nuevo Brasil en América Latina, con la consecuente presión por la satisfacción de necesidades básicas crecientes, especialmente en lo que se refiere a la asistencia materno-infantil, a la vejez y a otros grupos y áreas específicas, acrecentándose aún más el ya agudo déficit social.

Las proyecciones sobre empleo, pese a su relativa inexactitud, tampoco permiten conjeturar un futuro mejor o más equitativo para los habitantes de la región. Se estima que habrá que crear cerca de 100 millones de nuevos puestos de trabajo de aquí al final del presente siglo, o incluso más que eso, dependiendo del incremento en las tasas de participación femenina en el mundo del trabajo. Suponiéndose que la productividad de la mano de obra creciera un 2 por ciento anual en los próximos 15 años, la absorción del empleo sería del 0.3 por ciento, mientras la población económicamente activa seguiría creciendo a una tasa

del 2.8 por ciento anual. Aún tomándose en cuenta que este conjunto de hipótesis requiere de un crecimiento anual mínimo de 4.8 por ciento del producto interno bruto, lo cual de por sí ya es optimista, se podría esperar que nada menos que el 60 por ciento de la PEA a ser incorporada hasta el año 2000 se encuentre sin ocupación. 20/

En segundo lugar, el proceso de crecimiento económico no ocurre en un vacío social. Cualesquiera sean los diagnósticos que fundamenten las propuestas de política económica, hay que examinar las distintas opciones económicas globales que a menudo se propone para la superación de los problemas actuales, y sus implicaciones para la consecución de los objetivos de equidad o justicia social. A título apenas de ejemplo, se podría mencionar las opciones de integración latinoamericana vis-a-vis la reinserción de las economías latinoamericanas en la llamada nueva división internacional del trabajo.

Desde luego, no se trata de opciones opuestas, mucho menos excluyentes. Sin embargo, las políticas económicas que privilegian los mercados nacionales y la integración y complementariedad entre éstos a nivel regional, poseen una afinidad mucho mayor con los objetivos de la equidad que las opciones aperturistas hacia el mundo desarrollado. Sólo para mencionar un aspecto, éstas ponen el acento en el desarrollo tecnológico en los sectores más dinámicos de la economía, los cuales permitirían, se supone, no perder contacto con la dirección de las transformaciones a nivel mundial; pero a la vez tienden a perpetuar un perfil de demanda de bienes y servicios característicos de un modelo concentrador de recursos y excluyente en su base social. Por otra parte, una política económica orientada a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, de modo de disminuir las disparidades personales y regionales en la distribución de la riqueza, puede implicar menores tasas de crecimiento del producto, precisamente por la reorientación del proceso de acumulación desde los sectores más dinámicos hacia sectores con mayor atraso relativo o de hecho excluidos del desarrollo, pero presenta sin duda mayores posibilidades en cuanto a su sesgo redistributivo.

En cualquiera de los casos, lo que hay que tener en claro es que las acciones en la esfera de la producción que se orienten a elevar el nivel de vida de los sectores económico y socialmente subordinados, sólo adquieren sentido en la medida en que se destinen específicamente a aumentar la producción y productividad de esos sectores. Eso es radicalmente opuesto a considerar que una determinada opción económica se justifica por la maximización de ventajas comparativas tanto al interior de la economía nacional como de ésta en relación a la economía mundial; y que el componente equitativo se satisfaga a través de transferencias directas e indirectas a los sectores menos favorecidos. Más que eso. Hay que desmistificar de una vez las las posibilidades de un

desarrollo con equidad en la institucionalidad vigente. Constituye un hecho insoslayable que en las condiciones del desarrollo capitalista en la periferia, y en base a la desigualdad estructural existente en América Latina, la mantención del modelo exportador es incompatible con la justicia social. La "reinserción en la economía mundial" sólo es factible si se mantienen los niveles relativos de exclusión social.

En tercer término, desarrollo social no se confunde con política social. Desde el punto de vista estrictamente social cabe formular el mismo razonamiento aplicado a la política económica, o sea, el preguntarse como debiera expresarse la preocupación por la equidad en la política social: en educación, salud, vivienda y seguridad social. Por de pronto, aunque la situación actual reviste gravedad, las políticas sociales deben proponerse algo más que una cruzada para disminuir la pobreza.

No hay duda que seguirá creciendo la pobreza en la región. Se estima que a fines del siglo existirán 170 millones de habitantes, cerca de un tercio de la población total, viviendo en situación de pobreza. Un veinte por ciento de la población urbana y nada menos que la mitad de la población rural estará constituida por pobres en el año 2000. 21/ En algunos países, entretanto, la línea de pobreza se encuentra tan cerca del ingreso medio que cualquier acción orientada a superar la pobreza excede los límites de la política social, y se confunde con el propio proceso de desarrollo. Una orientación marcadamente anti-pobreza de la política social se presenta como prioritaria y hasta indispensable, pero no puede ser considerada como suficiente en si mismo. Pedro Vuskovic ha sido tajante sobre este aspecto, al concluir que "en la perspectiva de las próximas décadas, no hay posibilidad alguna de erradicar la pobreza extrema sin cambios significativos en la distribución del ingreso; ninguna tasa de crecimiento global alcanzable podría ofrecer tal posibilidad sólo por la vía de la expansión del sistema económico." 22/

En resumen, crecimiento y equidad, si bien no pueden ser considerados necesariamente como sinónimos, tampoco se les puede atribuir un carácter contradictorio o antagónico. El resultado más o menos equitativo de políticas económicas alternativas depende, por consiguiente, mucho más de la voluntad política de hacer de la justicia social el norte y el requisito tanto de la política económica como de la política social, que de las características intrínsecas de éstas. Suponer una afinidad intrínseca, casi teleológica, entre crecimiento y justicia social se acerca mucho más al contexto de un cuento de hadas que a una interpretación de base empírica de la realidad actual.

## 2. Gasto público social, gasto militar y disponibilidad de recursos

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

De acuerdo a estudios recientes, 23/ entre 1950 y 1980 el ingreso bruto por habitante en América Latina y el Caribe se incrementó dos veces y media, con tasas de crecimiento anual del orden del 2.5 por ciento. Pese a que ésta ha sido una evolución bastante favorable, principalmente si se la compara con otras partes del mundo subdesarrollado o incluso desarrollado, ello no se ha visto reflejado en una reducción de los niveles de pobreza relativa en la mayoría de los países de la región. Se tiene así que la participación en el ingreso total del quintil más pobre de la región, que ya era bastante reducido en 1960, con 3.1 por ciento, se redujo tan sólo a 2.3 por ciento a comienzos de la presente década. Por otro lado, las estimaciones introducidas en la primera parte del trabajo, y que toman en cuenta las consecuencias de la situación aún más desfavorable en años recientes, no permiten vislumbrar signos de que la tendencia verificada hasta hoy pueda revertirse a futuro, de persistir por supuesto el modelo de crecimiento actual.

En base a esta lectura del desarrollo reciente y de las perspectivas de mediano plazo, se podría sugerir que las desigualdades socioeconómicas en América Latina y el Caribe se vinculan mucho más a la distribución de los resultados del crecimiento que a la insuficiencia de recursos o falta de dinamismo de las economías nacionales. De ser cierto esta interpretación, a diferencia de otras regiones del mundo subdesarrollado en África o Asia, el mayor obstáculo para promover la equidad en América Latina radica no tanto en la escasez de recursos o en la necesidad de un incremento previo del ingreso global, sino en la distribución de recursos y activos que de hecho ya están disponibles.

Otra forma de acercarse a la cuestión de los recursos necesarios para materializarse la preocupación por la equidad es analizar el comportamiento del gasto público social en los países de la región. Ello se justifica en la medida que el gasto social

es considerado a menudo como un importante mecanismo compensador de la distribución del ingreso existente. La interrogante en este caso deja de ser si la disponibilidad de recursos constituye en verdad un obstáculo en la búsqueda de mayor justicia social, pasando a tener importancia el significado del gasto público social en términos redistributivos.

El gasto social representaba en 1982, en términos promedios, un 9 por ciento del producto interno y cerca del 40 por ciento del gasto público total en los países latinoamericanos.<sup>24/</sup> Los países industrializados, en cambio, asignaban tres veces más de su producto que América Latina a los sectores sociales, y éstos representan un 60 por ciento del gasto total. Sin embargo, las diferencias entre los dos grupos podría ser explicada en parte por el nivel de desarrollo relativo. En efecto, si se compara los porcentuales relativos al PIB solamente entre los países latinoamericanos se observa que la misma distancia que separa la región, en su conjunto, del mundo desarrollado (9.0 contra 27.1 por ciento) se repite entre los países con modernización avanzada (Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay, y Venezuela, con 14.7 por ciento) y aquellos con modernización incipiente (Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras, con 4.5 por ciento). Por otro lado, existen países como Uruguay y Chile en los cuales el gasto social, como proporción del PIB, es equivalente o incluso superior al de países desarrollados como Suiza, Estados Unidos y Canadá (alrededor del 20 por ciento).

El análisis de los niveles del gasto social como porcentaje del producto permite sugerir algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, tomándose la región en su conjunto y comparándola con los países industrializados, pareciera que la parte del producto asignado a los sectores sociales se revela inadecuada en la mayoría de los países, habiendo pues que aumentarla. En segundo lugar, considerándose que ésta se relaciona íntimamente con el grado de modernización alcanzado por el país, se podría decir que si bien la proporción no parece adecuada en términos globales ella refleja en cierta medida las posibilidades reales en cada país.

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

El incremento de los recursos destinados a la política social no parece, por consiguiente, estar fuera de las posibilidades de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, algunas investigaciones realizadas al inicio de la presente década indicaban que un aumento de los recursos fiscales orientados a los sectores sociales entre un 4 y un 5 por ciento del producto nacional bruto ya sería suficiente para aminorar los problemas más apremiantes de la pobreza. 25/ Conviene recalcar, desde luego, que esta cifra equivale a lo que América Latina ha estado transfiriendo al exterior por concepto de servicio de la deuda en los últimos años. Por otro lado, un estudio realizado por Marcelo Selowsky sobre la base de datos del Banco Mundial, indica que una transferencia de fondos de esta naturaleza hacia el gasto social tendría efectos bastante reducidos en el nivel de crecimiento global. 26/ De acuerdo a Selowski, una transferencia del 5 por ciento del PNB provocaría una disminución de la tasa de inversión de 2.5 puntos porcentuales, y una reducción en la tasa de crecimiento de sólo 0.5 por ciento.

A título indicativo de esos cambios, se podrían comparar los niveles del gasto social y del gasto militar en relación al producto interno bruto y al gasto total. Pese al recaudo con que se debe considerar las cifras sobre los gastos militares, 27/ los datos tienden a indicar que una transferencia del producto desde el sector militar y hacia los sectores sociales contribuiría en verdad a mejorar el financiamiento de éstos. En algunos países como el Perú, donde el gasto militar representaba en 1982 una vez y media el gasto social (7.2 y 4.8 por ciento del producto, respectivamente), una transferencia como la propuesta produciría resultados impresionantes. En el otro extremo se ubica Costa Rica, cuyos niveles del PIB asignados a los sectores sociales es 20 veces superior al gasto militar (12.6 contra 0.6 por ciento), por lo cual cualquier cambio en esa área produciría un efecto sólo marginal.

Sin embargo, los países que más se beneficiarían de una distribución más equitativa entre los dos rubros son precisamente los que presentan mayores necesidades y donde el déficit social es más agudo, o sea, los países clasificados como de modernización incipiente. Mientras para los países más desarrollados de la región la relación entre gasto social y gasto militar (tanto como parte del PIB como del gasto total) era en 1982 de 2 para 1 o hasta de 3 para 1, para Bolivia y para los países de América Central existe prácticamente paridad entre los dos tipos de gasto. Es de suponer, por lo tanto, que una reducción considerable de los gastos militares en esos países podrían producir resultados dramáticos en la construcción de sociedades más equitativas.

En lo que dice relación con el impacto del gasto social en la distribución de la riqueza, los estudios disponibles apuntan en la misma dirección. 28/ Los gastos en educación y salud tienen

un alto potencial distributivo, aunque los gastos en educación no presentan el mismo grado de progresividad que los de salud en muchos países. Ello se debe principalmente a los recursos destinados a la educación superior, que en algunos casos absorben una proporción significativa del gasto total en educación. A eso habría que agregar que el acceso a la educación superior es limitada y que en su mayoría los estudiantes que alcanzan dicho nivel provienen de las familias de mayores ingresos. Los gastos en seguridad social, pese a que consumen la parte más importante del gasto total, tienen efectos distributivos limitados. Por lo general, los grupos más desfavorecidos reciben un aporte neto inferior al que obtienen los grupos de ingresos más altos. Por fin, los efectos distributivos del gasto en alcantarillado y agua, y en vivienda son también limitados, principalmente debido a la escasa cantidad de recursos dedicados a esos sectores (en promedio, el 8 y el 1 por ciento del gasto total, respectivamente).

