

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.4

E/ICEF/SIMSOC/R.4

12 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



LAS POLITICAS SOCIALES EN LA DECADA DEL 80: NUEVAS OPCIONES?

Fernando H. Cardoso \*/

\*/ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados.

82-4-754



900006505 - BIBLIOTECA CEPAL

---

## LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA DÉCADA DEL 80: NUEVAS OPCIONES?

F.H.Cardoso

Este trabajo consta de tres partes. En la primera se plantea un resumen de las principales tendencias que marcan el desarrollo de las políticas sociales en América Latina desde la post-guerra hasta la actualidad, en lo que se refiere a su formulación y ejecución. En la segunda se discute la situación contemporánea, intentando caracterizar las transformaciones ocurridas en la maquina estatal y en las orientaciones ideológicas que determinaron la definición de las líneas predominantes de política social. Finalmente, en la tercera parte, se especula en torno a las eventuales tendencias de cambio y sobre el significado futuro del tema social en la política y en el Estado.

No otorgo a este trabajo el caracter de análisis sistemático del tema - para esto existen personas mas capaces en esta reunión - ni de dicaré mayor esfuerzo a los problemas de tipo conceptual. En este sentido intentaré ceñirme al guión propuesto para explorar los eventuales cambios significativos - de énfasis y de contenido - en la cuestión de las políticas sociales.

En otras palabras, aquí serán discutidos sobretodo los problemas y los enfoques relativos al tema de las políticas sociales en América Latina.

---

Trabajo presentado al "Simpósio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe durante la Década de los Ochenta", UNICEF/ILPES, Santiago, 12-15/04/1982.

## I. La constitución de las políticas sociales

Hasta la década del treinta en América Latina, la propia expresión "políticas sociales" tenía una connotación subversiva. En el lenguaje conservador típico de un ex-presidente brasileño (depuesto en 1930) la formulación-síntesis era: "la cuestión social es un caso de policía".

Probablemente con menos arrogancia, la actitud prevaleciente en el "estado digárquico" en los varios países de la región era la misma. En primer lugar y salvo contadas excepciones, el aparato del Estado era poco diferenciado y, por lo tanto, inadecuado para realizar acciones gubernamentales consistentes en el área social; en segundo lugar, la cuestión social era encarada por la sociedad en términos asistenciales. La ideología liberal justificaba de alguna forma el retraimiento del Estado frente a nuevas funciones no reguladoras de actividades y justificaba también, en el plano del mercado, la acción meramente individual y correctiva ante los "eventuales" (aunque persistentes y alcanzando un número cada vez mayor de personas) desajustes generados por la economía (como el desempleo, accidentes de trabajo etc.) o por la sociedad (como el menor abandonado, la vejez, el alcoholismo etc.).

El propio origen de algunas instituciones generadoras o sostenedoras de políticas sociales, antes de 1930, como las Cajas de Socorro Mutuo, refleja esta situación general. Fueron el resultado de acciones voluntarias, a nivel de las organizaciones de la sociedad civil, que no pretendían ser, ni siquiera por parte de sus promotores, parte del andamiaje estatal. Otras instituciones, más marcadas por los valores de caridad y solidaridad que por los de defensa social del grupo, como las "rodas de enjeitados", los asilos, las guarderías y reformatorios, los hospitales de las "Santas Casas de Misericordia", nacieron fuera del ámbito estatal e inclusive del mundo empresarial, a la sombra de la Religión o de acciones cívico-fraternales, sin cuestionar la situación socio-económica de conjunto y sin crear la expectativa de que la acción pública coordinada, sostenida por una

voluntad política, debiese o pudiese osar corregir aspectos estructurales, que estarían en la base de los problemas sociales.

Es cierto que en la década del veinte, y en los países del Cono Sur desde inicios del siglo, ya se notaba una presión social difusa en el sentido de plantear en otros términos la cuestión social. En países como Uruguay, y Chile, en menor medida, la clase trabajadora urbana y amplios sectores de las clases medias profesionales comenzaron a presionar al Estado en favor de algún tipo de políticas sociales. En el caso de la Argentina, la fuerza del autonomismo obrero era grande e incluso en Brasil se desarrollaba el debate sobre estas cuestiones. El anarquismo y el sindicalismo, mientras tanto, eran fuertemente influidos por las ideas socialistas libertarias europas; se esperaba más auto-promoción que acción estatal coordinada. Incluso los partidos socialistas - como en el caso de la Argentina - asumían la posición liberal sobre la soberanía del "consumidor" y sobre el bienestar social que sería, de alguna manera, el subproducto del progreso económico y de la lucha de las clases subalternas por mejores condiciones de negociación en el "libre mercado".

La crisis de 1929 marcó la primera gran transformación en esta actitud general. El desempleo masivo, la debilidad del mundo empresarial frente a la avalancha de problemas creados por la caída de las exportaciones, la presencia - ya entonces importante - de la vida urbana en América Latina, todo esto puso de relieve a aquellos que tenían responsabilidades públicas y, también, a quienes luchaban en los límites de la sociedad civil para mejorar las condiciones sociales, que no bastaba la "autonomía", la creencia en el "liberalismo" y el remedo de la "caridad" para equilibrar y solucionar las cuestiones sociales.

No corresponde a este texto generalizar la historia de Brasil. Sin embargo, es evidente que, por caminos diversos, el Estado que se redefine en la década del treinta es profundamente distinto en relación al Estado que expresaba la dominación puramente oligárquica de los grupos familiares de base agraria. Si en Uruguay, desde Battle,

existía una mayor diferenciación funcional del sector público y mayor "conciencia de las necesidades sociales", si Yrigoyen antes de 1930 en Argentina ya marcaba la presencia de las masas, reflejadas en el Estado, si en Méjico estaba ya la Revolución, es innegable que estas tendencias se acentuaron después de la crisis - Cárdenas incorporó simbólicamente las masas al Estado y las reconoció un espacio propio en el partido dominante; Vargas hizo lo mismo en el Brasil; los partidos chilenos de unidad popular van a desarrollar algo semejante con Aguirre Cerda; inclusive regímenes despóticos, como los de los generales argentinos de la década infame, no hacen sino contener las aguas que inundarán la política social estatal después de 1943 con Perón; y hasta regímenes de concesiones limitados como los del Peru, bajo al acicate del APRA, tendrán que dialogar con los nuevos tiempos.

