

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto

Andrés Bianchi

Director de la Revista

Aníbal Pinto

Secretario Técnico

Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1989

Revista de la
CEPAL

Santiago de Chile

Abril de 1989

Número 37

SUMARIO

Conductas de los bancos acreedores de América Latina. <i>Michael Mortimore</i>	7
Disyuntivas frente a la deuda externa. <i>Robert Devlin</i>	29
Perspectivas latinoamericanas en los mercados financieros. <i>Alfred J. Watkins</i>	51
En torno a la doble condicionalidad del FMI y del Banco Mundial. <i>Patricio Meller</i>	73
Opciones para la integración regional. <i>Eduardo Gana y Augusto Bermúdez</i>	89
Una nueva estrategia para la integración. <i>Carlos Massad</i>	105
La vieja lógica del nuevo orden económico internacional. <i>Vivianne Ventura-Días</i>	115
Participación y concertación en las políticas sociales. <i>Carlos Franco</i>	133
La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo. <i>Rubén Kaztman</i>	141
Aspectos conceptuales de la privatización. <i>Raymond Vernon</i>	153
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i>	161
Publicaciones recientes de la CEPAL.	162

Participación y concertación en las políticas sociales

*Carlos Franco**

Se argumenta en este artículo que a partir de la crisis de la deuda externa se han desvinculado relativamente las metas macroeconómicas y las metas sociales: estas últimas han tendido a reducirse a la atención preferente de los grupos de mayor pobreza relativa.

Por otra parte, en las diversas experiencias de concertación se privilegia el acuerdo con diferentes tipos de organizaciones que tienen cierto grado de integración en la estructura económica. La situación económica y más específicamente la modalidad de ajuste elegida dificultan, sin embargo, la concreción y la mantención de los esfuerzos de concertación.

El artículo señala la incompatibilidad de un desarrollo social sustentado en la baja del producto e infiere la necesidad de reconsiderar las relaciones entre políticas económicas y sociales, y la consiguiente división del trabajo entre las funciones estatales. Una pista de interés es la asociación del crecimiento del producto a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

*Investigador del Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CENEP). Consultor de CEPAL.

Dentro de las concepciones más globales del desarrollo en América Latina, resulta curioso observar los cambiantes enfoques acerca de las necesidades básicas y las políticas sociales. En efecto, cada nueva visión del desarrollo de la región va acompañada de una alteración de las relaciones entre economía y necesidades básicas, así como de un cambio en las jerarquías de las políticas económicas y las políticas sociales.

I Visiones del desarrollo y políticas sociales

Hasta finales de los años cincuenta, una concepción básicamente económica del proceso de industrialización o modernización de nuestros países, afirmaba explícita o implícitamente que la satisfacción de las necesidades básicas de la población era una suerte de subproducto natural del crecimiento económico y que, por ello, las políticas sociales estaban subordinadas a las políticas productivas.

En los años sesenta y comienzos de los años setenta, en cambio, las visiones normativas del desarrollo modifican, al menos en el plano de la teoría, las relaciones entre crecimiento económico y necesidades básicas, en favor de una equivalencia de su respectiva importancia y de la complementariedad de las políticas orientadas a su manejo. El sentido de esta modificación, sin embargo, no se agota en la igualación, más declarativa que real, de las jerarquías del desarrollo económico y del desarrollo social, sino que inicia un proceso de autonomización de los problemas y las políticas sociales en la percepción del desarrollo. En otros términos, sea por la experiencia de esos años, sea por la renovación intelectual de los enfoques del desarrollo, se comenzó a entender que los problemas sociales no son subproductos naturales de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, multicondicionada por procesos económicos y extraeconómicos, vale decir, políticos, culturales, psicosociales e históricos. Precisamente por ello, las políticas sociales, sin dejar de vincularse con las políticas económicas, comienzan a ser reconocidas en su autonomía y especificidad.