En resumen, pese a la necesidad de incrementarse los recursos destinados a los programas sociales, los cuáles han sido aún más castigados por las políticas de ajuste, la reforma institucional de las organizaciones y de los programas del área social se impone como tarea prioritaria y de mayor impacto en el largo plazo. Como lo señala un estudio reciente del Banco Mundial, Brasil nos revela la paradoja de presentar niveles de gasto social más altos que el de otros países de desarrollo económico equivalente y, al mismo tiempo, tener los peores indicadores respecto de la calidad de vida de su población. Ello se explica, de acuerdo a ese estudio, por dos razones principales. En primer lugar, los recursos no han sido dirigidos efectivamente hacia los sectores más pobres y más vulnerables de la sociedad; de hecho, una porción considerable de esos recursos son utilizados para subsidiar el consumo de los grupos de ingresos más elevados. En segundo lugar, sobresale la mala gestión de los recursos públicos por las unidades responsables de los programas sociales, así como la falta de coordinación y de articulación entre éstas. 29/

Por otro lado, sin desmedro de las propuestas para un mayor aporte del producto hacia el gasto social, así como para una mejor distribución de recursos del gasto público total hacia los diversos sectores sociales, hay que reconocer que si bien el gasto público social tiene potencialmente un efecto redistributivo, sin embargo, éste tiende a beneficiar más al sector formal-moderno de la economía, a los centros urbanos y, en general, a los sectores de altos ingresos. Ello sugiere nuevamente las dificultades mucho más estructurales que de disponibilidad de recursos para armonizar crecimiento y equidad. En definitiva, el simple incremento de los recursos destinados a los programas sociales, sin una reforma institucional profunda, tendrá como resultado la reproducción de los padrones de desigualdad preexistentes, para no decir su profundización.

Vale mencionar, a ese respecto, los análisis de PREALC sobre el impacto global de los programas públicos de transferencia de recursos hacia los sectores de más bajos ingresos. <sup>30/</sup> En Chile, por ejemplo, cada peso distribuido por el sector público a los grupos de menores ingresos, considerándose los efectos multiplicadores que la redistribución tiene sobre el sistema productivo, significa que éstos terminan percibiendo 1.04 pesos, mientras el quintil superior recupera 75 centavos. Por el contrario, si el grupo superior fuera el destinatario de una transferencia de igual monto, este terminaría recibiendo 1.64 pesos mientras el quintil inferior sólo recuperaría 3 centavos.

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

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

#### IV. FORMULACION DE POLITICAS SOCIALES: ACTORES SOCIALES, BUROCRACIA Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

En los capítulos precedentes se pusieron de relieve los aspectos sociopolíticos de la evolución reciente en la región, así como las insuficiencias de un enfoque exclusivamente económico para la superación de la crisis y para la construcción de alternativas más equitativas de desarrollo. Los elementos discutidos hasta aquí, tales como el carácter reduccionista de las propuestas económicas, el agravamiento provocado por la crisis y por las políticas de ajuste, de situaciones de subordinación a las de exclusión, la inexistencia de una relación orgánica, desde el punto de vista de la justicia social, entre política económica y política social, y el incremento y reorientación del gasto público y del gasto social, todos ellos apuntan al tema de los requisitos institucionales para un nuevo modelo de desarrollo.

Tomándose en cuenta que éste ha sido uno de los campos menos explorados por la investigación social en años recientes, los comentarios sobre el proceso de formulación de políticas públicas, en general, y de políticas sociales, en particular, tienen por objetivo más bien el de insinuar las ventajas de la incorporación de la dimensión institucional al debate. <sup>31/</sup> Ello importa subrayar que cada una de las reflexiones introducidas a seguir ameritan, de por sí, un estudio específico y más detenido. Por ejemplo, en la sesión sobre comportamiento burocrático, se sugieren diversos "postulados" sobre proceso de decisiones públicas. De acuerdo con lo que acaba de decirse, cada uno de esos postulados debe ser entendido como una "conclusión" del análisis precedente, pero, a la vez, como un "punto de partida" para el estudio de decisiones concretas, en países específicos.

##### 1. Características del proceso de formulación de políticas públicas

La formulación de políticas públicas puede ser entendida como un proceso social para transformar demandas societales en opciones políticas. Constituye, en más de un sentido, el meollo mismo de la actividad política. Los grupos y clases sociales están todo el

tiempo focalizando sus atenciones en problemas específicos, y decidiendo la mejor forma para ecuacionarlos y resolverlos. Tales problemas pueden ser de naturaleza material, como vivienda, transporte, alimentación, o abastecimiento de agua, pero pueden estar vinculados a necesidades o aspiraciones intangibles, difícilmente mensurables, como lo son los derechos políticos, la libertad de credo religioso, o la calidad de la vida.

Por otro lado, considerando que la "mejor" solución para un problema puede ser definida de acuerdo a distintos criterios y a partir de intereses de distinta naturaleza, una vez que se adopte una decisión en cualquier area de la acción pública, el propio proceso de formulación de políticas crea nuevas necesidades de elección entre cursos de acción alternativos. Si, por ejemplo, la solución individual para los problemas de locomoción en una comunidad prevalece en relación a sistemas de transporte colectivo, ese "resultado" dará inicio a la toma de decisiones en otras areas: la distribución espacial de la población, los tipos de energía necesarios para echar a andar los medios de transporte elegidos, así como el acervo de recursos naturales necesarios para la fabricación de autos, autobuses, trenes y barcos, y para la mantención de calles, carreteras, ferrocarriles y puertos.

Además, el proceso de toma de decisiones es, ante todo, un proceso societal, comportamental e histórico. Cuando se afirma que la "sociedad" se ha "decidido" en favor de los automóviles privados en lugar de otros medios de transporte público, no se desprende necesariamente de ello que la mayoría de sus miembros, mucho menos cada individuo, haya elegido de manera racional o consciente que esa era la mejor línea de conducta. Tampoco se puede indicar en forma precisa el momento determinado en que esta decisión puede haberse hecho. De este modo, formular y llevar a la práctica políticas públicas es un proceso comportamental informado por los valores, las aspiraciones, las creencias y los prejuicios de los actores más importantes: individuos, grupos, clases, ejecutivos de empresas, burócratas gubernamentales, legisladores y miembros de partidos políticos. Pero es también social porque está condicionado por las características (estratificación, normas, tradiciones) del entorno social en que tiene lugar la formulación de políticas, y porque los resultados están destinados a afectar a segmentos importantes de la comunidad, por no decir la comunidad entera. Por último, muy raras veces las decisiones públicas se toman todas a la vez. En la mayoría de los casos la política pública deriva del efecto acumulativo de decisiones que se han producido en forma consciente o involuntariamente, durante un largo período de tiempo. Es decir que, además de ser sociales y comportamentales, las políticas públicas son también el producto de la historia.

Normalmente, cuanto más amplia sea el area cubierta por una determinada política, más cerca de esa descripción estará su proceso de formulación. Del mismo modo, cuanto más complejo sean

las ramificaciones de una política particular, más difícil se torna la identificación de las dimensiones que conforman su formulación y puesta en práctica. Si estas observaciones parecen aplicables a la mayoría de los campos de análisis de políticas, son de capital importancia para lo que se podría clasificar como políticas "blandas", como sería el caso de las políticas sociales. 32/

Este enfoque de investigación respecto de las políticas públicas en general provoca un profundo escepticismo con respecto a las posibilidades de una evaluación acabada y "objetiva" de cualquier política pública, mucho menos de políticas "blandas" como las sociales. 33/ Lo que llamamos una "teoría" o un "modelo analítico" es a menudo un orden arbitrario impuesto a los procesos en marcha. En este sentido, el presente análisis es tan especulativo como cualquier otro enfoque del estudio de la política pública.

En el mundo del análisis de políticas "duras" se puede hablar con mayor precisión de "actores", "espacio institucional", "reglas del juego", "formulación", "ejecución" o "evaluación" como si esos procesos efectivamente existieran. Pero en el mundo real de las decisiones societales, para la desesperación de los científicos sociales positivistas, no todos los resultados, por ejemplo, suponen objetivos, funciones y estrategias. Sigue siendo un hecho que el producto de las decisiones públicas está mucho menos directamente relacionado con la solución de un determinado problema que lo que nos gustaría suponer a la mayoría de nosotros. En lugar de eso, la abrumadora mayoría de resultados de política son determinados por la compleja red de alianzas, obligaciones, rivalidades, y, por supuesto, mucha confusión, incompetencia y ambición, que penetran en el mundo de los gobiernos, de las empresas, de los grupos de intereses, de los partidos políticos y de las organizaciones comunitarias.

Como ocurre con cualquier política pública, cada una de las políticas sociales derivan de una necesidad de llegar a decisiones políticas y llevarlas a la práctica, en este caso, para dirigir la atención de la sociedad hacia las necesidades que materializan algunos de los derechos de ciudadanía, la mejoría de la calidad de vida de la población, o, simplemente, hacia las condiciones que garanticen la reproducción de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, al igual que con la mayoría de las políticas, algunos intereses serán favorecidos con respecto a otros. Sin embargo, mientras se supone que el análisis las políticas gubernamentales permiten una identificación algo clara de los "ganadores" y los "perdedores", las políticas sociales son mucho más difíciles de tratar a este respecto. Además, los resultados de las políticas sociales no son susceptibles de medición directa o de individualización, por lo menos no tan claramente como en el caso de las políticas económicas. Se pueden medir, es cierto, los resultados inmediatos de, por ejemplo, las

políticas relativas a la educación o la salud, e identificar cuales son los grupos que obtienen mayores beneficios de las decisiones que se adoptan en estas esferas. Sin embargo, ¿qué grupos en particular pueden obtener ventajas inmediatas gracias a que se reduzca el nivel de deserción escolar, o que se priorizen las acciones de medicina preventiva?

Finalmente, tal vez una de las dimensiones más sobresalientes de las políticas sociales, éstas se refieren mucho más claramente a un determinado proyecto de sociedad que las políticas económicas, las cuáles poseen más bien el carácter de instrumentalizar el futuro trazado por la colectividad. Ello importa destacar, además de las dificultades para individualizar y cuantificar a cabalidad los resultados y beneficiarios últimos de todas las políticas sociales, que el análisis del "progreso social" de una colectividad no tiene sentido en si mismo. Se hace necesario referirlo al propio proceso social o al padrón de resolución de conflictos presente en la sociedad. Para ponerlo en términos sencillos, la cobertura de los servicios enseñanza básica, en circunstancias en que sea limitado el acceso a la educación superior, sólo puede ser evaluado en el contexto de la "decisión de la sociedad" en pos de la universalización educativa. De igual modo, un análisis del relativo fracaso de políticas de salud, medido por ejemplo a partir del número de médicos por habitante o del nivel de recursos públicos invertidos en la construcción de hospitales, en presencia de un sistema masivo de medicina preventiva y comunitaria, tiene poca validez.

En este punto especialmente la expresión "políticas sociales" es inexacta y gravemente engañosa. No nos estamos ocupando de sectores específicos de la acción gubernamental, aunque muchos caigan en la trampa de creer lo contrario. Lo "social" atraviesa todos los demás sectores de la actividad pública. Por consiguiente, al tratarlo por separado, sin vincularlo al proceso de toma de decisiones económicas, se frustran los objetivos del desarrollo. De igual modo, aplicar las mismas herramientas metodológicas que generalmente se utilizan para analizar otras esferas de políticas es sumamente cuestionable, además de ser impracticable. Debido a que un acabado y completo análisis de las políticas sociales exigiría el estudio de todas las políticas públicas, difícilmente se podría esperar llegar a cualesquiera conclusiones significativas.

Como este ensayo tiene la pretensión, además de ofrecer una interpretación no económica para la crisis actual, de sugerir un determinado tipo de enfoque, político-institucional, para el estudio del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política social, se hace necesario un breve comentario sobre metodos de investigación.

Quizás una de las metodologías más apropiadas para el estudio de la formación de políticas sociales sea el que nos

ofrece el llamado "análisis de sistemas". No tanto las formulaciones iniciales de esa modalidad de análisis, sino que sus interpretaciones más recientes. 34/ Eso significa ponerle menos énfasis en los aspectos netamente funcionales de la política pública, y dar más atención a los procesos reales de interacción social e institucional, como asimismo en los actores involucrados en él.

En ese sentido, los trabajos de Seidman, Halperin y Allison representan un salto cualitativo de consideración respecto del análisis sistémico tradicional. 35/ Lo que es metodológicamente común a los estudios que aderen a esa línea de investigación es, en primer lugar, centrar el estudio de la política tal como esta se manifiesta a través del comportamiento de las organizaciones públicas--en la medida que éstas tienden a reproducir el orden social; y, en segundo lugar, poner de relieve la cultura, o la esencia de la organización. Se entiende la "cultura" de una organización como siendo la combinación de sus valores, misiones, rutinas, capacidades y acciones. No como esos elementos son determinados por un orden analítico impuesto por el investigador, como sería el caso en el análisis de sistemas tradicional, sino como ellos son definidos y percibidos por los propios actores que participan en el juego organizacional.

Esa perspectiva ya se ha revelado de extrema utilidad para comprender los resultados, especialmente los resultados "no intencionales", de la política pública, con importantes implicaciones para investigadores, políticos, legisladores y burócratas. Su valor metodológico deriva de proporcionar al analista un conjunto de preguntas que, de hecho, orientan la recolección y organización de informaciones obtenidas a través de documentos y de entrevistas. Por otra parte, el uso de los métodos de investigación del comportamiento burocrático para deslindar los circuitos de decisión de la política social tiene por requisito el estudio de organizaciones concretas, en áreas específicas de la formulación de políticas, y en una realidad nacional determinada. Antes que se disponga de un número suficiente de estudios de caso se torna muy difícil derivar padrones de comportamiento generalizables para el conjunto de América Latina y del Caribe.

Con todo, se debe llegar a tener una comprensión inicial de los procesos de toma de decisiones en el área social, aunque sea provisionalmente, antes de poder abordar los detalles concretos de la formulación de políticas en este campo. Por consiguiente, es necesario examinar varias dimensiones de la política social, más bien que centrarse exclusivamente en los llamados procesos de formulación de políticas sociales.