Haya de la Torre, caracterizando el Estado mejicano, dirá que el "establishment" de las clases medias había penetrado en la maquina administrativa y se enfrentaba, por un lado, con los intereses imperialistas y, por el otro, con los intereses oligárquicos. Con mayor o menor ímpetu, dependiendo de la presión generalizada de las masas y de la capacidad técnica y política de las clases medias, el nuevo Estado (que, en las formas más acabadas, fue "populista") acabó por incorporar la cuestión social a las agendas de la acción gubernamental.

En que consistía, entonces, esta "cuestión social"? Basicamente en reconocer que había un "mercado de trabajo" y que su libre regulación de acuerdo a los principios del laissez faire apenas aumentaba la situación de penuria de la masa de la población. Fue a partir del ángulo del trabajo que el Estado entró de lleno en el problema de las políticas sociales. Y trabajo, en este caso, quería decir regulación de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo. Más tarde, a este ángulo economicista - aunque central en relación a las economías capitalistas - se sumaron preocupaciones respecto a la preservación de la mercadería fuerza de trabajo: salud, alimentación, adiestramiento, preservación de su uso etc.

Curiosamente, este abordaje conservador de la cuestión social fue tomado, por griegos y troyanos, como si fuera "avanzado", revolucionario. Las sociedades latino-americanas, o mejor dicho, sus camadas dominantes, se habían acostumbrado a actuar bajo el supuesto de la existencia de una "reserva inagotable" de mano de obra. Dada la baja calificación requerida por una economía agrario-exportadora, la mano de obra a disposición del mercado se confundía con el volumen de habitantes en edad de trabajar. Poco importaba, inclusive, que las tasas de mortalidad fuesen elevadas, con la condición de que hubiese crecimiento vegetativo de la población en virtud de las altas tasas de fecundidad. Cualquier política de preservación de la mano de obra aparecía como superflua o como un precio a pagar a la perversión "socialista". El Estado-protector (que en realidad protegía tanto sus intereses políticos de incorporación de masas como la propia mano de obra) aparecía a los ojos de las clases dominantes como "demagógico", "empleista", etc.

Hasta la Segunda Guerra Mundial - con excepción de los países ya mencionados - donde la lucha política con fuerte presión de masas y penetración de las clases medias en el aparato del Estado, daba contornos más amplios a las políticas sociales - la cuestión social no superaba una posición mesquina de "defensa del trabajo", más de que del trabajador. Y en ningún país se colocaba en el centro de las políticas sociales la cuestión del desarrollo económico.

Sólo con la industrialización - denominada "substitución de importaciones" - y con el debate sobre las orientaciones centrales del desarrollo económico (mas autónomas, sea en la línea "democrático-burguesa", sea en la línea estatal-desarrollista, sea combinando ambas) hubo una redefinición de la concepción relativa a las políticas sociales.

A esta altura la diferenciación funcional del aparato estatal (con la creación de Ministerios de Trabajo, de Previsión Social, de Salud Pública etc.) y la difusión de la "política de masas", conforme la expresión de Gino Germani, por intermedio precisamente de las a-

reas sociales de la administración, cambiaban el rostro del Estado.

Este último representaba ahora una alianza de clases más englobadora de sectores subalternos y, en el plano burocrático, asumía algunas de las funciones asistenciales - que antes se mantenían al nivel de la sociedad civil - y expandía enormemente el gasto público en las áreas sociales. En general la expansión burocrática en esta dirección (que había comenzado en las décadas anteriores) se realizó por la transferencia de servicios del área privada a la pública y, más tarde, por su ampliación gracias a nuevos instrumentos fiscales. El proceso varía en cada país, pero en todos se nota el mismo desarrollo: las "acciones sociales" pasan del sector privado para el público y, en éste, se pasa de la descentralización a la centralización.

Simultáneamente, se procesa en los años cincuenta el debate y la pugna sobre las posibilidades y alternativas para el desarrollo económico de América Latina. La opción al laissez-faire exportador - después de la crisis de los mercados de los años treinta y de la interrupción de los flujos e del comercio internacional durante la guerra de 1939-45 - era, entonces, el nacional-desarrollismo. Este, en sus líneas esenciales, requería la industrialización inducida por la acción estatal y la modernización de la sociedad y del aparato del Estado.

Frente a la nueva ideología, ahora si intervencionista, las viejas clases dominantes reaccionaron aferrándose a ideas todavía más liberal-conservadoras. El siglo dieciocho vuelve a escena en "nuestra América". No obstante, no es a partir de este bastión, más anacrónico que eficazmente reaccionario, que se constituirá la base del nuevo conservadorismo. Esta surgirá por otro lado: al intervencionismo desarrollista y englobador de lo social en la temática estatal se opondrá, entonces, el individualismo empresarial y la idea de comunidad.

En la actualidad puede parecer aberrante afirmar que la idea comuni



taria, en los años cincuenta y sesenta, fue escudo de la reacción al estatismo de cuño social y desarrollista. Basta, sin embargo, revisar la literatura de la época. Al Estado se oponía la Iglesia; al Plan, la Libre Iniciativa; al Desarrollo a nivel Nacional y Global, el Desarrollo de la Comunidad<sup>(1)</sup>.

Era una nueva época: estaba presente ya la industrialización y la movilización de las masas. Eran otras, también, las ideas, comparadas con el periodo en el que se consideraba la cuestión social como caso de policía: los ministerios de trabajo actuaban y los gobiernos gustaban de exhibir índices de progreso social.