En los años ochenta se produce una brusca

mutación del enfoque del desarrollo y de las relaciones entre los problemas y las políticas económicas y sociales. Una visión pesimista del presente y el futuro inmediato de la región, que se dice realista y cree nutrirse de la "objetiva" percepción de los efectos de la crisis, así como de los fracasos de las políticas expansivas y redistribucionistas de algunos de nuestros Estados nacionales, hace del término "ajuste" la ambigua cobertura de la recesión económica o de un crecimiento "sano". Ambas expresiones, diferentes en ciertas políticas de corto plazo, reflejan la convicción de la "inevitabilidad" de la reducción del producto o de la "necesidad" de tasas más o menos mediocres de crecimiento económico. En este contexto, la renuncia a ciertos tipos (o a todos los tipos, según los casos) de crecimiento económico, se acompaña de un redimensionamiento de la importancia atribuida a los problemas y políticas sociales y a una reconsideración de sus relaciones con los problemas y políticas económicas.

En efecto, desde hace algunos años se afirma que ciertas metas sociales significativas pueden alcanzarse a pesar o en contra de la recesión económica o del penoso crecimiento del producto regional. Se trata de un punto de vista opuesto al de los decenios anteriores. Si en el enfoque de los años sesenta las metas sociales se derivaban secundariamente de las metas económicas y si en el de los setenta ambas eran complementarias, ahora, en los años ochenta, las metas sociales (por lo menos, algunas de las más significativas) se han desvinculado relativamente de las metas económicas globales; tal como las políticas sociales que las hacen posibles, han adquirido una autonomía casi plena en el campo de la teoría.

No es nuestro propósito abordar ahora los supuestos valorativos de esta concepción, la naturaleza de su diagnóstico, la coherencia de su visión acerca de las relaciones entre políticas económicas y sociales. Menos aún, formular juicios de valor sobre su significado político. Nos importa más reflexionar acerca de los modos mediante los cuales este enfoque cree hacer posible ciertas metas sociales en un marco de depresión productiva.

1. *La voluntad política de los gobiernos*

Según este punto de vista, el logro de ciertas metas sociales en un contexto de depresión pro-

ductiva precisa lo que se denomina "la voluntad política de los gobiernos de la región". Pareciera que con ello se alude a las relaciones entre los gobiernos y los grupos sociales en condición de pobreza crítica. En primer lugar, a los contenidos de discursos, planes, políticas, programas, instrumentos, montos y uso de recursos, definidos o definibles por los gobiernos, en relación con los grupos sociales desprotegidos de la sociedad, así juzgados, en su pertenencia técnica o en su adecuación política, por los grupos o instituciones nacionales e internacionales propugnadores del desarrollo social. En segundo lugar, el concepto parece referirse a una cierta calidad de la relación político-institucional de los Estados con respecto a dichos grupos sociales, basada en lo que se llama una opción preferencial por los más pobres. Por cierto, ambos planos, el de los contenidos de los planes públicos y el de las relaciones político-institucionales, son percibidos como complementarios y, por tanto, como expresiones fuertes de la "voluntad política de los gobiernos". En este sentido, entonces, "voluntad política de los gobiernos" y "opción preferencial por los más pobres" son conceptos equivalentes o, en su defecto, asociados por un vínculo en virtud del cual el segundo especifica el significado del primero al señalar su referente social.

Ahora bien, el término "preferencial" tiene un innegable sentido comparativo; con él se implica que, ante las demandas alternativas de los recursos públicos y de los usos del poder por diferentes grupos o clases sociales, el Estado elige destinarlos mayoritariamente a satisfacer las necesidades de los grupos sociales más pobres. Como es obvio, ello no puede realizarse sino por la vía de una relación político-social privilegiada que relativiza o coloca en segundo plano las relaciones del Estado con otros grupos o clases sociales o con las instituciones que los representan. Como es lógico, el tamaño de la diferencia en la atención del Estado a los diferentes intereses sociales dependerá, si todas las restantes condiciones se mantienen constantes, del monto de los recursos que disponga. Si ellos son abundantes, entonces el Estado puede hacer compatible la opción preferencial por los más pobres o la relación privilegiada con ellos con una atención menor, aunque significativa, a los grupos sociales más acomodados. En cambio, si los recursos son escasos, entonces es más probable que la atención del

Estado a los grupos más pobres reduzca significativamente los recursos y las relaciones que mantiene con los grupos sociales instalados.