2. La especificidad de lo social en América Latina: el contexto institucional, multiplicidad de actores y proceso político

Se ha reiterado en diversas oportunidades que la discusión acerca del desarrollo social, o de la formulación de políticas sociales concretas, requiere de un tratamiento político e institucional más bien que económico. En la política social se encuentra en juego mucho más que el simple arreglo u ordenación de la acción pública en un determinado campo. Es el concepto de desarrollo mismo que está siendo puesto en tela de juicio. Es más, una política social que vaya más allá de la lucha contra la pobreza y la correspondiente reducción de los efectos regresivos de las llamadas políticas de "ajuste", por importantes que sean ciertamente estas dos dimensiones, a menudo implicará redefinir, o por lo menos redirigir, el modelo de desarrollo. El reconocimiento de esta faceta de la realidad latinoamericana exige que los analistas se pregunten: ¿desarrollo de qué, para quién y a qué costo?

El carácter general y, al mismo tiempo, específico de los problemas sociales pone de relieve también los fundamentos políticos de la toma de decisiones pública en esa área. Porque no podemos ocuparnos de todos los problemas a la vez, estamos obligados a escoger determinados aspectos o problemas para concentrar en ellos los esfuerzos gubernamentales. Sin embargo, al hacer tal cosa y separar cualquier aspecto en particular de la política social, seguramente provocaremos controversias jurisdiccionales tanto dentro de las instituciones burocráticas y societales como entre ellas. Ellos se suman, desde luego, a los problemas derivados de una aplicación a las complejas relaciones sociales de lo que Herbert Simon llama "racionalidad limitada o circunscrita", o sea, la capacidad limitada de la mente humana en comparación con la gama de los problemas a los que necesita hacer frente. <sup>36/</sup> Como resultado, lo que a menudo se consideran criterios "técnicos" (pautas, reglamentos, normas) tendrán que ser pactados, es decir, negociados políticamente.

Otra característica importante de las medidas públicas en el campo social, entendido como lucha contra las desigualdades en el acceso al poder y la producción y consumo de bienes y servicios, deriva de las dificultades de medir directamente sus resultados para la sociedad en su conjunto. Del mismo modo, las políticas sociales difícilmente pueden ser sujetas a una individualización precisa de sus resultados, aunque se deba individualizar sus objetivos. Como se ha señalado recién, ¿cómo se puede medir a cabalidad los beneficios de niveles más reducidos de deserción escolar? ¿Cuál es la parte que le corresponde a una persona de la mejor calidad de vida en el campo, con la consiguiente reducción de la presión por servicios sociales en las áreas urbanas? Por último, se ha llamado la atención para el hecho de

que cualquier análisis del proceso de formulación de la política social sólo adquiere sentido cuando está referido al proceso social global, o al proyecto de sociedad, si se quiere.

Estas cuatro dimensiones--que la política social pone en tela de juicio el modelo de desarrollo, que genera controversias jurisdiccionales, que no es fácilmente cuantificable ni individualizable, y que responde a modalidades específicas de resolución del conflicto social--conducen hacia una característica crucial del contexto en que se definen los problemas sociales. Dentro del marco cultural del capitalismo periférico, donde prima la racionalidad económica, funcional o adjetiva (en contraposición a la racionalidad sustantiva), la política social es muchas veces "disfuncional", antipática, molesta y desagradable. No sería por otro motivo que se habla de la "inversión" económica y del "gasto" social, del "crecimiento" económico y de la "carga" social.

Las políticas sociales se acercan mucho a las políticas relativas al medio ambiente, a los recursos naturales y al desarrollo tecnológico--clasificadas aquí como políticas "blandas", y se destacan de las demás políticas públicas ("duras"), por ser "las agua fiestas". Las políticas tradicionales, tales como las que se aplican en la agricultura, en la industria, en los servicios, (pero también, en ciertos aspectos, en la educación, en la salud pública o en la vivienda), obtienen su legitimidad de objetivos "positivos". Todas ellas "proporcionan" algo a la sociedad. Además, la aplicación de esas políticas se transformará, más tarde o más temprano, en beneficios tangibles para individuos o grupos fácilmente identificables. Por el contrario, las políticas "blandas", como las sociales, se dirigen a la colectividad en su conjunto, incluidas las "colectividades" que no han nacido aún.

Además, la política social es característicamente "negativa" en comparación con otras políticas, ya que siempre llama la atención sobre lo que no debería hacerse, y a menudo hacen hincapié en los efectos secundarios negativos de la aplicación de políticas "positivas". Por otra parte, algunas políticas "negativas", tales como las políticas fiscales y tributarias, también "penalizan" a algunos grupos mientras favorecen a otros. Pero esas políticas sostienen que su legitimidad proviene de las facultades coercitivas que les ha otorgado la sociedad. A nadie le gusta pagar impuestos, pero todos están de acuerdo en que los gobiernos necesitan ingresos para llevar a cabo sus programas. Todos esperan beneficiarse de dichos programas. Las políticas fiscales son consideradas también como poderosos mecanismos para promover una distribución igualitaria de los recursos, de modo que la mayoría de las personas cumple con ellas. En cambio, con las políticas sociales ocurre justamente lo contrario. Aun cuando la supervivencia de la sociedad nacional o la mantención de la estabilidad democrática podría ejercer una fuerte influencia

coercitiva, los gestores de la política social no tienen como recurrir a la intimidación. Su legitimidad está fundada por lo general en la necesidad de armonizar necesidades dispares y intereses sociales bastante diferenciados.

De este modo, llegamos al centro de los dilemas institucionales que enfrentan las instituciones encargadas de formular políticas sociales y que luchan por implementarlas. Por una parte, su postura o actitud debe ser la de un adversario, casi por definición. Por otra parte, los encargados de tomar decisiones se ven forzados a ejercer o emplear persuasión, convencimiento e incentivo en un proceso de aprendizaje continuo. No es sorprendente que se requiera mucho más voluntad política para quebrar la inercia de las políticas relativas al bienestar social que lo que se necesita en otros campos de la acción pública. Por las mismas razones, se requiere mucho menos influencia política en el otro lado para alcanzar una situación de virtual estancamiento e inmovilizar las actividades y los programas orientados hacia el progreso social.

Se podía vislumbrar en una calle de Rio, en el punto culminante de la revuelta estudiantil de 1968, un rayado en un muro que expresaba con gran claridad las cargas de situaciones excesivamente políticas. Decía lo siguiente: "los que permanecen en el medio sufren la acción paralizante de los extremos". Eso se aplica por cierto a la situación de las políticas sociales en general, y en particular a América Latina y el Caribe. Es de la naturaleza de las políticas "blandas" no permanecer en el medio. Si el contexto de los problemas sociales es conflictivo, no importa desde donde se les aborde, la cuestión decisiva resulta ser, por lo tanto, si el conflicto está o no está siendo bien administrado. Hemos visto indicaciones de que las tensiones intrínsecas del proceso de desarrollo reciente no han sido bien administradas en la región. Por el contrario, la forma como la mayoría de los gobiernos ha "administrado" la crisis sólo agrava los conflictos y posterga su resolución.

La negociación que permite que cualquier conflicto sea negociado y resuelto presupone la existencia de actores que compartan un control más o menos equivalente de los recursos políticos. Nada podría estar más lejos de esta suposición que la actividad política en general en la región, y entre las instituciones que mueven el circuito de decisiones gubernamentales en particular. A un lado se encuentran las clases y grupos socioeconómicos que se han favorecido con el estilo de desarrollo vigente, y que no tienen buena disposición de compartir el control de las instituciones que les ha permitido que se apropiaran de los resultados del crecimiento a costa de la exclusión social de la mayoría. En el otro se encuentran los estratos más desposeídos de la sociedad, que luchan por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones públicas, de modo de actualizar el derecho de que sus necesidades se reflejen

en las decisiones colectivas respecto al desarrollo. En algún lugar, probablemente arriba, se encuentran los representantes de las estructuras estatales, cuya lógica de acción responde mucho más a los intereses de los grupos hegemónicos en la sociedad.

De este modo, los "actores" que intervienen en la política social latinoamericana han dispuesto de un poder desigual, lo cual hace que la situación sea "no conflictiva" y al parecer no exija grandes recursos administrativos y de poder para su (no)resolución. Los agentes del Estado preparan el escenario para la mediación, pero ellos mismos fijan unilateralmente los límites de esa negociación. En dicho escenario los problemas sociales son estrechamente divididos en compartimientos estancos por la tecnoburocracia y en él los ciudadanos no pueden expresar sus intereses individuales y de clase.

Los límites institucionales para negociar conflictos relativos al desarrollo social pueden resumirse de la siguiente manera: los dirigentes nacionales no reconocen que la viabilidad de la nación y la estabilidad del sistema democrático depende de una estrategia de desarrollo socialmente sostenible; más bien, los criterios relativos al desarrollo social son supeditados mayormente a los intereses de seguridad nacional que son definidos militarmente. Además, el rápido crecimiento económico tiene elevada prioridad respecto del bienestar y de la justicia social. Y como si fuera poco, la tecnoburocracia y la élite empresarial comparten una orientación ideológica hacia la asignación privada de los recursos que conforman el patrimonio de la sociedad en su conjunto. Como se puede inferir fácilmente, se trata de un tipo de guerra sin posibilidad de ganar, un conflicto en el que sólo un lado está armado.

Por supuesto, la situación no es tan mala como parece. En realidad, ¡es mucho peor! Se puede sostener, no sin razón, que en una situación como la de América Latina--un conjunto de sociedades "estatzadas" empotradas muchas veces en un orden patrimonial--la mayoría de los conflictos, así como toda posible negociación, ocurren dentro de la élite gobernante más bien que por conducto de actores políticos independientes. Esa es precisamente la razón por la que la situación empeora o, como se indicó anteriormente, por la que el conflicto no es administrado en absoluto. El número de actores dentro de cada segmento de la burocracia gubernamental, de por sí impide o dificulta eficazmente las tentativas de cooperación entre las organizaciones públicas. 37/

### 3. Comportamiento burocrático e intermediación tecnoburocrática

Desde el punto de vista de los sectores sociales postergados en el desarrollo, un requisito básico para garantizarles una parcela más equitativa de los frutos del crecimiento es la capacidad de organizarse autónomamente. Corresponde pues a la realidad afirmar que la justicia social se confunde con organización social autónoma. La implementación de una opción estratégica por la equidad así entendida supone, por tanto, un proceso de negociación permanente, en un contexto conflictivo, entre el Estado y las instituciones que constituyen la sociedad civil. Sin embargo, tanto los programas de desarrollo impulsados desde el Estado como las estrategias de participación de los sectores sociales excluidos se actualizan a través de algún tipo de ordenación burocrática, casi siempre, una organización pública.

Por otro lado, la burocracia, en sentido más real que de ideal weberiano, representa un microcosmo de la sociedad. De ser así, la idea de una administración pública simétrica, neutral, sin faccionalismos y disociada de la política se revela no sólo como un mito sino que, además, es perniciosa para la sobrevivencia de una sociedad abierta, pluralista y más justa, principalmente en los países que todavía no se han consolidado como sociedades nacionales. Si le agregamos a esa constatación el hecho de que, en nuestra región, el Estado antecede en muchos sentidos a la sociedad, se justifica plenamente una incursión por las características del comportamiento burocrático, puesto que factores situacionales y políticos propios de las organizaciones influyen decisivamente las políticas y programas de desarrollo de índole equitativa y, por ende, participativa. 38/

Desafortunadamente, dadas las características tanto del contexto de los problemas a que se refieren las políticas sociales como de los actores que intervienen en la formulación de éstas, algunos de los "principios" vastamente aceptados del comportamiento burocrático dificultan aún más el surgimiento de políticas coherentes en este campo. El primer y más importante de dichos postulados puede ser resumido a través del enunciado de una ley: "la visión de un burócrata depende de la ubicación de su oficina". 39/ Significa que la posición asumida por un determinado administrador acerca de cualquier tema, estará siempre condicionada por su posición en la estructura de gobierno, así como por la cultura de la organización a que pertenece. Tal como se señaló recién, la cultura de una organización burocrática refleja su historia institucional, ideología, valores, símbolos, prejuicios profesionales y padrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Lo que se intenta subrayar aquí es que existen conflictos entre los valores y estrategias de participación y de justicia

social planteados por grupos, muchas veces reducidos, de técnicos y planificadores interesados en promover cambios de consideración en la sociedad, y el contenido autoritario de los valores y estrategias tradicionales todavía vigentes en la sociedad en su conjunto, y especialmente en el Estado. Los comentarios de Dudley Sears ilustran muy bien lo que acaba de ser dicho:

Un chiste corriente en los medios internacionales relata el intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de vender reforma agraria, industrialización, un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es evitar que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión. 40/

Un ejemplo de que la visión de un burócrata en materia de política está limitada por el visor de la cámara de su agencia u organismo, ha sido ofrecido por un célebre economista de la región que sucesivamente encabezó el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Planificación en su país. Como Ministro de Hacienda, fue un decidido opositor de la construcción de una costosa y discutida vía férrea para transportar el mineral de hierro desde el interior del país hasta el puerto más cercano. Mientras ocupaba ese puesto, la construcción se prolongó interminablemente. Bajo un nuevo gobierno, este respetado técnico se convirtió en Ministro de Planificación. Una de sus primeras declaraciones públicas fue dedicada a defender la urgente necesidad de llevar a su término la propuesta vía férrea, a la luz de la importancia que revestía ampliar la capacidad industrial del país, aumentar las ganancias de las exportaciones y otros argumentos.