De todas formas, la asimilación por parte de la sociedad de las consecuencias de haber colocado en primer plano - si no la cuestión social, por lo menos el problema de la fuerza de trabajo y, más tarde, el de las necesidades sociales generales -, era lenta y provocaba reacciones. Estas no provenían solamente, como antes, del anacronismo (que persistía) de las clases dominantes oligárquicas e, inclusive, industrial-oligárquicas. A esto se agregaba un toque de internacionalismo burgués en el proceso. La ideología y la política de "desarrollo de la comunidad" contaban con el apoyo de las agencias oficiales del gobierno americano y de las agencias internacionales de desarrollo.

No se trata de que estas últimas fuesen contrarias a la mejoría de las condiciones de vida. Pero propugnaban un abordaje desarrollista de la cuestión, opuesta al del progresismo latinoamericano y de la CEPAL. En lugar de fomentar la intervención del Estado, se trataba de promover, en la base de la sociedad y más fragmentariamente, las competencias, las iniciativas individuales y la pequeña escala<sup>(2)</sup>, que asegurarían, simultáneamente, la "promoción humana" y el de

(1) A este respecto existe un significativo documento preparado para la CEPAL, como consultor, por FRANK, A.G. -

(2) La serie de estudios sobre los empresarios, de moda en el inicio de la deca-da del 60 forma parte de este proceso ideológico. Mis estudios tuvieron que enfrentar esta temática.

sarrollo social y económico.

Fue a partir de esta concepción sobre como enfrentar la cuestión social (y el problema del desarrollo) que se planteó la movilización de fuerzas contra el "populismo" y el "estatismo". Se juntaron aquí la derecha clásica y los toques de modernización conservadora potable para los técnicos del cooperativismo capitalista, los defensores de las asociaciones rurales para la difusión del "progreso técnico" y la ideología favorable a la distinción de muchos y pequeños "proyectos concretos". Se juntaron también elementos de la "doctrina social cristiana", valorando, por otros motivos la tesis de que el ideal es la organización de pequeños productores independientes ("sete alqueires e uma vaca"), para resolver las carencias materiales y asegurar la autonomía del individuo. De alguna manera, la respuesta al comunismo estatizante que, aun cuando pudiese resolver algunos problemas materiales, aniquilaba al Hombre y su libertad, sería la tercera vía, la de la Democracia Cristiana.

Sin embargo, independientemente del embate ideológico, el proceso real de expansión económica comenzaba a tornar imperativo el planteo de algunas soluciones globales a los problemas sociales.

Frente a esto, se dio una nueva "inversión ideologica" en la América Latina de los años sesenta. Las agencias internacionales de desarrollo - cuya dirección era versada en las cuestiones relativas a la reconversión económica, sea para el esfuerzo de la guerra, sea para el de la reconstrucción, como ocurrió con la aplicación del Plan Marshall en Europa - se reubicaron. Sin aceptar las tesis estatal-desarrollistas (que si fuesen consideradas seriamente, implicarían una modificación substantiva del esquema de dominación social y económica) incorporaron a su ideología y a sus prácticas una visión diferente, tanto de los problemas sociales como de las políticas más aptas para enfrentarlos.

De alguna manera el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y posteriormente el Banco Mundial, ordenaron la agenda de cuestiones so-

ciales "legítimas", es decir, que podrían y deberían ser enfrentadas por los gobiernos con apoyo financiero externo y, asimismo, definieron la forma mediante la cual se daría soporte a estas políticas; finalmente, aunque rechazando la noción de Estado-planificador-global, segmentaron y empaquetaron en grandes proyectos las áreas de actuación pública.

Así, sorprendentemente, la crítica progresista (la CEPAL y sectores de los partidos y de las corrientes de opinión de izquierda) se vió atada a las políticas reformistas de las agencias internacionales y, en conjunto, recibieron el fuego cruzado de la derecha clásica (que no se conformaba con estos alardes de progresismo) y de la izquierda revolucionaria. El simbolo de esto fue el Che Guevara, criticando en la reunión de Punta del Este de 1961 "la revolución de las letrinas".

En que consistía esta nueva política?

En la práctica consistió en desplazar el eje de la cuestión social de la línea de regulación de las relaciones de trabajo (salario mínimo, jubilación, sindicatos etc.) hacia la línea de atendimiento de las necesidades sociales básicas del consumidor en general: agua, cloacas, habitación y educación.

A principios de los años sesenta todavía no se había delineado la temática explosiva de la "cuestión urbana" y su amplia gama de problemas, desde el referido a la violencia en las grandes ciudades, hasta lo relativo al transporte colectivo, al ocio y al tiempo libre etc. Sin embargo, los otros aspectos, que llegaron a constituirse en los ejes de la política social de los años sesenta, ya estaban definidos desde la reunión de Punta del Este y fueron perfeccionados por medio de sugerencias del BID, la "Comisión de los Nueve Sabios" - que debería revisar los planes de desarrollo - y las entidades gubernamentales locales que detallaron tal política.

Detrás del nuevo reformismo incorporado a las políticas sociales se

encontraban dos grandes reformas, la agraria, por un lado (que, con excepción de algunos puntos limitados del Continente, avanzó poco) y la fiscal, por el otro. Esta última se planteaba como condición necesaria para dotar el Estado de los recursos necesarios para financiar los ambiciosos proyectos en el área de la salud, educación, vivienda y previsión social. Desafortunadamente, esta reforma se llevó a cabo transfiriendo principalmente recursos de los sectores asalariados mejor dotados para los menos capaces de contribuir para los gastos sociales y en menor medida transfiriendo recursos del capital para el trabajo.

Simultáneamente también hubo una política activa de endeudamiento externo para realizar proyectos de contenido social.

## II. Plan y proyecto en los años setenta

De esta manera singular es que se generalizó en América Latina la preocupación por la planificación del "área social". Si el punto de partida fue el populismo se concluyó, mas tarde, en el tecnocratismo planificador, inducido desde el exterior.