2. Políticas participativas

En el Perú, como en otros países de la región, la expresión de la voluntad política del Estado para colocar los intereses de los grupos sociales pobres o marginales en un status preferencial se encarnó, en las décadas pasadas, en las denominadas políticas o estrategias participativas. Por tales se entendió, más allá de las diferencias o especificidades nacionales, acciones políticas orientadas a promover la organización y movilización de los grupos sociales desprotegidos; destinar recursos económicos y políticos a la satisfacción de sus necesidades elementales; abrir mecanismos de participación de tales grupos en los puntos terminales de la estructura local del Estado; organizar programas comunitarios de administración conjunta en los campos de la salud, la educación, la vivienda y el empleo; o, como en el caso peruano, reformar en sentido equitativo el sistema de propiedad en la agricultura y la industria.

No nos importa ahora evaluar los éxitos, problemas y fracasos que acompañaron las pasadas experiencias de participación popular. Es de interés recordar que tales políticas participativas fueron antecedidas o acompañadas en su inicio por ciclos económicos expansivos de los mercados internos y por un creciente monto de recursos externos provenientes de la economía internacional. Cabe recordar también que la extinción progresiva o la liquidación abrupta de tales políticas fueron antecedidas o acompañadas por el inicio de ciclos recesivos de las economías nacionales y por la crisis de la economía internacional.

Aquí conviene destacar que los ciclos económicos expansivos y la afluencia de recursos externos influyeron, de dos modos específicos, entre otros, en las políticas participativas: en primer lugar, incrementando los recursos disponibles de los Estados reformistas para la atención de los grupos desvalidos; en segundo lugar, minimizando o tornando manejables las oposiciones o las reservas expresadas ante dichas políticas por los grupos industriales, financieros, comerciales, profesionales y, en ciertos casos, sindicales. En este sentido, el ciclo económico favorable permitió la coexistencia, al menos en el Perú, de domi-

nantes políticas participativas del Estado con una atención menor, aunque significativa, de las llamadas organizaciones intermedias, integradas a las estructuras nacionales de poder.

Ahora bien, y sobre todo en el caso peruano, las formulaciones más fuertes del enfoque participativo de fines de los años sesenta e inicios de los setenta, hicieron referencia explícita o extendieron su cobertura básicamente a la relación de dos sujetos sociopolíticos: el Estado y las organizaciones de los grupos marginales campesinos e informales urbanos especialmente, así como el movimiento sindical. En este sentido, la expresión participación popular significaba una relación preferencial entre ambos sujetos sociopolíticos que dominaba o subordinaba, al menos en el plano teórico, las relaciones del Estado con las sociedades empresariales, los colegios profesionales y los partidos políticos. Más aún, según las teorías en uso, los Estados con orientación participativa debían establecer una vinculación directa, o con el mínimo grado de intermediación posible, con las llamadas organizaciones sociales de base; para ello era preciso orillar, marginar o circunvalar las instituciones "intermedias", cuyos intereses eran juzgados externos, competidores o contrapuestos a los intereses de los grupos sociales de más bajos ingresos.

En la práctica, los intereses de organizaciones institucionales integradas a la economía moderna y a la estructura del poder fueron atendidos y satisfechos relativamente, pero el discurso participativo intentó marginarlos o devaluarlos en favor de la señalada relación preferencial del Estado con las organizaciones sociales de base. Las consecuencias políticas de este enfoque se relacionaron con la renuencia o el rechazo de los grupos y organizaciones instalados en el sistema económico y político a considerar como legítimos los intereses de los grupos más pobres o a aceptar compartir la atención, los recursos y el poder del Estado. De este modo, las hipótesis participativas acerca de los comportamientos de las organizaciones intermedias integradas al sistema concluyeron por hacerse realidad, actuando como una suerte de profecía autocumplida. En otros términos, las organizaciones industriales, comerciales, financieras, profesionales y hasta sindicales más fuertes oscilaron políticamente entre el recelo y el rechazo de las políticas participativas y concluyeron defendiendo enérgicamente sus

propios intereses cuando el cierre del ciclo económico favorable restó a los gobiernos los recur-

sos económicos necesarios para manejar los conflictos sociales.