¿Es este un típico ejemplo de cómo funciona el gobierno en los países subdesarrollados? ¿Estaba este ministro fuera de su juicio? Tonterías. Simplemente estaba actuando como un buen burócrata. Como Ministro de Hacienda había tenido que preocuparse primordialmente de los gastos; él controlaba las puertas al banco del gobierno o a la máquina impresora. Había tenido que evaluar cada proyecto sobre la base de su costo. Debido a que la vía férrea consumiría cientos de millones de dólares del Tesoro Nacional, había "tenido" que oponerse a ella. Más tarde, en su calidad de Ministro de Planificación, "vio" las cosas de manera diferente. El paisaje que se aprecia desde esta ventana está dominado por el crecimiento económico y el desarrollo y todo lo que realce o acreciente esos dos procesos debe ser apoyado. El ferrocarril generaría ingreso de exportaciones en un momento en que el país estaba comenzando a sentir el peso de sus obligaciones financieras, de manera que nada era más "lógico" que luchar para que la vía férrea llegara a su término.

Esta breve ilustración de la burocracia en acción es útil porque muestra cómo manifiesta su lógica la "política burocrática", al nivel más elemental. Nada de lo anterior es exclusivo de la sociedad latinoamericana. Se han efectuado varios estudios en los Estados Unidos que demuestran en qué forma los burócratas acomodan la política en una medida mayor que lo que creen los políticos y altos funcionarios ejecutivos, como actúan de manera autónoma en un grado que la mayoría de los nosotros, incluidos los burócratas, nos negamos a aceptar. 41/ Si a todo ello se agrega una gran dosis de conducta arbitraria, absurda y autoritaria causada por la formación de la sociedad y del Estado latinoamericanos se logra una imagen más completa.

Una ilustración estructural y más general de la Ley de Miles puede encontrarse en la forma en que se formulan y se implementan determinadas políticas. Un ejemplo, a estas alturas clásico, de fracaso de políticas públicas que puede ser atribuido a la falta de consideración previa a las variables institucionales, es el que nos ofrecen las políticas de vivienda de corte social. Normalmente, el principal mecanismo de implementación de éstas se encuentra en manos de un organismo financiero. Hay que comenzar subrayando la contradicción presente en los propios términos como se plantea el problema. Si el mercado pudiera atender, de acuerdo a sus criterios de racionalidad, las demandas sociales de vivienda, la intervención del Estado sería absolutamente prescindible. Al hacerse cargo el Estado se impondría una racionalidad distinta, en donde los aspectos sociales prevalecerían sobre los financieros. Ahora bien, ¿qué sucede al proponerse, tal como ocurre en diversos países, un Banco Nacional de Vivienda como principal mecanismo para la ejecución de tal política? La respuesta es simple: deja de haber una política social de construcción de viviendas.

Sucede que un banco es administrado por banqueros y un banquero que no logre invertir sus recursos sin una tasa de ganancia aceptable es simplemente incompetente, un mal profesional, aunque sus acciones puedan estar inspiradas por los valores sociales más elevados. El resultado final es que, poco a poco, se van desvirtuando los objetivos iniciales, como sería en este caso el proveer vivienda a bajo costo para los estratos populares, y los nuevos financiamientos pasan a orientarse hacia las capas medias y altas, las que pueden garantizar un grado de rentabilidad al sistema como un todo. Cuando se propone el retorno a la política original, concebida con la mejor de las intenciones, el sistema en su conjunto se ve enfrentado a la posibilidad muy real de quiebre. Ilustraciones como ésta no faltan en el área de las políticas sociales y los sistemas, por ejemplo, de "crédito educativo" o de "medicina privatizada" sólo comprueban lo dicho.

Esto es precisamente lo que ha ocurrido en muchos países de la región. Tal vez algunos sostengan que la descripción anterior

simplifica demasiado el problema, que los problemas con que tropiezan las políticas sociales son complejos y que diversas variables contribuyen a que se produzcan repetidos fracasos en estas esferas. Tienen razón. Sin embargo, lo que se debe subrayar en el presente documento es que aspectos como los que se acaban de mencionar son igualmente cruciales o decisivos para explicar el fracaso de las políticas que requieren de una organización burocrática para su formulación y aplicación.

Las observaciones precedentes acerca de los actores que intervienen en la formulación de las políticas sociales, el contexto en que tiene lugar su "actuación" y las leyes que rigen su desempeño permiten introducir otros dos componentes de políticas burocráticas que revisten capital importancia para las políticas sociales. El primero consiste en que mientras más discutible o polémica sea una política más probable es que jamás sea formulada del todo y, de llegar a serlo, jamás será llevada a la práctica. Si esto no se explicara por sí mismo, sólo se necesitaría examinar las razones por las que las reformas agrarias constituyen las políticas retóricas más antiguas en América Latina. Explica asimismo porqué raras veces se ha aplicado una reforma agraria completa y generalizada. Por las mismas razones, las decisiones que implican intereses antagónicos y que pueden ser postergadas serán aplazadas indefinidamente. 42/

Desafortunadamente, las políticas sociales son por definición de carácter polémico y necesariamente entrañan intereses sociales y económicos dispares, a menudo opuestos. En realidad, se podría sugerir un corolario tanto de la Ley de Miles como de las dos leyes mencionadas recién: el principio del mínimo aceptable. Debido a que los intereses que intervienen en las políticas sociales a menudo son conflictivos, se intentaría siempre llegar a una "fórmula de transacción", alcanzar un mínimo común denominador. El problema es que mínimo en este caso significa "el menos poderoso".

#### 4. El conservadurismo dinámico como estrategia de resolución (tecnoburocrática) de conflictos

Como señala acertadamente Francis Rourke, los burócratas son incapaces de gobernar solos, pero su papel o función estratégica en la formulación de políticas significa que "nadie en la política moderna puede gobernar sin ellos" tampoco. 43/ Si ello es efectivo en el contexto norteamericano, lo es aún más en América Latina, una región en que la tecnoburocracia ha sido la fuerza principal detrás del estilo de desarrollo que ha prevalecido en el período de postguerra.

Pero el tecnoburócrata no es un actor sólo reciente en la región. Estrictamente hablando, el puesto nació en las dos primeras décadas del siglo pasado, cuando culmina el proceso de independencia de la mayoría de los países latinoamericanos y se hace necesario equipar las administraciones nacionales. Sus años de adolescencia probablemente se iniciaron en los años treinta del presente siglo, cuando el Estado comenzó a tomar en serio la planificación, permitiendo con ello la manifestación del espíritu rebelde y "modernizador" del técnico. Como ocurre con la mayoría de las manifestaciones de los adolescentes, el ruido de este grupo era más fuerte que su influencia real, y la burocracia pública tradicional todavía eclipsaba la versión esforzada inicial del "hombre nuevo".

De este modo, la verdadera aparición de la tecnoburocracia, como actor político y social, se produjo bajo los regímenes populistas y desarrollistas, casi como un Estado dentro del Estado, soslayando a los antiguos burócratas y aboliendo la articulación de intereses por intermedio de los partidos políticos y los políticos. No cabe sorprenderse de que entre las primeras tareas de los gobiernos reformistas que se instalan a partir de la crisis de 1929, particularmente en la postguerra, figura la reforma administrativa. Es en ese entonces que se crea una burocracia estatal moderna y bien pagada en la administración indirecta, con el surgimiento incluso de importantes empresas estatales. Estos burócratas constituirían más tarde la base social para los famosos "anillos burocráticos" que ocuparon los aparatos administrativos del segmento modernizado del Estado en muchos países de la región. 44/

La burocracia constituye, por supuesto, una categoría ocupacional específica, es decir, los funcionarios públicos. Pese a ello, hablar del rol de la tecnoburocracia como actor social y político significa poner el énfasis en orientaciones de acción específicas: racionalidad funcional, orientada hacia objetivos, jerárquica, con adscripción rígida de papeles, modernizadora, etc. Como se ha señalado en otra oportunidad, ese enfoque se justifica en la creencia de que "los actores no se constituyen primero como categoría/actor y luego como portadores de una determinada orientación de acción, sino que es precisamente la orientación de acción la que define una categoría social como actor relevante." 45/ Por consiguiente, la "tecnoburocracia" comprende no sólo una categoría ocupacional de funcionarios públicos sino todas las categorías que pueden, en distintos momentos, compartir sus orientaciones sociales y políticas, 46/ lo cual nos permite distinguir los técnicos (expertos profesionales) con respecto de los burócratas (funcionarios públicos tradicionales). Más allá de la semántica, la principal diferencia entre los dos grupos consistía en que los burócratas se esforzaban por mantener el statu quo y los técnicos estaban profundamente comprometidos con la reforma y el cambio.

Existe, por supuesto, mucho debate acerca de las orientaciones normativas de la tecnoburocracia. Algunos escritores sostienen que los burócratas valoran el desarrollo económico por sobre el desarrollo social y político, y hacen hincapié en que son conservadores. Otros prefieren subrayar, precisamente, su fracaso como agentes de modernización y como promotores del desarrollo económico. Finalmente, otros destacan la cohesión ideológica de los tecnócratas con sus contrapartes del sector privado, no sólo a nivel abstracto del interés compartido común en la acumulación capitalista sino también al nivel concreto de la fe común en la rentabilidad y el crecimiento de las empresas como las principales medidas del éxito. Más bien que contradecirse unas con otras, todas estas descripciones, contienen porciones de la realidad. En primer lugar, como es efectivo con cualquier grupo social complejo, hay tantas descripciones válidas como hay diferentes elementos dentro del grupo, y diferentes momentos en el tiempo en que se puede analizar cada elemento. Por consiguiente, lo que más importa es concentrarse en las descripciones que mejor puedan identificar el elemento dominante. Además, cuando se estudian las tecnoburocracias, uno no debe estar restringido por rígidas definiciones de categorías "privadas" y "públicas", aún cuando por lo general se singulariza el segmento público.

Huelga decir que la forma particular en que la tecnoburocracia evolucionó en los principales países de la región, especialmente en décadas recientes, tiene trascendencia para la formulación de políticas sociales en la región. En primer lugar, la orientación "privada" de los tecnoburócratas dominantes no choca con la presencia avasalladora del Estado en la economía. El resultado es que los agentes del Estado terminan subvertiendo el empleo de recursos que pertenecen a toda la nación, y fomentan su explotación de acuerdo con su ideología empresarial. Por otra parte, al reemplazar consideraciones políticas por consideraciones económicas, y al supeditar a las dos a los criterios "técnicos", la tecnoburocracia ha sido capaz efectivamente de neutralizar y sanitizar las cuestiones sociales. Finalmente, la tecnoburocracia ha alcanzado lo que podemos llamar una "autonomía relativa" por sobre los intereses de diferentes grupos y clases sociales.

Las elites latinoamericanas, en particular los tecnócratas, han aprendido también las lecciones sobre cómo hacer frente a los conflictos inherentes a la modernización y al proceso de desarrollo. Enfrentada al desafío de armonizar un estilo de desarrollo concentrador y excluyente con las necesidades urgentes de las mayorías subordinadas, la burocracia adopta lo que Donald Schon llama el "conservatismo dinámico". 47/ En primer lugar, se acepta un discurso que incorpora la cuestión del desarrollo con equidad, lo que se puede percibir por la proliferación de propuestas, planes de acción y declaraciones gubernamentales. A continuación sigue la etapa de "contención y aislamiento", en

que literalmente se arroja el discurso dentro de una caja burocrática en la estructura gubernamental. Desde luego, se debería tener cuidado de no proporcionar recursos suficientes a los organismos responsables por la política social. Se debería emplear sólo a las personas suficientes para dar la impresión de que se está haciendo algo importante y para que sirvan como chivos expiatorios cuando las cosas no se hagan (como uno sabe que no se harán).

La contención y el aislamiento tienen también otro importante efecto secundario beneficioso para el conservatismo dinámico. Estos procesos conducen a la división en compartimientos o categorías. Ahora que los ministerios "sociales" están en su lugar, arremetiendo atareadamente contra sus molinos de viento, viene la etapa de la "inatención selectiva". En otras palabras, la política social debe estar institucionalmente en un paradero de buses donde no pare el bus del poder. ¿Hay que establecer un plan de emergencia para la creación de empleo? Bueno, podemos incluir a un representante de cada unidad del área social en un comité entre organismos públicos porque, después de todo, no esperamos de ninguna manera que los resultados se logren gracias a los trabajos de los comités. 48/ La ley exige que el Estado deba garantizar el bienestar de los trabajadores y de sus familias, así que se crea una multitud de unidades de asistencia social como parte de las empresas estatales o de los grandes proyectos de inversión y simulamos no percibir que no les permitimos a estas unidades que dificulten las actividades productivas en aras de un mayor bienestar. Finalmente, podemos incluir una sección sobre el progreso social, la equidad y la participación ciudadana en los planes de desarrollo, pero olvidamos también considerar los objetivos y las estrategias reseñadas en estas secciones en las demás partes importantes de esos planes.

En síntesis, se debe promover el mínimo cambio posible para garantizar que nada cambie efectivamente. Este es el conservatismo dinámico. Es dinámico porque no constituye el resultado de un esquema cuidadosamente concebido de abierta y pública resistencia. No hay en acción ninguna teoría de conspiraciones. Esta marca del conservatismo burocrático se desarrolla gracias al efecto sinergista de intereses particulares. El individuo, el grupo o la clase es capaz de establecer una conexión entre dichos intereses y los intereses (inerciales) del sistema social en su conjunto. Debido a que seguramente todos se verán afectados por una reorientación drástica del desarrollo hacia los sectores excluidos, no hay necesidad de confabularse y ponerse de acuerdo para no tomarlos en serio. Se trata simplemente de una cuestión de dejar que el proceso burocrático siga su curso. La lógica del comportamiento burocrático dificulta sobremanera los desafíos institucionales de la política social, aspecto éste que será retomado en las secciones siguientes.