Sin duda hubo todo un reordenamiento de las políticas sociales. Por ejemplo, quien se tome al trabajo de analizar los esfuerzos hechos por la División de Asuntos Sociales de la CEPAL, observará el gran empeño que hubo para introducir en la "catredal" de la planificación económica la preocupación por la "dimensión social". Los primeros esfuerzos consistieron en generalizar para el área social el enfoque y la metodología creada para proponer metas económicas sectoriales y adecuar los recursos disponibles a los fines deseados. Dicha metodología fue desarrollada con éxito en el ámbito de la salud y la vivienda, y posteriormente también en el área de la educación. Para obtener éxito, las agencias especializadas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) unieron sus esfuerzos en la planificación económica. Bien o mal, el diagnóstico de las necesidades básicas y el ordenamiento racional de las

etapas por cumplir en el área social se fueron delineando.

Sin embargo, la propia segmentación del Plan, técnica basada en áreas-problema, implicó en la fragmentación del impacto de las políticas sociales. La incorporación de la cuestión social, como tantas veces fue criticada por José Medina Echevarría, se dió por la vía de la "racionalidad formal", es decir, la adecuación entre medios y fines, sin que se discutiese el fin en sí, o sea, el carácter del desarrollo económico y sin que se difundiese la idea de que la propia economía es social.

En la década del setenta surgió también la reacción crítica a ese enfoque. Considerada como la "Década del Desarrollo", en el seno de los propios organismos de las Naciones Unidas, se desencadenó, entonces, una reacción crítica a la sectorización de lo social y al formalismo del instrumental de la planificación en general. No es necesario reiterar en esta reunión lo que todos sus participantes saben y las referencias bibliográficas al respecto se vuelven innecesarias: el enfoque de la planificación integrada y su crítica tuvieron en Marshall Wolfe su expresión más completa. Posteriormente, como lo demuestran los trabajos publicados en la Revista de CEPAL, los estudios que se hacían en América Latina sobre "estilos de desarrollo" y principalmente los de Jorge Graciarena, Anibal Pinto y del propio Wolfe, incorporaron la crítica sociológica al análisis económico del desarrollo e reintegraron la "cuestión social" en el seno de la temática del crecimiento económico. Mas allá del diagnóstico sobre las deficiencias y el formalismo de la relación inversión/meta, lo que faltaba era tanto la crítica al "estilo perverso" del crecimiento económico como la propuesta de alternativas destinadas a erradicar las desigualdades sociales y la pobreza. Aquí nuevamente el diagnóstico de José Medina Echevarría sobre las "nuevas utopías" desarrollistas - publicado en la Revista de CEPAL - y el nuevo abordaje realizado por Prebisch de los temas generales del desarrollo, se constituyeron en los marcos de referencia de ese cambio en el pensamiento sobre la relación entre las políticas sociales y el propio proceso de crecimiento económico.

La dinámica de lo real, sin embargo, no siguió esta misma trayectoria. A lo largo de los años setenta, en el ámbito de la acción gubernamental, prevaleció la agenda establecida por las agencias internacionales para encarar con los "problemas sociales". Sin duda, aparecieron reflejadas algunas de las preocupaciones por el estilo de desarrollo: desde McNamara el Banco Mundial planteó como centro del debate la cuestión de la pobreza y Chenery incorporó la idea de que el crecimiento económico es compatible con la redistribución de la riqueza<sup>(3)</sup>.

No obstante, por otra parte, no sería posible, en el orden capitalista, desvincular las políticas sociales de la relación costo/beneficio; ni fue posible evitar la contradicción flagrante, en gran parte de América Latina, entre una filosofía "progresista" con respecto a las preocupaciones sociales y un Estado crecientemente autoritario.

De esta manera, la confusión que se venía creando en la configuración básica de las políticas sociales, iniciada en los años setenta por la cooptación de la posición reformista cepalina, las políticas del "estilo Kennedy", llevadas a cabo por el BID y divulgadas por la "Alianza para el Progreso" (de las cuales el Chile de Frei fue el show-case), fue abruptamente centrifugada por el autoritarismo, cuyas políticas sociales eran financiadas a partir de criterios llamados de equidad, impuestos por los organismos financieros internacionales.

Es cierto que a principios de los años setenta hubo el intento de la alternativa - ciertamente fugaz - del Chile bajo la Unidad Popular, la alternativa persistente de Cuba y, más recientemente, Nicaragua, donde las soluciones de los problemas sociales básicos (salud popular, analfabetismo, alimentación e incluso vivienda) fueron

---

(3) CHENERY, H. et al. - Redistribution with growth. London, Oxford University Press, 1974.

conducidas en marcos radicalmente distintos. Pero, en lo general, lo que prevaleció en el continente fue la instrumentación de políticas sociales por Estados autoritarios, cuya base de apoyo se correspondía con un orden económico y un estilo de desarrollo dirigidos a intereses de minorías privilegiadas. En muchos países ese Estado es militarizado y aún en los países donde ésto se plantea, no por eso se transforma en un "Estado de welfare", al estilo europeo. Aún en los países democráticos, el peso del sector asalariado en la definición de las políticas es muy restringido (entre los países grandes, talvez México puede ser considerado una excepción). Por lo tanto, no se elimina la contradicción visible entre la intención redistributiva de las políticas sociales y la práctica monopolizadora del orden económico.

Con lo dicho anteriormente no quiero negar las consecuencias directas del new look de las políticas sociales para el bienestar de algunos sectores de la población y la incorporación, por el aparato estatal, de instituciones y prácticas relacionadas con la ejecución de programas sociales.

En el caso de Brasil, por ejemplo, en los años setenta hubo cambios significativos en relación a la concepción de la política social; to dos ellos enmarcados en el interplay entre las demandas redistributivas de los organismos internacionales - y las entidades sociales creadas por el Estado local - y la dirección prevaleciente en el orden económico y político, que tiende a la "acumulación salvaje de capitales". Para evaluar el peso del nuevo polo dinámico de las preocupaciones sociales "mundializadas", es suficiente mencionar que incluso la política demográfica - a la cual el régimen militar se oponía energicamente - acabó siendo un aspecto de la preocupación de las entidades gubernamentales.