II

Acerca de la concertación

Del examen de estas experiencias, muchos quedaron con la impresión de la necesidad de una revisión crítica y de una superación teórica de los enfoques participativos. Se comenzó por cuestionar la limitación del enfoque participativo a la sola relación entre el Estado y las organizaciones sociales de base, señalándose la necesidad de ampliar la cobertura a la presencia, intereses y relaciones del Estado con el conjunto de grupos sociales y organizaciones representativas de la sociedad. En segundo lugar, se afirmó que los recursos públicos destinados al logro de metas sociales, así como las mismas políticas sociales, debían justificarse o racionalizarse por la orientación de las políticas económicas de corto plazo. Finalmente, se sostuvo la inviabilidad en el mediano plazo de las relaciones Estado-grupos de bajos ingresos que no estén protegidas por una red de relaciones políticas entre el Estado y las organizaciones integradas a la economía moderna y a la estructura del poder y por un compromiso progresivo de estas últimas con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De este modo, la temática de la participación popular fue retirándose a un segundo plano en el debate intelectual y político, para dar paso a una nueva temática que, desde fines de los años setenta ocupa crecientemente la atención de científicos sociales, políticos y funcionarios de la región. Nos referimos a la concertación.

Si observamos las escasas experiencias nacionales de concertación desde la producida en Venezuela hasta la más reciente en el Uruguay, y si extendemos ese examen a la experiencia española, rápidamente concluiremos que sus contenidos se refirieron a la creación de condiciones políticas para el pasaje de sistemas autoritarios a sistemas democráticos. Lo que se acordó básicamente en aquellas experiencias fueron las relaciones entre gobiernos civiles y fuerzas armadas, las garantías constitucionales e institucionales pa-

ra el desarrollo del régimen parlamentario y de partidos, y ciertas reformas mínimas en la estructura del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. El pacto social español, pero no sólo éste, definió asimismo el marco de las relaciones entre el Estado y las organizaciones empresariales y sindicales, así como los acuerdos básicos del manejo de precios y salarios.

Si pasamos a observar los proyectos de concertación en los países de la región, rápidamente percibiremos que sus contenidos más importantes se refieren a las políticas económicas de corto plazo, a la regulación de precios y salarios y a la creación de marcos institucionales y de mecanismos para el procesamiento de las relaciones entre el Estado, los empresarios y el movimiento sindical. En ciertos casos, los proyectos incluyen planes económicos de mediano plazo, reformas constitucionales o la introducción de nuevos instrumentos institucionales. Lo que quiero decir, en consecuencia, es que en ninguno de los casos que conozco, los contenidos de dichas experiencias y proyectos se centraron en la definición de políticas sociales o de metas nacionales relacionadas con la cobertura nutricional, el descenso de la mortalidad infantil, la atención primaria de salud, programas de alfabetización, de vivienda o de servicios básicos en general. En otros términos, los intereses de los grupos sociales más pobres no fueron ni son tomados en cuenta, al menos de manera preponderante, en las experiencias y proyectos de concertación conocidos.

Ahora bien, si nuestra mirada se extiende a los trabajos de los economistas de la región, rápidamente advertimos la escasez de estudios o propuestas vinculadas sea con una economía de las necesidades básicas, sea con una economía de la concertación. Más aún, en la creciente bibliografía sobre la concertación producida por nuestros científicos sociales en la última década, son sumamente reducidos los análisis o estudios especifi-

cos sobre los vínculos entre concertación política y necesidades básicas, o entre los agentes reales de la concertación y las políticas sociales.