V. EN BUSQUEDA DE LA EQUIDAD:  
LOS DESAFIOS POLITICOS E INSTITUCIONALES DE LA POLITICA SOCIAL

En base a la discusión precedente, se puede entender la pobreza como la negación de los derechos más elementales del ciudadano, lo cual sólo se supera aumentando la capacidad de negociación entre los sectores sociales, es decir, creándose las condiciones para que la ciudadanía se haga efectiva. En ese sentido, el principal desafío planteado por la crisis del desarrollo latinoamericano se resume, a nivel macro, en la construcción de instituciones democráticas, y a nivel micro, en la democratización de la sociedad.

El primer objetivo se logra a través, por ejemplo, de la abertura de las organizaciones estatales al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política ("accountability") en la actividad pública. El segundo tiene por requisito el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, promoviendo una redistribución de los recursos financieros y de información hacia los sectores subordinados, incrementando la capacidad de análisis de sus organizaciones, y promoviendo la capacitación para la toma de decisiones en los sectores menos organizados de la sociedad.

No hay como eludir los rasgos utópicos de esos objetivos. Sin embargo, suponer la realización de un proceso como el de Contadora (o incluso la "perestroika") hace una década también sonaría como algo inalcanzable. No hace daño, por tanto, intentar recuperar algo de la utopía de la justicia social.

1. De la equidad funcional al desarrollo equitativo

Se ha señalado al inicio del trabajo que la propuesta de desarrollo equitativo sería superior a la de "equidad funcional", por explicitar la necesidad de establecer una relación orgánica entre política económica y justicia social, entre democracia y equidad. <sup>49/</sup> En efecto, el análisis hasta aquí ha intentado sugerir que, antes de todo, un diagnóstico de la situación social de América Latina y el Caribe revela no sólo grandes inequidades

sino que pone de manifiesto importantes obstáculos para revertir esa situación. En segundo lugar, se ha insinuado que distintas opciones económicas suponen, y a la vez favorecen, distintos grados de prioridad a los objetivos de equidad. Se indicó, finalmente, que el desarrollo social trasciende la superación de la extrema pobreza.

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

Se han conocido en años recientes un sinnúmero de propuestas de política para cambiar la posición relativa de los estratos sociales. 50/ Sin embargo, todas ellas se destacan por defender una articulación más estrecha entre políticas de empleo y políticas salariales. Los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas se caracterizan precisamente por la precariedad de su inserción en el mundo del trabajo, con especial significación en el sector informal urbano. Por ello habría que privilegiar, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, a través de asesoría técnica y financiera, de instrumentos crediticios, fiscales y tributarios que permitan una mayor formalización del empleo urbano.

Igual importancia cobra la ejecución de una política de salarios que permita recuperar sus niveles reales, principalmente en los estratos más bajos de la fuerza de trabajo. La elevación de los ingresos de las familias más pobres, a través de mayor estabilidad laboral y de mejores sueldos, tiende a promover una elevación en el consumo de bienes en sectores como vivienda, vestuario y alimentación, lo cual reforzaría el objetivo de cambiar la estructura de la demanda y de la oferta, e indirectamente, la estructura social, rompiéndose así el círculo vicioso de la pobreza. En las condiciones de severa restricción externa, tal política favorecería además la producción de bienes y servicios con bajo componente de importaciones.

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

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

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

Por último, la preocupación por la equidad impone el diseño de políticas tributarias que promuevan la redistribución de recursos nacionales desde el centro hacia la periferia. Resulta difícil concebir una política económica equitativa que no conlleve a una descentralización creciente en la asignación de recursos públicos, así como a la desconcentración industrial que permita, además, detener el proceso de metropolización creciente. Eso por cierto resulta foráneo a muchas propuestas de políticas actualmente en boga y, asimismo, tiene que ser tratado con cierta cautela, puesto que el logro de los cambios requeridos por una política equitativa exige algún grado de centralización de decisiones. Sin embargo, la justicia social, principalmente en las condiciones de la formación social latinoamericana, pasa necesariamente por la revitalización del poder local, lo que a su vez carece de sentido sin una transferencia efectiva de recursos financieros y de activos productivos que le de fundamento.

No se puede cerrar esta sección sin reiterar que los desafíos planteados por la crisis constituyen un reto netamente político e institucional. Ello impone reconocer que los problemas provocados por profundas desigualdades socioeconómicas sólo podrán ser afrontados en la medida en que se construyan nuevas alianzas entre los grupos sociales hasta ahora excluidos y que se

logre reformar las instituciones públicas, de modo de proveer la base de sustentación y de consenso para los cambios sugeridos.

## 2. Estado, democratización macrosocial y equidad

Es indiscutible que entre las condiciones institucionales para llevar adelante las estrategias propuestas hacia mayor democracia y más equidad, se destaca el rol del Estado como actor decisivo tanto para impulsar el proceso de acumulación como para orientar los procesos de distribución. A ello se antepone obstáculos que clasificados en este documento como deformaciones estructurales de la formación del Estado en nuestra región.

Han sido señaladas, al inicio del trabajo, las tensiones resultantes de un Estado que antecede o se antepone a la sociedad, así como las consecuencias para la planificación: la propia hipertrofia de las funciones estatales, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Se apuntó también al hecho de que, a partir de los procesos de cambio acelerado en las estructuras económico y social de la mayoría de los países de la región, principalmente en las últimas cinco décadas, esa formación social y ese Estado hizo crisis. Por último, se hizo hincapié en que esa situación de crisis todavía persiste, puesto que los diversos intentos de resolución de los conflictos sociales provocados por la modernización han sido incapaces de cambiar las estructuras políticas y de poder.

Por otra parte, la eclosión de la crisis financiera y la evolución reciente en muchos países de la región demuestra que se ha ahondado la ruptura entre el Estado y la sociedad. Esta sigue atomizada y con diferentes niveles de organización, y pese a la creciente capacidad de movilización social, la sociedad todavía no refleja la pluralidad de intereses presentes en su interior, exacerbando las prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas en muchos países de la región.

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

Antes de entrar a perfilar propuestas específicas para la democratización a nivel macrosocial, y que complementan las propuestas para la participación microsociales a ser planteadas en la sección siguiente, conviene destacar el carácter muchas veces equivocado con que se plantea "la cuestión del Estado" en América Latina. Normalmente se reduce el problema a una cuestión de achicamiento del aparato estatal, bajo la lógica del pensamiento económico clásico y en el contexto de la interrelación entre el papel del Estado y el de los demás agentes económicos en el proceso de desarrollo. La propia definición de ese aludido "papel del Estado" también pone de relieve el reduccionismo económico. Constituirían tareas prioritarias del Estado, según esa óptica, tanto corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado como complementar las acciones de los demás agentes. No debe sorprender, por lo tanto, que se concentre y se reduzca el análisis del Estado en nuestra región a un problema de tamaño.

El análisis de la formación social de América Latina y la del Estado latinoamericano apuntan a que el enfoque neoliberal, antes de considerarse si está equivocado o no, o si agota todas las dimensiones del tema, simplemente no tiene cabida en nuestro contexto. El Estado ha sido y seguirá siendo durante mucho tiempo el principal "agente económico", independiente de preferencias personales o inclinaciones ideológicas. Por consiguiente, éste será un Estado "grande" en cuanto a su presencia económica, social y política, independiente de las recomendaciones que se haga en pos de su reducción. 51/

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

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

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

Con el objeto de consolidar los esfuerzos de democratización se hace indispensable, en primer lugar, fortalecer la capacidad política del Estado, entendida como el perfeccionamiento de su capacidad para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas y públicas, así como las relaciones al interior de éstas. No se trata de sustituir a los partidos políticos en su función de articulación de interés sino que, a raíz de las debilidades del sistema partidista y del legislativo, buscar corregir las distorsiones más evidentes en la estructura y distribución del poder. El fortalecimiento de la capacidad política del Estado, se orienta pues a compartir recursos políticos escasos, como el acceso a la propiedad, el acceso a la información, la creación de múltiples instancias de intervención en el proceso de decisión y la propia capacitación para la decisión pública.

En segundo lugar, corresponde también el fortalecimiento de la capacidad tecnico-administrativa del Estado. La descentralización del proceso decisorio es, sin duda, un poderoso instrumento para imprimir mayor flexibilidad a la estructura burocrática. Sin embargo, se debe evitar recurrir a la tradicional "delegación de facultades para la ejecución" como forma para descentralizar. La descentralización exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e incluso modificar normas y reformar, si fuera necesario, decisiones anteriores. La descentralización, para que adquiera un significado más allá de la retórica, supone la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder, es decir, de recursos, de activos y de decisiones. Pero, por otra parte, para que la descentralización de los programas públicos pueda imprimir mayor eficiencia a la acción estatal, esa debe ir de la mano con el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora de las organizaciones públicas, lo cual implica un cierto grado de

centralización de decisiones, especialmente las que dicen relación con la orientación del proceso de desarrollo, que atañen a la sociedad nacional en su conjunto, y que respondan a la necesidad de transformación de relaciones sociales inequitativas.

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

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

Al igual que el tecnocratismo, hay que resistir su opuesto, el asambleísmo. Este parte de una concepción de la democracia directa, ateniense, en que todos deben ser llamados a decidir sobre cualquier cuestión, no admitiéndose instancias intermedias de decisión. Así como el tecnocratismo reivindica para sí el monopolio del saber técnico, asignando el carácter de disfuncional a todo lo que no se conforme a los cánones de la racionalidad instrumental, el asambleísmo niega todo el conocimiento que no surja de las bases populares, puesto que éste se basa en una racionalidad sustantiva que, al cuestionar los medios utilizados para alcanzar un determinado objetivo, subordina la eficiencia a criterios políticos.

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

Finalmente, y quizás este constituya el mayor desafío desde el punto de vista de la democratización a nivel macrosocial, se revela como tarea urgente la redefinición de las relaciones entre

las fuerzas armadas y la sociedad. Este ha sido durante mucho tiempo un asunto tabú, principalmente en las organizaciones internacionales. Pese a que los militares, tanto como institución como categoría social, han sido objeto de una importante literatura en años recientes, el interés de las ciencias sociales por el tema, bien como los resultados de investigaciones respecto de las relaciones entre civiles y militares, no guarda relación con la generación de propuestas en esa area. 52/ Ello se reviste de gravedad cuando se constata que la estabilidad democrática, en América Latina y el Caribe, pasa, por cierto, por una reforma profunda de la institución militar y por la redefinición del rol de las fuerzas armadas en el proceso de desarrollo socioeconómico y político de los países de la región.

En muchos países, sigue intacta la legislación inspirada por la llamada doctrina de seguridad nacional, y que se aplica en diversos ámbitos de la vida social, como por ejemplo, las relaciones sindicato-empresa, la participación ciudadana en la actividad política, la propia existencia legal de partidos, la resolución de conflictos entre los poderes constitucionales, etc. Los sistemas de justicia siguen sitiados por la legislación militar. Los aparatos de seguridad y de información siguen con sus estructuras inalteradas. Las decisiones respecto de los gastos en defensa nacional siguen impermeables al escrutinio público. Los niveles de gasto militar no han sufrido el rigor de las políticas de ajuste, y siguen disfrutando de una prioridad más elevada que los gastos con programas sociales. Los efectos de décadas de autoritarismo militar siguen ejerciendo su influencia en los padrones de resolución de conflicto, y han contaminado con su bacilo a muchas instituciones civiles. La producción de armamentos, en forma directa o indirecta, proporciona empleo a más un millón de personas, y las ventas militares en el exterior ya comienzan a producir una parte importante de las ganancias de exportaciones. Basta con recordar que Brasil ya es el principal productor y exportador de armamentos en el Tercer Mundo. 53/

Esta situación tiene un doble significado, y ambos significados son igualmente inquietantes. En primer término, si los militares han abandonado temporalmente el primer plano de la política en algunos países, su presencia entre bastidores se está arraigando sólidamente en la sociedad y en la economía. La consolidación de un complejo industrial-militar puede conducir a un vuelco completo en el modelo económico de desarrollo. La tecnología sumamente moderna y compleja que se requiere para la producción de armamentos exige también que una proporción importante de los recursos para el desarrollo científico y tecnológico se desvie hacia los programas militares. En consecuencia, una economía como la brasileña puede cambiar su eje desde el automóvil hacia el carro blindado, desde las industrias tradicionales del ABC paulista [las ciudades de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano do Sul, relacionadas con la

industria automotriz] hacia los laboratorios e industrias de alta tecnología que circundan São José dos Campos.

En síntesis, el espectro de la intervención militar sigue amenazante como una espada de Damocles, por encima de las instituciones democráticas; y el proyecto de sociedad germinado desde las academias militares sigue condicionando el surgimiento y la construcción de proyectos alternativos.

### 3. La participación como estrategia institucional de superación de la pobreza política 54/

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

Por otro lado, si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponía límites "naturales" a la participación de amplios sectores sociales, y por ende a la equidad, puesto que las decisiones económicas se fundamentan en una racionalidad técnica, instrumental, a la cual es ajena la idea de participación ciudadana y de "justicia social" (que se supone obedecen a una "irracionalidad" política en la resolución de conflictos), la presencia cada día más fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado, por lo tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo o clase social hegemónica, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas sociales concretas.