Además, para las actuales administraciones se volvió rutina el énfasis en el suministro de agua a los grandes centros urbanos (que tiene efectos directos e inmediatos sobre los niveles de mortalidad infantil), en programas costosos y necesarios de saneamiento básico,

escolaridad primaria y principalmente, en el intento de solucionar problemas habitacionales <sup>(4)</sup>.

Que dicho énfasis se haya transformado en rutina no garantiza que exista capacidad para resolver los problemas sociales, ni siquiera que las políticas estén encaminadas en el mejor sentido.

En términos generales se puede observar, en el caso brasileño, que funcionó razonablemente en todo lo que se refiere a "inversiones en infraestructura". Por medio de tales inversiones es que se dá el casamiento amoroso (pero repleto de equívocos) entre los "intereses sociales" y el objetivo concreto del orden capitalista, siendo este último representado por los contratos estatales para las grandes empresas. Abrir carreteras, canalizar ríos, construir hidroeléctricas, hospitales, universidades etc., son "programas sociales" de gran rendimiento económico para el sector privado. Por eso tuvo éxito. Prestar servicios, al contrario, requiere otra motivación, más difícil de ser sostenida consistentemente por regímenes cuya esencia no tiene nada que ver con el principio de "servir al pueblo".

Además, el criterio de racionalidad capitalista impone la preocupación por el rendimiento de la inversión. Esa cuestión se vuelve dramática en el caso de proyectos habitacionales. Todos los informes sobre los "planes habitacionales" y su sistema de financiamiento demuestran, sin excepción, lo siguiente: primero, los altos niveles de incumplimiento; segundo, la reorientación paulatina de los programas, que dejan de atender a los sectores con ingresos entre 1 y 3 sueldos mínimos, desplazándose para la camada de 3 a 7 sueldos mínimos; inclusive, frecuentemente se reubican fondos para prestar servicios a los sectores de la clase media con sueños de casa propia.

---

(4) Para una evaluación, véase el documento del Banco Mundial - "Brazil: human resources special report", Washington, 1979 (principalmente pp.5-59).



No es el caso de repetir lo que ya se sabe: los propios fondos sociales (para vivienda, previsión social etc.) fueron utilizados para otros fines, siendo puestos a disposición del sector privado y, en otras ocasiones, para otros gastos del Estado. La privatización general de la función pública, el hecho de que las actividades de servicio fueron sometidas, no sólo al criterio de la rentabilidad, sino también apropiados por empresas, es otra característica de las políticas sociales puestas en marcha. En Brasil, el caso de la salud y asistencia pública fue característico: el Estado recauda las contribuciones previsionales y asistenciales de los asalariados (la amplitud de la población económicamente activa se expandió innegablemente) y las transfiere a empresas hospitalarios y médicas. Como el funcionamiento de esas empresas está basado en el criterio de la ganancia, el costo del servicio médico es alto, llegando inclusive a comprometer la capacidad estatal de garantizar las jubilaciones y pensiones. De esta manera se crea un déficit en el presupuesto de la Previsión Social, que es presentado al público como si fuese consecuencia del burocratismo (por la crítica superficial de oposición) o de la irracionalidad en los niveles de tributación (por el gobierno). La solución propuesta acabó siendo la elevación de la carga fiscal, en vez de buscar corregir la deformación creada por la privatización de una función pública <sup>(5)</sup>.

En síntesis y dicho de otra manera, hubo una confluencia entre:

- . la presión modernizadora de la nueva ideología de las políticas sociales propia de las grandes agencias promotoras y financiadoras;
- . la vigencia de soluciones para problemas sociales sin alterar sustantivamente la estructura socio-económica que los crea;

---

(5) Véase al respecto BRAGA, J.S. de Souza e SILVA, P.L. Barros - A crise previdenciária: sinais de impasse na política social. In: Anais do IX Encontro Nacional de Economia, v.2, ANPEC, Brasília, 1981, pp.897-914.

- . los intereses específicos de la economía de empresa que, en sociedades donde el proceso de acumulación moderna nació en la etapa del capitalismo monopolista, integran la acción estatal con el objetivo de promover contratos y ayuda para sostener los recursos necesarios a la acumulación;
- . la necesaria modernización y transformación tecnocrática del aparato estatal para llenar los vacíos creados por la "crisis de legitimidad" del orden dominante.

El resultado de esa amalgama fue el desarrollo de una práctica de políticas sociales rutinaria, que si bien enfrentó algunos desafíos de la sociedad de masas contemporánea, desvirtuó sustancialmente el sentido de la acción gubernamental por la privatización de segmentos del Estado, su incapacidad crónica, que no tiene nada que ver con el Welfare State - para atender los intereses de las mayorías y el compromiso con los intereses de empresa en la proposición y ejecución de las políticas sociales.

### III. Los años ochenta: alternativas y perplejidades

Como telón de fondo de los cambios de énfasis en las políticas sociales y de la incorporación, por las entidades estatales, de la agenda de problemas y técnicas para resolverlos propuestas por las organizaciones internacionales, se procesó, al mismo tiempo, en América Latina una gran transformación. Esta es ya bien conocida y puede resumirse en una frase: readaptación de las economías y sociedades locales a la nueva división internacional del trabajo y a la internacionalización de la producción capitalista.

En este proceso, las dos fuerzas propulsoras de la nueva sociedad son la empresa (principalmente las empresas multinacionales) y el Estado. Más aún, en la medida en que se fortaleció el proceso de formación de oligopolios que operan en escala mundial y, considerando que tal proceso requiere crecientemente elevar el consumo y regu

lar e incentivar fondos de acumulación, el resultado es que el Estado y la empresa se interpenetren cada vez más.