A mi juicio, esto no es casual, por dos razones. En primer lugar, porque los sujetos sociales o políticos que proponen o son convocados por la concertación son generalmente el Estado, los partidos, las sociedades empresariales y el movimiento sindical; esto es, las organizaciones cuyo poder, intereses y recursos les permiten actuar directamente y por sí mismas en los escenarios políticos de la región. En segundo lugar, porque en un contexto de recesión económica, de penuria productiva y escasez de recursos, la disputa política por el magro excedente económico o para evitar los costos de la crisis se resuelve a favor de los agentes o intereses más poderosos o más sólidamente instalados en el tejido institucional.

La evolución real de la concertación nos dice, por lo tanto, que su enfoque y su práctica son acreedores a la crítica que en la década pasada se formuló al enfoque y la política participativos, aunque ciertamente en un sentido distinto. Si los enfoques participativos devaluaban las relaciones del Estado con las organizaciones intermedias o integradas en las estructuras económicas y políticas modernas en favor de una relación preferencial con las organizaciones populares de más bajos ingresos, los enfoques concertadores marginan o devalúan las relaciones del Estado con éstas en favor de una relación exclusiva o excluyente con aquéllas.

El análisis de la situación descrita nos está diciendo, asimismo, que las políticas de ajuste o de recesión económica actúan en los siguientes sentidos:

a) erosionando las bases populares de apoyo a los gobiernos de la región o fracturando los pactos sociales implícitos en que se sustenta

su autoridad democrática y el ejercicio relativamente autónomo de su poder;

- b) reduciendo los grados de libertad de los gobiernos para operar o manejar los conflictos de interés o para imponer un límite a los crecientes procesos de anomia o al desarrollo de la violencia social y política;
- c) reforzando la desigualdad de los poderes político-representativos de los distintos grupos sociales que compiten por los recursos públicos y las decisiones del Estado;
- d) promoviendo la desorganización institucional y política de los grupos sociales con menor poder relativo dentro de la sociedad y reduciendo su capacidad representativa para acceder y expresarse con autonomía ante el Estado o para presionar o condicionar en su favor las decisiones públicas;
- e) eliminando el excedente económico o sea la base material que permitió a los Estados en los años sesenta y comienzos de los setenta orientar su acción hacia la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales más pobres a través de políticas participativas;
- f) fortaleciendo las tendencias privatistas, corporativistas y sectoriales de las organizaciones intermedias e impidiéndoles integrar o aceptar las demandas o necesidades de los grupos sociales más pobres;
- g) obstaculizando severamente las posibilidades de acuerdos consensuales sobre políticas sociales entre el Estado, las organizaciones representativas de los intereses integrados directamente en el régimen político y los grupos sociales más pobres. En otros términos, impidiendo al Estado combinar en un movimiento simultáneo las políticas participativas y las políticas concertadoras en favor del desarrollo social.

III

Retornando al enfoque de los años ochenta

Lo que hemos comprobado como una tendencia general en buena parte de los países de la región nos permite volver a uno de los temas iniciales de nuestra intervención, esto es, a las posibilidades de relanzar políticas y metas sociales *significativas* en economías en recesión y en ajuste.

Las tendencias actuales fundamentan nuestro escepticismo frente a este enfoque. Incluso en medio de la crisis y de las políticas de ajuste, no negamos que sea éticamente plausible proponerse el logro de metas sociales y que eventualmente sea posible reducir, en ciertos campos, la velocidad e intensidad del deterioro de las condiciones de vida de las mayorías pobres de nuestros países. Esto ciertamente, no está en discusión al menos para nosotros. Resulta evidente, sin embargo, que la discusión del enfoque que comentamos tiene sentido cuando las políticas sociales pueden ser relanzadas de un modo sustantivo, alcanzándose metas sociales significativas, es decir, de impacto y cobertura reconocibles. El examen atento de las tendencias en curso nos indica más bien lo contrario. Ellas nos señalan la incompatibilidad de un desarrollo social sustantivo con el estancamiento o el decrecimiento del producto y presionan por una reconsideración más cuidadosa, en el plano teórico, de las relaciones entre políticas económicas y sociales. La lectura de la evolución de la región y de las concepciones sobre su desarrollo nos enseña que tan