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

dispuestos a profesar su adhesión a esos ideales. Como señala Murray Levin, "ningún proponente del autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, sería lo suficientemente estúpido para destruir la fachada de las instituciones democráticas." 55/

Por consiguiente, una discusión sobre las dificultades para que se materialice un estilo de desarrollo equitativo en lo económico y social, y democrático y participativo en lo político, no debe disimular nuestro profundo escepticismo sobre las posibilidades reales de que políticas con ese tipo de orientación puedan tener éxito en el contexto histórico del capitalismo en la periferia. Nunca estará demás recordar que los esfuerzos por ampliar la participación económica y social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad. Esa paradoja puede ser resumida en el dicho de que "yo participo, tu participas, él participa, vosotros participáis, ellos deciden." 56/

Cualquier opción de desarrollo, y aún más una que elija como su norte la equidad, tiene necesariamente que tomar en cuenta las relaciones sociales subyacentes al modelo económico, puesto que son éstas las que pueden o no constituir obstáculos para su transformación. Ello implica explorar las posibilidades y los requisitos de una democratización a nivel macrosocial, lo cual ya se ha sido objeto de análisis en la sección anterior. Pero requiere además precisar los límites microsociales para la puesta en práctica de políticas de desarrollo con equidad.

Tal como la dificultad de acceso a bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica, que se pretende erradicar a través del desarrollo equitativo, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política. 57/ Hay que reconocer, por de pronto, que somos sociedades económicamente pobres y políticamente miserables. Hay que destacar también que una reflexión sobre los límites de las propuestas de superación de la presente crisis debe ser complementada por un análisis, aunque somero, del tema de la organización social y de la participación; de modo de orientar las acciones societales hacia la superación de la indigencia política a que están relegados amplios sectores de la población.

Si bien es cierto que la trayectoria reciente de muchos países de la región revela largos períodos de funcionamiento del régimen democrático formal, se podría avanzar el concepto de que la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy día, es por lo general ajena a nuestra formación histórica. Aún en las situaciones en que han sido respetadas las reglas y ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del legislativo y la realización regular de las elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. A título de ejemplo,

bastaría con mencionar que no son pocos los casos en que grupos significativos de la sociedad no pueden participar en los procesos electorales, como también el hecho de que las reglas de participación en ellos muchas veces las hacen restrictivas y sin posibilidades reales de selección. Las debilidades indicadas con relación al sistema de partidos reducen aún más las elecciones a simples ejercicios de democracia formal.

Eso equivale a decir que mientras el aparato estatal y las instancias de decisión pública permanezcan cerradas a las grandes masas de la población, y el ejercicio de la ciudadanía política se restrinja al ritual electivo realizado a intervalos regulares de tiempo, más formal que sustantiva seguirá siendo la democracia en los países de la región. En definitiva, una sociedad sólo podrá proclamarse efectivamente democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la equidad, en la medida en que se viabilice el ejercicio real y cotidiano de esos ideales a través de procesos sociales concretos, o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. Aunque cambie radicalmente el rol asignado a la planificación en ese contexto, es inegable su carácter estratégico para viabilizar este tipo de alternativas.

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

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

Se ha hecho referencia a que, desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las élites, de tal suerte que la herencia patrimonial, burocrática y autoritaria

de la formación social latinoamericana ha impuesto y seguirá imponiendo sus límites a las posibilidades de construcción democrática y de un desarrollo equitativo en el corto plazo. Eso da lugar a un tercer orden de acciones específicas, tendientes a fortalecer una estructura de oportunidades de participación que permita la satisfacción de necesidades desde la perspectiva de los sectores involucrados, y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores organizados, se trata también de asignar mayor peso específico a las organizaciones que representen los intereses de los sectores populares.

Intimamente ligado a este último aspecto, se encuentra la delimitación de los diversos ámbitos de la acción social. Por eso mismo, una importante iniciativa para fortalecer las perspectivas de participación en el desarrollo y a la vez contribuir a frenar el crecimiento del aparato estatal está relacionada con la definición del espacio estatal, privado y comunitario. Como nadie "vive" en Chile, Brasil o Argentina, y sí en Santiago, Brasilia o Buenos Aires, o aún en barrios o comunidades específicas, una estrategia de desarrollo participativa requiere la delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, se requiere delimitar donde termina la acción del Estado y donde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga también por un creciente margen de maniobra para las organizaciones no gubernamentales, que conforman el dominio de la acción comunitaria, ni estatal ni privada.

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

Se trata, en resumen, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición y búsqueda de los objetivos prioritarios de la acción gubernamental. Eso requiere de niveles mínimos de educación universalizada, pues la educación ofrece a los individuos el instrumental necesario para el procesamiento de información. De igual modo, se debe garantizar el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información, así como promover la capacidad de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos, lo que imprime mayor autonomía e independencia a éstas vis-a-vis los agentes externos a la comunidad.

#### 4. El diseño de políticas sociales desde la perspectiva sociopolítica o institucional

Son bastante variadas las implicaciones de los comentarios introducidos anteriormente para el diseño y ejecución de políticas tendientes a promover la participación de los sectores menos organizados de la sociedad en el desarrollo, y a la vez permitir el surgimiento de sociedades más equitativas. Sin embargo, se pueden destacar las más importantes.

En primer lugar, hay que establecer con absoluta claridad los objetivos de las distintas políticas y programas que componen una estrategia global en favor de la justicia social, así como examinar las articulaciones entre éstas y los instrumentos disponibles para su implementación, de modo que se eliminen posibles contradicciones y se asignen prioridades en función de los grupos sociales que se pretende incorporar al desarrollo. Eso supone, además, una definición precisa de "grupos-objetivo" para quienes se dirigen políticas específicas: individuos (mujeres jefas de hogar, lactantes), grupos (obreros, profesionales, jubilados), área territorial/ecológica (metropolización, asentamientos precarios) y así sucesivamente.

De igual modo, una estrategia de desarrollo equitativo requiere determinar el espacio estatal, público, comunitario y privado. Hoy, más que nunca, se revela tan importante como definir el ámbito de la acción estatal, la identificación de lo que está por encima de las posibilidades reales de actuación del Estado, y concentrar los esfuerzos de reivindicación en lo que sí se puede esperar de la acción pública. Pero eso requiere, a la vez, precisar las relaciones inter e intra sectores económicos y sociales, para evitar la agudización del conflicto por la búsqueda de objetivos contradictorios entre sí (algo así como las frustradas políticas de "ajuste expansivo").

Igualmente esencial, en tercer término, es determinar la base de poder real de los gestores de cada política, un aspecto al cual no se dedica mucha atención y que explica en gran medida los fracasos de los intentos por imprimir mayor equidad en las decisiones económicas. Los programas de reforma agraria ofrecen quizás el ejemplo extremo de la no consideración de ese aspecto.

En cuarto lugar, corresponde determinar en qué medida la esencia de muchas organizaciones públicas es antitética o por lo menos contradictoria con los objetivos no sólo de la equidad y de la participación en términos generales, sino que en términos de los programas específicos que se quiere implementar. 58/ En esa misma dirección se hace indispensable preguntarse en qué medida la ejecución de la políticas propuestas favorece el dominio de una perspectiva profesional específica, muchas veces inadecuada para la solución de las insuficiencias señaladas.

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

En sexto lugar, como contrapartida a la identificación de la base de poder real para llevar a cabo los programas públicos, habría que determinar cuáles son los instrumentos y mecanismos institucionales para lograr el consenso social necesario para el éxito de una alternativa de desarrollo orientada hacia los sectores más desposeídos de la población. Las posibilidades de lograr ese consenso depende, en buena medida, del nivel de conflicto presente en la sociedad; el patrón histórico de respuesta del Estado a las movilizaciones de carácter popular y reivindicativo; y el tipo de control ejercido por los partidos y el legislativo respecto de las acciones estatales.

Aunque estén de moda las propuestas para una mayor descentralización de la acción estatal, se impone un análisis más detenido de las implicaciones de la centralización y de la descentralización. No cabe duda que las necesidades más urgentes de los grupos subordinados son característicamente locales. Considerándose, entretanto, la formación social de la región, la descentralización trae siempre consigo el riesgo de perpetuar padrones clientelísticos en la asignación de los recursos. Por otra parte, la historia latinoamericana tiende a indicar que la descentralización tiene éxito hasta el momento en que los grupos locales dominantes logran mejorar su inserción en la sociedad, contribuyendo así para la reproducción y profundización de la desigualdad. Finalmente, algunos requerimientos básicos para la transformación de las sociedades latinoamericanas, como por ejemplo la democratización del acceso a la propiedad de la tierra vía reforma agraria, tienen pocas posibilidades de éxito si no cuentan con una fuerte base de poder central, como contrapeso a las presiones de los intereses locales contrariados.

Un último aspecto se refiere al horizonte de tiempo para las transformaciones requeridas en pos de sociedades donde prime la justicia social. La mayor parte de los cambios institucionales supone un largo plazo de maduración para que pueda manifestar sus resultados. La creación de falsas expectativas respecto del bienestar y de la participación se ha revelado, en el pasado reciente, un elemento importante de agudización de los conflictos. Tan importante como identificar posibles caminos para la superación de las desigualdades socioeconómicas y políticas es definir también lo que no se puede esperar en el corto plazo.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Al regresar al país después de algunos años de ausencia, son muchos los que se sienten decepcionados y hasta heridos al comprobar que una nación que reúne todas las condiciones para que sus habitantes disfruten de una vida digna y llena de posibilidades, ofrece, en cambio, el espectáculo de la sórdida pobreza de los más, en contraste tan agudo con la ostentación orgullosa de los menos, que hiere la pupila del observador más distraído. 59/

Los diagnósticos sobre la evolución reciente de América Latina y del Caribe hacen hincapié en los resultados perversos del estilo de desarrollo que ha prevalecido en la región. En cambio, las propuestas de superación de la crisis actual y de transformación de las relaciones sociales que subyacen a tal estilo no guardan relación con lo que se ha diagnosticado. Ya es tiempo de asumir que la heterogeneidad estructural de América Latina por algo lo es estructural. Constituye, de hecho, una forma específica, es decir, periférica, de reproducción capitalista. No tiene sentido, por consiguiente, seguir hablando de la "deuda social" provocada por el padrón de acumulación vigente, o del "rezago social" de las mayorías. Las tesis dualistas, entre sector moderno y sector tradicional, entre zonas de progreso y zonas de retraso, ya no tienen cabida. Lo que existe es un proceso incompleto de construcción de la ciudadanía, en donde la incorporación de algunos grupos se hace no a pesar de sino a costa de la mayoría.

Tal como no se puede pretender el puro y simple abandono de la acción planificada, dirigida hacia el cambio social y al desarrollo, tampoco corresponde embarcarse en proyectos de ingeniería social no necesariamente referidos a posibilidades reales de transformación. Una primera conclusión es pues la de que tienen poco valor las discusiones acerca de alternativas de desarrollo en sí mismas, sin referirlas a dinámicas histórico-nacionales determinadas. En cambio, sí, tiene sentido evaluar el potencial de éstas propuestas en cuanto a promover la participación de los sectores populares, y en la creación o fortalecimiento de un estilo de desarrollo democrático que permita el ejercicio de la ciudadanía en condiciones de igualdad de oportunidades y de igualdad de derechos.

Por otra parte, aún desde un punto de vista general, el entorno sociopolítico y económico no permite mucho optimismo en cuanto a la constitución de sociedades más equitativas y más participativas. Las cifras a ese respecto son elocuentes, pero todavía más elocuentes lo son las relaciones sociales y de poder que se encuentran detrás de las cifras.

No cabe duda que la denominada "crisis" del desarrollo es real y estará con nosotros durante un buen tiempo. No sólo los paradigmas de interpretación de la realidad latinoamericana perdieron mucho de su validez, como también se resiente la ausencia misma de paradigmas normativos capaces de captar la atención de actores sociales relevantes. Lo anterior no implica caer en un nihilismo a ultranza, ni mucho menos que se debe dejar proponer políticas concretas para por lo menos evitar que el deterioro social siga creciendo. Sin embargo, como señala Vivian Mota en un estudio reciente, "las políticas sociales diseñadas para los pobres entre los pobres deben ser consideradas más bien como programas de transición que fomenten el paso de una condición que bordea lo humano a otra que sea el umbral de una vida digna y realizada." 60/ Como hay que partir del reconocimiento de que no se podrá ir muy lejos dentro de la institucionalidad vigente, se hace indispensable abocar las energías por entender mejor los engranajes de los procesos de decisión pública y determinar los avances posibles en esa área.

La planificación social no puede más que reproducir el padrón de relaciones sociales prevalecientes en una determinada época. Las propuestas de cambio que a menudo manejan los planificadores, al no reconocer ese hecho, se encuentran siempre al borde del voluntarismo. Aunque enfrentarse a esa realidad provoque por cierto frustración en los que han creído durante mucho tiempo ser "agentes del cambio", existe por supuesto un espacio de maniobra dentro de "la planificación posible".

En los estrechos límites de lo posible, se pueden destacar algunos roles claves para la planificación, particularmente en el área de las políticas sociales. Desde luego, hay que asumir de una vez, sin mistificaciones de cualquier orden, que corresponde a la planificación instrumentalizar el proyecto político hegemónico en la sociedad. Por eso mismo, corresponde también al planificador el importante papel de identificar posibles contradicciones entre la acción gubernamental y los intereses en pugna en la sociedad, de modo de imprimir mayor eficacia social a los programas públicos. En tercer término, le incumbe el análisis del entorno internacional para poder identificar oportunidades y obstáculos que se presentan en el escenario externo.