La sociedad actual, compuesta por grandes unidades productivas y burocracias macrocéfalas (que Touraine llama de sociedades post-industriales, para enfatizar el peso del sector de servicios y el rol decisivo de las agencias estatales en la formación de modelos culturales) es también, simultáneamente, una "sociedad de masas". Con esta expresión no se quiere decir que las clases sociales y el sistema de explotación de clase haya desaparecido; solamente se subraya que existe una cierta uniformidad de estilos de consumo, una fuerte concentración de los medios de información en agencias especializadas, el control y la posibilidad de transmitir las informaciones por las mass media y, principalmente, la fragmentación de los intereses sociales de los grupos, clases y personas en un número enorme de issues específicas, que pueden ser manipulados con relativa facilidad por la empresa y el Estado.

Es claro que estos rasgos, en su conjunto, no pueden ser generalizados para América Latina. Sería apresurado imaginar que en este continente la gran temática social sufre una crisis semejante a aquella que caracteriza la Europa Occidental<sup>(6)</sup>. En esta última, el efecto cumulativo de la emergencia de ese nuevo tipo de sociedad, que requiere de un Estado que más allá de "vigilar y prevenir" sea también un Estado que apoye al gran capital (y por eso incurre en la "crisis fiscal" y obstaculiza la manutención del Welfare State), acabó creando lo que Habermas llamó de "crisis de legitimidad". En América Latina, como se plantean otros problemas (creciente endeudamiento público para financiar el propio desarrollo, desorden y despilfano burocrático, corrupción etc.) y ni siquiera se nota la presencia del Welfare State, las grandes masas necesitadas continúan

---

(6) Para un análisis de las políticas del Welfare en los países altamente industrializados, véase MISHRA, R. - Society and social policy. London, Macmillan, 1977.

esperando por la acción estatal para que ésta reoriente las prioridades de la inversión y dé secuencia a las políticas sociales.

Sin embargo, también no tendría fundamento histórico-estructural el considerar que la inserción de la economía latinoamericana en la nueva división internacional del trabajo y la industrialización incompleta de partes de la periferia por medio de la internacionalización productiva darán como resultado la instauración del patrón histórico de las sociedades que se desarrollaron en Europa, basado en la dinámica del capitalismo competitivo de mercado. En América Latina (como en otras regiones de la Periferia que se industrializaron e internacionalizaron), la oligopolización de la economía y la estatización de la vida cotidiana se desenvuelven sobre un fondo histórico caracterizado por el latifundio, la economía exportadora basada en grandes unidades "coloniales" de producción, la marginalización social histórica, la presencia de elementos de la antigua estructura esclavista de producción, control político oligárquico, populismo reactivo; todo lo que significa, en síntesis, la ausencia de la propia noción de ciudadanía.

Sucede como si, repentinamente, las sociedades latinoamericanas pasasen de un patrón (llamado "tradicional") de organización social que combinaba el patrimonialismo con la producción exportadora en gran escala, para un orden social con características burocráticas significativas, activadas por la gran empresa capitalista moderna, sin haber pasado por una economía de tipo burguesa-competitiva. Abusando de imágenes engañosas, sucede como si se diera la "americanización" de las sociedades latinoamericanas, sin que ellos hubiesen desarrollado las virtudes que tanto encantaban a Alexio de Tocqueville en la América del Norte individualista, democrática, burguesa; y más aún, sin que hubiesen pasado por las grandes luchas de las masas populares europeas, con sus partidos obreros que desde el siglo XIX ayudaron a quebrar, en la sociedad, el ancién régime que fue políticamente liquidado en el siglo XVIII. Esas luchas, juntamente con la formación del mercado internacional y las ideologías del laissez-faire, crearon, en la actual historia de Europa, la po-

sibilidad de democracia y del Welfare State (hoy en crisis).

La profunda transformación estructural de la América Latina contemporánea afecta las crisis más inmediatas y visibles. Es obvio que hoy - en la década del ochenta - el aspecto de la crisis que afecta más directamente la conducción de las políticas sociales es la coyuntura económica responsable por la recesión, el desempleo, el endeudamiento externo. Esa coyuntura aceleró la crisis de readecuación de la economía industrial y la formación de la sociedad urbana. Pero, en el fondo de esos procesos existe otra crisis, a la cual hice referencia, que implica el replanteo de los propios términos a partir de los cuales se da el enfrentamiento entre las clases y la definición del carácter del Estado.

No quiero negar o restarle importancia a las cuestiones económicas inmediatas en lo que respecta a las posibles alternativas en la conducción de las políticas sociales y tampoco a la temática propiamente política. Las contradicciones señaladas en la parte anterior entre el "progresismo inducido" de las políticas del bienestar social y la autocracia de muchos regímenes latinoamericanos, especialmente lo militar, son evidentes. En América Central - principalmente en el Salvador - la agudización de esas contradicciones alcanzó su punto máximo: se mata declarando que se quiere reformas democráticas y bienestar social... Es innecesario volver o reiterar que también en los demás regímenes militares, aunque con características menos espectaculares, se continúan contraponiendo las lindas palabras a los hechos.

Sin embargo, ya sea el régimen autocrático o democrático, civil o militar, la propia reorganización estructural de las sociedades latinoamericanas cuestiona la idea de que progresivamente, y por el camino de la razón iluminadora, los Estados implementarán reformas y propondrán políticas que lleguen a "civilizar" (léase "europeizar") las sociedades latinoamericanas.

En algunos casos, puede ser inclusive que la continuidad de las polí-

ticas sociales integre y asegure a la población económicamente activa un conjunto de "derechos sociales" y cierto bienestar material (obviamente pienso en los países del Cono Sur de niveles más altos de ingreso). En los demás países incluso es probable que continúe a darse lo que fue tan bien señalado por Wanderley Guilherme dos Santos: el hecho de que la libreta de trabajo reconocida por el Estado, la previsión social y ciertos derechos y garantías mínimas pasen a constituirse en la dimensión latinoamericana de reconocimiento de la ciudadanía, una "ciudadanía regulamentada"<sup>(7)</sup>; y esto cuando no está "en receso", como en el caso de los regímenes autoritarios contemporáneos.