cuestionable es el enfoque de los años cincuenta, que hace del desarrollo social un subproducto natural del crecimiento económico, como lo es el de los años ochenta, cuando el desarrollo social parece independizarse del crecimiento productivo, o cuando lo plantea como compensación moral o racionalización política de la aceptación resignada del rol conferido a nuestras economías nacionales en el actual orden económico mundial, o del contenido de las políticas recesivas o de ajuste.

Nada de lo señalado hasta aquí resta importancia a los esfuerzos por amenguar los impactos de la crisis en los grupos sociales más pobres o las iniciativas creadoras para el logro de una u otra meta mínima en relación con las necesidades básicas de la población. La crítica del enfoque, en su sentido estricto, tampoco desconoce la necesidad de introducir criterios socialmente selectivos en la formulación y ejecución de los "ajustes" económicos en favor de la población más pobre. En este sentido, cuando el enfoque que comentamos se disocia de sus propósitos o afirmaciones más ambiciosos, puede constituirse en una fuente de iniciativas para hacer uso en favor de los pobres de recursos potenciales de la sociedad, para incorporar las experiencias de las organizaciones de base en el diseño y ejecución de programas sociales o para innovar en la organización institucional del Estado o en las metodologías participativas de promoción humana.

IV

Reformular las políticas sociales

Se vuelve imprescindible renovar los contenidos de las políticas sociales en aquellos países en los cuales la crisis se ha mostrado menos severa o en los que la voluntad política de los gobiernos se mantiene a pesar de las limitaciones económicas. Con ello queremos referirnos, en primer lugar, a la necesidad de que estos contenidos no se defi-

nan exclusivamente por una combinación de necesidades básicas insatisfechas (escogidas estadísticamente por nivel social, ámbito geográfico o grupos de edad), objetivos o metas cuantitativas (definidos en función exclusiva de los montos presupuestarios disponibles), y programas o instrumentos de acción (definidos exclusivamente

por los cuadros técnico-profesionales o el personal disponibles en la administración pública).

Un diagnóstico de la situación que considere el grado específico de organización de la población por atender, sus prácticas sociales y grado de movilización, así como sus recursos potenciales o reales, no permite fundar adecuadamente ni la estrategia utilizada en la ejecución de las políticas sociales, ni la dimensión de las metas que se pueden alcanzar.

Un efecto parecido origina el no tener en cuenta las orientaciones, recursos, organización o poder de todos los actores sociales, y de las instituciones externas a los grupos sociales más pobres, pero implicados directa o indirectamente por las metas trazadas por las políticas sociales y los recursos públicos o privados movilizados o movilizables. Un diagnóstico que no exprese dinámicamente el cuadro de interacciones sociales y políticas no permite definir con precisión ni las metas, ni los recursos, ni la estrategia, ni los programas en que se expresan las políticas públicas.

De idéntico modo, como efecto de la experiencia acumulada en la región en las tres últimas décadas, resulta necesario ampliar la cobertura de lo que convencionalmente denominamos políticas sociales. La experiencia parece mostrar que ninguna política social puede lograr sus objetivos si no integra, con el mayor grado de precisión posible, las estrategias y mecanismos de participación popular de los grupos sociales objetivos; la concertación con los agentes o actores sociales y políticos instalados en la trama pública del poder; la descentralización del Estado y la innovación técnico-administrativa; la priorización, no sólo social, sino espacial, de las acciones por desarrollar. Las políticas de participación, concertación, descentralización y priorización espacial no son distintas de las políticas sociales y no son, por ello, responsabilidad de otros sectores o ministerios públicos. Son componentes esenciales de las políticas sociales redefinidas y sus enfoques, instrumentos y prácticas son medios indispensables para el logro de las metas trazadas.