En lo que dice relación con la generación de propuestas de desarrollo equitativo, se hace presente un esfuerzo considerable para superar el encapsulamiento actual de la planificación

respecto de la racionalidad económica. Eso significa estrechar aún más las relaciones entre política económica y política social, lo cual requiere imprimir prioridad a proyectos como los de integración regional e intersectorial, de desarrollo agropecuario, de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa y de modelos de producción cooperativos y asociativos, así como de reordenamiento de las políticas fiscales, tributarias y crediticias que promuevan una real distribución de activos y de ingresos en la sociedad. Pero hay que seguir insistiendo que, más importante que aumentar la producción global de bienes y de servicios, es direccionar la producción de aquellos bienes y servicios que permitan incrementar la calidad de vida de todos los segmentos de la población. Hay, en definitiva, que dotar de corazón a la política económica.

Se hizo especial hincapié en el concepto de que, para permitir el surgimiento de nuevos actores sociales y garantizar la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública, se impone la democratización del aparato estatal, como de la propia sociedad, definiéndose claramente el espacio institucional y productivo entre ellos. Particularmente importante, para imprimir mayor representatividad a sus instituciones, se revela el fortalecimiento de la capacidad política del Estado, de su capacidad técnico-administrativa de su capacidad de planificación. Se destacó como tarea prioritaria, a ese respecto, la redefinición de las relaciones entre las instituciones civiles y las fuerzas armadas. Asimismo, pierden significado las propuestas de achicamiento puro y simple del Estado, distinguiéndose claramente la lucha anti-estatal por la lucha por mayor control social sobre las acciones públicas.

Se subrayó, además, el signo francamente positivo de la presencia en el escenario político de los "nuevos" movimientos sociales. Especialmente auspicioso ha sido constatar que las demandas tradicionales de éstos movimientos dicen relación, en la actualidad, con un nivel social, de satisfacción de necesidades básicas, de conquista de derechos de ciudadanía y de intervención directa en los asuntos públicos; mucho más que al nivel político de la democracia parlamentaria formal.

De lo anterior se desprende que, mucho más importante que la identificación de posibles actores sociales relevantes para la tarea de reordenamiento de la sociedad en bases más equitativas y participativas, se deben concentrar esfuerzos en el análisis de los conflictos sociales, tal como éstos se producen a partir de la lógica de la acumulación de capital en la periferia. En otras palabras, a la vez de centrar la atención en los actores tradicionales como la clase media, los empresarios, obreros, tecnócratas, etc., hay que partir del conflicto, y de la constelación de intereses que se forman a su alrededor, para entonces poner los actores en movimiento; única forma de agregar sentido a la acción (o transformación) social.

En definitiva, las dificultades provocadas por situaciones de extrema desigualdad social no pueden ser caracterizadas como problemas individuales (la dificultad de acceso de los individuos al consumo de bienes y servicios), sino que constituyen problemas sociales, colectivos. No se trata pues de garantizar mayores niveles individuales de consumo de la educación, de la salud, etc., sino que recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de esas necesidades. En ese sentido, la justicia social no puede ser disociada, en América Latina, de la construcción de la democracia.

Dentro de los ya señalados retos de la planificación económica y social, se destaca pues la incorporación en términos operativos del concepto de pobreza política. Así como no se puede esperar una recuperación del proceso de crecimiento sin que se aumente la disponibilidad de recursos productivos, así también resulta irreal imaginarse que esta recuperación puede tener lugar si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en la distribución de recursos económicos y políticos.

No se puede olvidar, por otro lado, so pena de caer nuevamente en el voluntarismo, que la participación ciudadana organizada tiene también sus propios límites. La experiencia histórica en nuestra región demuestra que los modelos de planificación participativa tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción en la economía y en la sociedad, fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. Esto importa decir que la participación, al igual que la equidad y la justicia social, puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa. Hay que definir, por lo tanto, esos límites, y tornarlos explícitos. Peor que el voluntarismo que caracteriza la planificación en América Latina sería sustituirlo por la manipulación enmascarada como control ciudadano.

Por último, el "nuevo" autoritarismo producido por la alianza tecnoburocrática-militar ha evocado características latentes de las sociedades nacionales. La desmovilización de la sociedad, el tecnocratismo y la fragmentación de los problemas e intereses constituyen sólo una cara de la realidad. Del otro lado están la internacionalización de la economía, la estatización de los recursos nacionales y la consiguiente explotación del patrimonio nacional de acuerdo con una ideología desarrollista guiada por criterios privados para la asignación de recursos. Esos dos aspectos hacen sumamente difícil que surja una relación menos perniciosa entre el crecimiento y equidad en América Latina. El primero hace que sea problemático para la sociedad organizarse autónomamente en torno a cuestiones que guardan una relación directa con el bienestar de la población; el segundo incorpora una nueva lógica de desarrollo que es antitética a la gestión equitativa de los recursos nacionales .

## NOTAS

1/ Véase Roberto Guimarães, "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social," ponencia presentada en el XVI Congreso Interamericano de Planificación, San Juan, Puerto Rico, 22 al 26 de agosto de 1988, reproducida bajo el mismo título en CEPAL, División de Desarrollo Social, documento LC/R.715, Santiago de Chile, noviembre de 1988.

2/ Véase, por ejemplo, Julius Oppenheimer, Science and the common understanding, Nueva York, Oxford University Press, 1954, Niels Bohr, Atomic physics and human knowledge, Nueva York, John Wiley & Sons, 1958, Werner Heisenberg, Physics and philosophy, Nueva York, Harper Torchbooks, 1958, Karl Popper, The logic of scientific discovery, Londres, Hutchinson, 1959, y Thomas Kuhn, The structure of scientific revolutions, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

3/ Véase Fritjof Capra, O Tao da Física: Um paralelo entre a Física moderna e o misticismo oriental, São Paulo, Editora Cultrix, 1985.

4/ Carlos Castañeda, The teachings of Don Juan: A Yaqui way of knowledge, Berkeley, University of California Press, 1968, pp.106-7.

5/ Para evitar equivocaciones, conviene indicar que no se le atribuye a la economía cualquier capacidad teleológica. Cuando se habla pues de "la economía", por supuesto que se está refiriendo al uso de los preceptos económicos por parte de seres humanos, y no a un atributo de la ciencia económica en cuanto ciencia.

6/ Citado por Capra, El Tao de la Física, op. cit., p. 39.

7/ El pensamiento del sociólogo y sacerdote brasileño, Fernando Bastos D'Avila es tajante sobre ese respecto: "Es necesario tener el convencimiento de que el hambre no es un problema, sino un escándalo. La solución de todo problema requiere tanto de la imaginación como del razonamiento. La eliminación de un escándalo exige una imaginación apasionada, exige vergüenza." Cf. Luis Perez Aguirre, Meditaciones cortitas: Para mi amigo cristiano apurado, Buenos Aires, Ediciones Paulinas, 1988, p. 35.

8/ Para el periodo 1950-1980 véase, por ejemplo, CEPAL, Crisis y desarrollo: presente y futuro de America Latina y el Caribe, Vol.I, Transformación y crisis: America Latina y el Caribe, 1950-1984, LC/L.332 (Sem.22/3), Santiago de Chile, abril de 1985; División de Desarrollo Social, Transformación

estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983, LC/R.547, Santiago de Chile, agosto de 1986; y Germán Rama y Enzo Faletto, "Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político social", Revista de la CEPAL, N°25, abril de 1985, pp.127-145. Datos sobre los efectos sociales de la crisis en años recientes pueden ser encontrados en CEPAL, Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación, LC/G.1488(Ses.22/3)/Rev.1, Santiago de Chile, febrero de 1988, y La evolución de la economía de América Latina en 1986, Serie Cuadernos de La CEPAL, N° 58, LC/G.1501-P; LC/L.425, Santiago de Chile, febrero de 1988; División de Desarrollo Social, La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades, LC/L413, Santiago de Chile, febrero de 1987; y División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, "Efectos de la crisis externa en las condiciones de vida de los hogares latinoamericanos", cuadros estadísticos preparados para el UNICEF, Santiago de Chile, diciembre de 1986.

9/ Véase CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana, 1988," Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 470/471, diciembre de 1988.

10/ PREALC, Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?, Santiago de Chile, PREALC, 1988, p. 24. En ese mismo trabajo, se señala que las políticas de ajuste, en aras de seguir sirviendo integralmente la deuda, han sido posibles gracias a un deterioro considerable de la calidad de vida de los sectores subordinados: "la transferencia neta de recursos se ha efectuado casi en su totalidad a expensas de los trabajadores, cuyo ingreso se redujo en 4.8 por ciento del PIB" (p. 21). Véase también Giovanni Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart, Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos más vulnerables y recuperación del crecimiento, Barcelona, UNICEF/Siglo Veintiuno, 1987.

11/ Véase Lance Taylor y Edmar Bacha, "The inequality spiral: A first growth model for Belindia," Quarterly Journal of Economics 90:197-218, mayo de 1976.

12/ Es en ese sentido particular que debe ser entendida la afirmación, repetida a lo largo del trabajo, de que se está produciendo una transformación de situaciones de subordinación a situaciones de exclusión social. La exclusión, por supuesto, no elimina la situación anterior de subordinación, fenómeno que se da entre clases sociales diferenciadas, pero la complejiza al introducir un tipo de relación social muy cercano al que caracteriza las vinculaciones entre estamentos o castas. Para citar sólo un ejemplo que diferencia una situación de la otra, en una situación de subordinación, entre clases, está siempre presente la posibilidad de movilidad social; en las relaciones entre "estamentos" o "castas", basadas en una adscripción

desigual de privilegios, no está presente esa posibilidad. Véase, por ejemplo, Max Weber, Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, 1944.

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

14/ Véase al respecto, Roberto Guimarães, "Nuovi attori sociali y politici nella transizione democratica", Politica Internazionale, N° 3-4, marzo-abril de 1986, pp.88-95; y la colección de artículos de Fernando Calderón, Elizabeth Jelin, Lucio Kowarick, Eugenio Tironi y Alain Touraine, en "Marginalidad, movimientos sociales y democracia," Proposiciones, N° 14, 1987.

15/ Véase al respecto José Alvaro Moisés, Clases populares e protesto urbano, tesis doctoral, Universidad de São Paulo, 1978.

16/ Mario dos Santos, Concertación social y redistribución del poder, " Nueva Sociedad, N° 70, enero-febrero 1985, pp. 67-71.

17/ Para una versión inicial sobre el tema véase Roberto Guimarães, "Desarrollo social en América Latina: Políticas y restricciones institucionales," Socialismo y Participación, N° 44, diciembre de 1988, pp. 33-59.

18/ CEPAL, El desarrollo de América Latina y el Caribe: Escollos, requisitos y opciones, Série Cuadernos de la CEPAL, N° 55, LC/G.1440-P, Santiago de Chile, junio de 1987; véase especialmente el capítulo II.D, "Bases para una política de desarrollo con equidad," pp.88-97.

19/ CEPAL, Crisis y desarrollo, op.cit., Vol.III, Desafíos y opciones para el desarrollo futuro, LC/L.332 (Sem.22/L.3) Add.2, Santiago de Chile, abril de 1985, y El desarrollo de América Latina y el Caribe, op. cit.

20/ Cf. Gonzalo Martner, coord., América Latina hacia el 2000: Opciones y estrategias, Caracas, Editorial Nueva Sociedad y UNITAR/PROFAL, 1986, p.76. Véase también Pedro Vuskovic, "Hacia nuevos modelos de desarrollo latinoamericano para enfrentar los desafíos del año 2000," en Diseños para el cambio: Modelos socioculturales, Gonzalo Martner, coord., Caracas, Editorial Nueva Sociedad y UNITAR/PROFAL, 1987, pp.169-209, p.183.

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

22/ Vuskovic, "Hacia nuevos modelos de desarrollo," op. cit., p.180.

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

24/ Véase Guimarães, "Desarrollo social," op. cit., especialmente pp. 41-47.

25/ CEPAL, La pobreza en América Latina, op. cit., p.119.

26/ Marcelo Selowsky, "Hacia la eliminación del déficit de satisfacción de necesidades básicas," en CEPAL, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD, 1980, pp.191-219.

27/ Para limitarnos sólo a un ejemplo, bastaría con mencionar que en dos estudios publicados recientemente en Augusto Varas, comp., Paz, desarme y desarrollo en América Latina, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987, los gastos militares de Venezuela varían del 3.4 por ciento del producto (p.48) al 1,7 por ciento (p.208).

28/ Véase CEPAL, La pobreza en América Latina, op. cit., y A. Humberto Petrei, coord., El gasto público social y sus efectos distributivos: Un examen comparativo de cinco países de América Latina, Série Documentos ECIEL, N° 7, Rio de Janeiro, 1987.

29/ Banco Mundial, Brazil spending on social programs: Issues and options, 2 vol., Informe N° 7086-BR, Washington, mayo de 1988.

30/ Mario Castillo y Alvaro García, Cambio Estructural e industrialización: análisis de escenarios, Serie Monografías sobre Empleo, N° 42, Santiago de Chile, PREALC/ISS, diciembre de 1984. Véase también, PREALC, Industrialización y necesidades básicas en América Latina, Serie Documentos de Trabajo, N° 219, Santiago de Chile, octubre de 1982, y Alejandro Gutiérrez, "Políticas de empleo y necesidades básicas en América Latina," en PREALC, Buscando la equidad: Planificación para la satisfacción

de las necesidades básicas, Santiago de Chile, 1986.