Sin embargo, esta otra faceta de la idea marshalliana de ciudadanía viene acompañada de otro problema: el de la heteronomía del poder, de un Estado que se vincula a las necesidades de las masas por la vía tecnocrática del atendimento de reivindicaciones que son propuestas por este mismo Estado, "legitimadas" por medio de la difusión de modelos culturales y encaminados, en la práctica, sin que los beneficiarios se constituyan en actores del proceso social y político con títulos propios.

Esa forma específica de integración parcial y manipulada por las cúpulas es la que hoy caracteriza el proceso de adecuación de las sociedades latinoamericanas al "nuevo orden". Aún en los países donde hubo, en el pasado, avances de la "ciudadanía" en términos más parecidos a lo que fue la historia de Europa (Chile, Uruguay y Argentina) la militarización del Estado y la fusión oligopólica-burocrática de la economía y del Estado provocaron el "receso de la ciudadanía". En los demás países - con óbvias excepciones - se pasó de la marginalización a la ciudadanía regulada.

---

(7) SANTOS, W.G.dos - Ciudadanía e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979, especialmente cap. 4 e 5. Este libro es básico para la comprensión del tema.

En ese proceso las "políticas sociales" desempeñan un papel central. A través de ellas es que se atenua la "crisis de legitimidad" al estilo latinoamericano. Es decir, una crisis que no deviene de una plenitud democrática anterior puesta en receso por el cambio del patrón global de relacionamiento entre empresa-Estado-servicios públicos-ciudadanía (como en Europa), sino que de la inviabilidad de alcanzar siquiera el patrón del Welfare State, no existiendo, por otra parte, bases efectivas para, como en los Estados Unidos hasta la Segunda Guerra Mundial, basar la integración de la sociedad en la dinámica de las parcialidades y del sector privado.

En este contexto, están planteadas como históricamente posibles por lo menos tres alternativas en la década del ochenta:

- . la recuperación del aparato del Estado por una alianza de clases (como en Nicaragua o, de manera pervertida, en Méjico) o por una clase (como en Cuba) que concentre el fuego de sus baterías en la reversión del estilo de desarrollo prevaleciente, dando la jerarquía y las prioridades correspondientes a las políticas sociales;
- . la continuidad de la utilización por el Estado de las políticas sociales dentro del esquema de intereses de un estilo de desarrollo marcado por el capitalismo internacionalizado y oligopólico;
- . una reacción social que se contraponga a la alternativa anterior, poniendo límites a la tendencia favorable a la utilización de las políticas sociales como forma de garantizar "ad perpetuum" el proceso de ciudadanía regulada y restringida.

No quiero ocuparme en este trabajo de la primera alternativa, que parte de supuestos radicalmente distintos por referencia a lo que ocurre en la mayor parte de América Latina y que supone una ruptura revolucionaria. Tampoco es necesario especular sobre las consecuencias de la continuidad del patrón actual, a lo largo de la presente década, que es sugerido en la segunda alternativa. Me limitaré, por lo tanto, a tejer algunas consideraciones en torno a las reacciones que la sociedad de masas podrá ofrecer en aras a una utilización ge

neralizada y genuina de las políticas sociales, en beneficio de las mayorías.

Ya se observa en la actualidad cuales son las líneas de fuerza de esta reacción. En pocas palabras: se apoyan, por un lado, en la insistencia de la autonomía de las presiones sociales frente al estado, y, por el otro lado, complementariamente, se basan en la noción de que cuanto más descentralizado sea el servicio social y cuanto más próximo al control directo por la clientela, sea la acción gubernamental, más democráticos y más eficaces serán sus resultados.

En el plan ideológico la reacción al estado autoritario y burocrático, manipulador de la voluntad de las masas y prestador de servicios apenas como forma de regular y atender limitadamente a la voluntad de participación y de seguridad social, es también sorprendente. Hubo como una especie de retorno a la noción de comunidad y de desarrollo social y económico basado en la comunidad. Estas nociones, que eran percibidas por el pensamiento progresista en los años 50, como retrogradadas - como ya lo indicara - resurgen ahora como el dernier cri del progresismo.

La reacción al burocratismo y a la fragmentación de intereses sociales provocados por el capitalismo oligopólico hizo que renaciesen las esperanzas de soluciones más próximas a las bases, a las prácticas de relación directa - cara a cara - y menos atadas al Plan global. Esta nueva postura tendrá una incidencia directa en el enfoque de las políticas sociales y de acción gubernamental. Requiere, sin embargo, críticas y esclarecimientos.

A título de esclarecimiento, justamente, conviene decir que, aunque formalmente, la reivindicación de acción comunitaria contemporánea se asemeja a las reivindicaciones anti-planificadoras del estilo de "desarrollo comunitario", ambas son, en lo substancial, diferentes.

La postura actual es favorable a la democratización de la planificación, pero no se opone al Plan. Y por otro lado el "sujeto histó



rico" de la acción comunitaria reactiva, en la ideología contemporánea, no es el individualismo burgués ni la tecnología de las agencias sociales, sino que es el "movimiento social". Así, la tendencia que desea oponerse al burocratismo estatal busca recomponer la unidad de la sociedad fragmentada por medio de la acción reivindicativa de las masas. A la previsión y omnipresencia del Estado opone la conciencia concreta de los intereses sociales y la solidaridad de la comunidad.

No obstante, es poco creíble que el Estado-Moloch y su conjunto de agencias administrativas se rompa o se altere substancialmente por el método de cercamiento a través de la multiplicación de las reivindicaciones concretas de las masas. El riesgo inherente a la postura favorable a que la dinámica de las alternativas se apoye apenas en la "acción de base" y sin reivindicaciones concretas, reside en que, por un lado, el Estado puede recuperar y absorber este tipo de demandas sin alterar substancialmente el esquema prevaleciente de dominación, y por otro, el propio Estado puede "devolver", contradictoriamente, la imagen de una ideología autonomista y comunitaria.