Resulta claro igualmente que las llamadas políticas sociales no pueden definirse paralela o sectorialmente a través de ministerios incomunicados institucionalmente o relacionados de modo inestable por los conocidos y fracasados mecanismos de coordinación interministerial. En una situación de escasez de recursos que exige apro-

vecharlos al máximo, se torna más necesario que nunca unificar las orientaciones de la política social de los Estados y definir metas comunes para los gastos administrativos por los sectores públicos. En realidad, la política social de un gobierno es, o debería ser, una y la misma, aunque su ejecución administrativa quede librada a diferentes organismos. Para ello, según mi opinión, no sólo es preciso plantearse la alternativa institucional de una integración de los ministerios "sociales" bajo autoridad única, sino concertar la misma formulación del presupuesto social único, de modo de articular o integrar los programas sociales asociando su ejecución en el tiempo, unificando la orientación del gasto y potenciando o maximizando eficazmente su uso.

Acaso el desafío mayor que enfrente el diseño de políticas sociales en la región sea la redefinición de sus relaciones con la política económica. Si tradicionalmente ambas políticas se disociaron fue porque el crecimiento del producto y la satisfacción de las necesidades básicas fueron asumidos como realidades distintas. De allí surgió esa división del trabajo estatal según la cual el primero era responsabilidad de los ministerios de economía y de la producción y la segunda de los ministerios sociales. A su vez, de esa división del trabajo se derivó la división de roles por la cual las políticas sociales asumieron las funciones de compensar, complementar o suplir los desvíos, los vacíos o los errores de la política económica.

De ahí que si el estilo de crecimiento del producto se asocia a la satisfacción de las necesidades básicas, entonces la política económica deviene el mejor instrumento de la política social o su mejor encarnación operativa. En otros términos, quiero decir que una progresiva transformación del perfil de las necesidades sociales por satisfacer, de la composición de la oferta productiva, de los patrones de financiamiento, inversión, empleo, distribución y de consumo constituye, en rigor, el mejor instrumento de las políticas sociales. Si tal ocurriera, se unificaría el patrón de criterios que escinden en el presente las políticas económicas y las políticas sociales.

Frente a la alternativa de insistir en el valor compensatorio de las políticas sociales, alternativa basada sea en la continuidad del patrón estructural del aparato productivo y del estilo de

crecimiento, sea en la continuidad inevitable de la dependencia financiera y tecnológica, pienso que existe otra alternativa planteada aguda y masivamente por la propia naturaleza de la crisis que nuestros países atraviesan. No se me ocultan los problemas implicados en el progresivo cambio de la estructura productiva y del estilo de crecimiento ni en una reconfiguración de las alianzas sociales y políticas al interior de cada Estado nacional. Pero acaso los fracasos pasados y los que prevemos en los próximos años, así como el inmenso daño humano asociado con la alternativa que cuestionamos, nos estén indicando que es plausible plantearnos, al menos como hipótesis, la búsqueda de opciones alternativas.

Estamos convencidos que una definición ampliada de lo que significan las políticas sociales y una redefinición de su vínculo con las políticas económicas están en condiciones de multiplicar los recursos económicos, políticos y sociales dis-

ponibles; organizar en escala mayor la red de intereses y alianzas político-sociales en que se apoyan las políticas sociales para lograr continuidad en el tiempo y eficacia en la acción; comprometer una más activa participación de la población concernida y asegurar una cobertura política que abrigue las experiencias en curso. En suma, estimular el desarrollo de la conciencia y la acción públicas concertadas en favor de la población más pobre de la región.

De no mediar cambios progresivos, pero reales, en el orden económico internacional, en las alianzas político-sociales de los Estados, en el contenido de las políticas de corto y largo plazo y en los recursos que aseguren un crecimiento económico reestructurador, sostenido y selectivo de los aparatos productivos de nuestros países, será sumamente difícil hacer frente, en el área social, a los dramáticos desafíos planteados a los Estados de la región.