31/ Se recoge aquí el análisis desarrollado en Roberto Guimarães, Ecopolitics in the Third World: An institutional analysis of environmental management in Brazil, tesis doctoral, Storrs, The University of Connecticut, 1986, para el caso de las políticas relativas al medio ambiente y a la conservación y uso de los recursos naturales. Ello se justifica por la existencia de una afinidad muy grande, desde el punto de vista institucional, entre el proceso de formulación de las "ecopolíticas" y de las políticas sociales.

32/ Sin pretender una conceptualización demasiado rigurosa, se sugiere aquí la existencia de dos tipos de política pública. Las políticas "blandas", que no tienen una relación directa con el proceso productivo, y las políticas "duras", directamente relacionadas con el proceso (casi "físico") de producción de bienes y servicios. Las primeras incluirían, grosso modo, las políticas ambientales, las políticas de uso y conservación de recursos naturales, las políticas de desarrollo científico y tecnológico, y el conjunto de políticas sociales (educación, vivienda, salud, etc.); y las segundas, las políticas salariales, crediticias, cambiales, fiscales, de tributación, de empleo, en fin, el universo de la política económica. Esa distinción, que se espera quede aún más clara mientras se avance en el análisis, pareciera justificarse para los fines de diferenciar el proceso de formulación de un y otro tipo de política. El uso de "blandas" y "duras" tiene por inspiración la analogía hecha por Amory Lovins para el caso de las tecnologías de generación y uso de energía, en "Energy technologies: The road not taken," Foreign Affairs, 55:65-96, octubre de 1976.

33/ Véase, entre otros, Harold Lasswell y Abraham Kaplan, Power and society: A framework for political inquiry, New Haven, Yale University Press, 1950, Richard Hofferbert, The study of public policy, Indianapolis, Bobbs-Merrill, 1974, Charles Lindblom, The policy-making process, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1980, y Aaron Wildavsky, Speaking truth to power: The art and craft of policy analysis, New Brunswick, Transaction Books, 1987.

34/ Ejemplos de las primeras pueden ser encontrados en David Easton, A systems analysis of political life, New York, John Wiley and Sons, 1965, y en C. West Churchman, The systems approach, New York, Dell Publishing Company, 1968; para las segundas, véase David Silverman, The theory of organisations: A sociological framework, New York, Basic Books, 1971, y Donald A. Schon, Beyond the stable state, New York, W. W. Norton, 1973.

35/ Harold Seidman, Politics, position and power: The dynamics of federal organization, New York, Basic Books, 1975, Morton Halperin, Bureaucratic politics and foreign policy, Washington, Brookings Institution, 1974, y Graham Allison, The essence of

decision: Explaining the Cuban missile crisis, Boston, Little, Brown and Company, 1971). Para una aplicación de ese enfoque en un contexto institucional latinoamericano, véase Guimarães, Ecopolitics in the Third World, op. cit.

36/ Para mayores detalles sobre el principio de racionalidad limitada o circunscrita, véase Herbert Simon, Models of Man, Nueva York, John Wiley and Sons, 1957, pp. 198-200, 246 y siguientes.

37/ Una visión sugerente y pintoresca de lo que puede ocurrir cuando varios organismos o agencias comparten un interés o la supervisión respecto a una determinada materia fue el siguiente memorandum enviado por el Presidente Franklin D. Roosevelt al director de la Oficina del Presupuesto, el 20 de julio de 1939, el cual fue reproducido en Harold Seidman, Politics, position and power, op. cit., pp.96-97: "Estoy de acuerdo con el Secretario del Interior. Sírvase tomar las medidas necesarias para que los animales de pieles valiosas permanezcan en el Departamento del Interior. Usted podría averiguar si algunos osos de Alaska todavía son supervisados por a) el Departamento de Guerra, b) el Departamento de Agricultura o c) el Departamento de Comercio. Todos ellos tenían jurisdicción sobre los osos de Alaska en el pasado y se han producido muchas situaciones embarazosas debido al apareamiento de un oso perteneciente a un departamento con una osa perteneciente a otro departamento. F. D. Roosevelt. P.S.: No creo que la marina esté involucrada, pero podría ser. Fiscalice o investigue al Cuerpo de Guardacostas. ¡Nunca se sabe!"

38/ Esos aspectos han sido tratados, en mayor profundidad, en Guimarães, Ecopolitics in the Third World, op. cit. Un resumen esquemático del tema, que sirvió de base para el presente documento, puede ser encontrado en Roberto Guimarães, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo: El difícil arte de conciliar lo conflictivo," Revista Interamericana de Planificación, N° 83-84, septiembre-diciembre de 1987, pp.15-33.

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

40/ Dudley Sears, "The prevalence of pseudo-planning," The Crisis of Planning, Mike Faber y Dudley Sears, eds., Londres, Chatto and Windus, para Sussex University Press, 1972, citado en Marshall Wolfe, "La participación, una visión desde arriba," Revista de la CEPAL, N° 23, agosto de 1984, pp.159-184.

41/ Clásica dentro de una vasta literatura es la obra de Graham T. Allison, The essence of decision, op. cit. Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky han analizado también una labor sobresaliente destruyendo el mito de las distinciones claras y bien definidas entre los políticos (formuladores de políticas) y los burócratas (administradores de las políticas). Sus conclusiones se destacan en el gracioso y decididor título de su libro: Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes, Berkeley, University of California Press, 1973.

42/ La mayoría de las observaciones hechas en esta sección acerca del comportamiento burocrático revelan una profunda deuda intelectual del autor con Harold Seidman, especialmente por sus esclarecedoras conferencias dictadas en la Universidad de Connecticut durante el otoño de 1977. Más específicamente, debido a que esos dos elementos de las políticas burocráticas fueron enunciados por primera vez en esas conferencias, deberían llamarse legítimamente las "Leyes de Seidman". Otras dos de sus leyes se han usado en este ensayo: 1) el producto de las decisiones gubernamentales no es la solución de un problema sino, más bien, el resultado de la competencia, las alianzas, los compromisos y mucha confusión entre las autoridades de gobierno; y 2) en cuanto se refiere a los programas de gobierno, la acción no supone intención; la suma de las posiciones adoptadas por varios representantes de agencias u organismos gubernamentales acerca de un problema específico cada vez es intencional para cualquier individuo o grupo.

43/ Francis E. Rourke, Bureaucracy, politics and public policy, tercera edición, Boston, Little Brown and Company, 1984, p. 190.

44/ El concepto de "anillos burocráticos" para explicar el modo de articulación de intereses en el cual la burocracia estatal sustituye en gran medida a los partidos políticos fue utilizada, por primera vez, por Fernando Henrique Cardoso, para describir el modelo político del régimen militar brasileño. Véase Cardoso, O modelo político brasileiro e outros ensaios, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1969, y Autoritarismo e democratização, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1975.

45/ Guimarães, "Nuovi attori sociali e politici," op. cit., p.91.

46/ El término ha sido acuñado por Bresser Pereira en los años 1960, a partir de la noción de "tecnoestructura" de John Kenneth Galbraith (The new industrial State, Boston, Houghton Mifflin, 1957), para identificar una nueva "clase" de técnicos y gerentes, y que fundaba su dominación social en la racionalidad económica y en la eficiencia. Véase L. C. Bresser Pereira, "The rise of the middle class and middle management in Brazil,"

Journal of Interamerican studies 4:313-26, julio de 1962, y Tecnoburocracia e contestação, Petrópolis, Editora Vozes, 1972.

47/ Para una adecuada comprensión de las estrategias adoptadas por las organizaciones públicas para poner resistencia a la necesidad de transformación social, así como para formarse una buena idea de como ocurre el proceso de cambio en las instituciones sociales, véase Donald A. Schon, Beyond the Stable State, Nueva York, W. W. Norton, 1973.

48/ Seidman, Politics, position and power, op. cit., p. 23, ofrece una ilustración a ese respecto, al reproducir las palabras del Presidente Herbert Hoover: "No hay ningún ciudadano más peligroso que una persona con el don de la cháchara, un complejo de cruzado y una determinación de "aprobar una ley" como antídoto para todos los males humanos. El recurso más eficaz para desviar a ese individuo hacia la acción constructiva y el mejor medio que existe sobre la tierra para silenciar la estupidez es asociarla en un comité de investigación con unas pocas personas que tengan una pasión por la verdad, especialmente si pagan sus propios gastos. Ahora puedo revelar el secreto de que creé una docena de comités con esa precisa finalidad". [Herbert C. Hoover, The memoirs of Herbert Hoover, the Cabinet and the Presidency, 1920-1933, Nueva York, Mcmillan, 1952, p. 282.]

49/ Es interesante notar que algunos años antes de las propuestas de la CEPAL respecto de la equidad "funcional", ya se perfilaban ideas más avanzadas, en la propia Comisión, acerca de las relaciones abogadas en este documento. Véase, por ejemplo, Adolfo Gurrieri y Pedro Sáinz, "¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? Algunas propuestas a la luz del pensamiento de la CEPAL," Revista de la CEPAL, N° 20, agosto de 1983, pp.131-152.

50/ Representa un importante aporte en esa dirección el conjunto de estudios publicados por PREALC, Buscando la equidad, op. cit., especialmente los capítulos de Ricardo Lagos "Introducción: la satisfacción de las necesidades básicas como estrategia de desarrollo", pp.1-19, y de Alvaro Garcia, "Crecimiento equitativo: una propuesta estructural para la satisfacción de las necesidades básicas", pp. 85-147. Véase también, CEPAL, Desarrollo y transformación: Estrategias para superar la pobreza, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 69, LC/G.1472-P, Santiago de Chile, enero de 1988, y Cornia et al., Ajuste con rostro humano, op. cit.

51/ Es interesante notar que si bien la argumentación precedente se ha aplicado a los países de la región, una comparación entre la situación en América Latina y en las economías más avanzadas del mundo capitalista no cambia en modo significativo las conclusiones señaladas. Al tomarse los gastos

del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto como indicador de la presencia del Estado en la economía, y al compararse los países industrializados con los países latinoamericanos, se constata una presencia del Estado aún más importante en los primeros. En efecto, el promedio para el año 1982 en ocho economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Alemania Federal, Reino Unido y Francia, entre otros) fue de 39.8 por ciento, mientras para un grupo seleccionado de países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay), el promedio fue de 28.8 por ciento. Durante el decenio 1972-1982, a excepción de México, todos los demás países latinoamericanos de la muestra aumentaron la participación de los gastos del gobierno central en relación al PNB a tasas iguales o incluso inferiores a las verificadas en los países capitalistas desarrollados. Vale resaltar también que aun un país como Chile, donde la "desestatización" ha sido propuesta y de hecho realizada con más ímpetu en América Latina--en verdad el único país de la muestra que logró disminuir los gastos del gobierno central proporcionalmente al PNB entre 1972-1982 (-10 por ciento)--aun así en 1982 presentaba un valor de 37.6 puntos porcentuales, o sea, sobre la media latinoamericana y equivalente al promedio de los países de economía de mercado de mayor desarrollo relativo (datos del Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1985).

52/ Véase, por ejemplo, Alfred Stepan, Os militares: Da abertura à Nova República, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1986, y Augusto Varas, coord. La autonomía militar en América Latina, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1988, y La política de las armas en América Latina, Santiago de Chile, FLACSO, 1988.

53/ Véase, por ejemplo, René A. Dreifuss y Octávio S. Dulci, "As forças armadas e a política", en Sociedade e política no Brasil pós-64, Bernardo Sorj y Maria H.T. de Almeida (comp.), São Paulo, Editora Brasiliense, 1983, y también Clóvis Brigagão, A militarização da sociedade, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1985.

54/ Véase a este respecto, Roberto Guimarães, "Participación comunitaria, Estado y desarrollo," op. cit.

55/ Murray Levin, Political hysteria in America, Nueva York: Basic Books, 1971, citado en el excelente y demoledor trabajo de Bertram Gross, Friendly Fascism: The new face of power in America, Nueva York, M. Evans, 1980.

56/ De una inscripción en una pared de la Universidad de California, en Berkeley, reproducida en Jordi Borja, "Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado, en Descentralización del Estado: Movimiento social y gestión local, Jordi Borja et al., Santiago de Chile, FLACSO, 1987, pp.11-257, p.195.

57/ Véase al respecto del concepto de pobreza política, Pedro Demo, Pobreza sócio-econômica e política, Florianópolis, Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, 1980. El mismo autor expresa en forma tajante la relación entre pobreza socioeconómica y pobreza política, entre desarrollo y participación, tal como se la ha concebido aquí: "incluso ritmos menores de crecimiento no necesitan arruinar la participación, a veces hasta pueden favorecer, porque evitan más fácilmente la irreversibilidad tecnológica. La cuestión no será jamás sólo crecer, sino crecer con participación; y vale también la inversa: la cuestión jamás será sólo participar, sino participar del crecimiento." Demo, "Indagaciones críticas sobre la teoría y la práctica de la planificación social," Revista Interamericana de Planificación, N° 68, diciembre de 1983, pp.21-35.

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

59/ Esas palabras, que suenan tan actuales y tan generalizables en América Latina, no se refieren a la realidad de los países más pobres de la región; tampoco han sido escritas recientemente. Describen las condiciones de uno de los países que, en términos relativos, ha tradicionalmente alcanzado los mejores indicadores de progreso social del continente; y esa descripción no se remite a la situación actual, sino a la de hace treinta años. Jorge Ahumada, En vez de la miseria, Santiago de Chile, Editorial del Pacífico, 1958, p.13.

60/ CEPAL, División de Desarrollo Social, Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe, LC/R. , Santiago de Chile, diciembre de 1988, p.9.