Referente al primer punto, si la acción reivindicativa se procesase apenas al nivel de lo social y de lo económico (por ejemplo, demandas típicamente urbanas por mejores transportes, mas guarderías, habitación accesible etc.) sin pasar por el nivel político (de los partidos y de la puesta en evidencia del propio esquema de sustentación del Estado) puede darse lo que yo llamo de "dialéctica perversa". O sea, puede ocurrir - y en América Latina ya ocurre - que el horror a la política, el apego a la acción al nivel exclusivo de las bases y de la reivindicación concreta, animado por las instituciones sociales y movimientos más identificados con el pueblo (en general, las Iglesias y grupos de acción popular directa) motive a la población para reivindicar "autonomamente" sus derechos e impulsarla a exigir soluciones que, en la sociedad moderna, sólo pueden ser ofrecidas por las agencias gubernamentales. En este caso el líder popular termina por dialogar - a solos, o sea, sin solidaridades políticas más amplias - con el funcionario del Estado, tecnócrata o no,

que es el único capaz de ofrecer soluciones concretas. Sin querer y sin saber, el movimiento más puro y autónomo hace un pacto con el diablo: se arriesga a ser interlocutor y a darle validez precisamente a aquello que desea combatir, al Estado burocrático y alienante.

Con referencia al segundo punto, la ideología anacrónica de las clases dominantes de las sociedades avanzadas, "pos Welfare State", es el friedmanismo más rudimentario que pregocia precisamente la reducción del Estado, la vuelta a la acción personal y a la comunidad (con sentido antiguo), la pulverización de los recursos públicos en manos privadas. Esa otra faceta de reacción al burocratismo, aunque de difícil asimilación por las sociedades latinoamericanas está en marcha tentativa, por ejemplo, en Chile.

Con estas observaciones quiero llamar la atención para las perplejidades que las nuevas opciones tendrán que enfrentar y para la necesidad de escapar del falso dilema Estado vs. interés privado, acción política vs. acción meramente social reivindicativa, plan global de desarrollo vs. acción autónoma y fragmentaria de las bases.

En verdad, en el amague de esa temática está la necesidad de superar los horizontes ideológicos de las sociedades capitalistas de los siglos XVIII y XIX. Es ilusorio suponer que la superación del burocratismo de la sociedad basada en las economías de oligopolio y en la fusión de intereses entre Estado y empresa pueda darse por la restauración del liberalismo. La versión anti-planificadora, anti-Welfare State, de recuperación de la individualidad como centro de acción social (inclusive para que ella sea extensiva para la "comunidad") no supera los marcos del idealismo.

En vez de eso la reacción moderna y consistente - que se abre como opción para la década de 1980 - requiere la democratización del Estado y no apenas la negación de éste en nombre de la buena sociedad. La sociedad contemporánea no se limita con el Estado como en la frontera clásica entre sociedad civil y Estado: la imbricación recíproca del mundo de la producción con el mundo de la política, descarta la hipótesis de que la vuelta al pensamiento liberal pueda solucionar

los impases contemporáneos. Para superar el impase no sería suficiente siquiera rebautizar a Marx con una lectura liberalizante de Gramsci.

Con eso no quiero negar la fuerza motora de los movimientos sociales y la acción de la base. Pero quiero evitar la ingenuidad de una actitud que, al dar los espaldos a la política y al Estado, acaba, por la lógica de la dialéctica perversa, reforzando la dominación vigente y la acción del Estado no controlada globalmente por la sociedad.

En términos concretos, eso quiere decir que la filosofía subjacente a las políticas sociales, si quiere esquivarse a la camisa de fuerza de la situación actual, tendrá que reforzar los aspectos de la planificación democrática, el carácter público más que el meramente estatal de las agencias sociales, y no podrá continuar a ciegas los riesgos de la "ciudadanía regulada". Estos últimos no se eliminan por la simple valorización de la "prestación de servicios" y reglamentación de su acceso amplio: es necesario que se retome el contenido profundo de la reivindicación de autonomía de lo social y que lo amplie para agregarle la idea de que ese proceso sólo tendrá vigor si políticamente el Estado esté sujeto al control democrático y si éste no se restringe a los temas liberales de la independencia entre los poderes y de la representación política. La introducción de los avances democráticos y populares - que supone el control directo de las agencias estatales de servicio y la definición de las políticas sociales por los usuarios - y la generalización de técnicas sociales de decisión y control son tan importantes para la reforma de las sociedades latinoamericanas como lo son el parlamento libre y las libertades políticas.

Estas son, a mi entender, las grandes cuestiones que se abren en la agenda de los años ochenta para dar nuevo rumbo a la noción y las funciones de las políticas sociales. No sostengo la ilusión, por lo tanto, de que el liberalismo anti-estatizante será panacea para este continente. Tampoco pienso que posterior a él, como ocurrió en Eu-

ropa, se abrirá el camino para el Welfare State. Por las razones de especificidad que señalemos anteriormente, el gigantismo de la empresa y del Estado sin la contrapartida de una acción vigorosa de masas en América Latina, ya creó un mundo en el cual, o bien se avanza (soltando las "etapas" del gross-rootismo y de la capacidad privada de defensa de intereses, como en los Estados Unidos, así como las "etapas" del Welfare State del período de crisis fiscal y crisis de legitimidad en Europa) para formas más creativas de fuerte acción estatal, con control popular directo y democrático para generalizar la ciudadanía y el bienestar, o la lógica de los regímenes actuales de servicios básicos, parcialmente garantizados por la asociación entre ganancia y política social, sin la menor preocupación por la autonomía y los intereses concretos de las masas, continuará a definir los parámetros de las sociedades latinoamericanas que no hayan roto revolucionariamente el patrón de desarrollo vigente.