



CEPAL -- ILPES

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
DURANTE LA DECADA DE LOS OCHENTA

SANTIAGO, CHILE, 12 al 15 de abril de 1982.



UNICEF

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.21

E/ICEF/SIMSOC/R.21

12 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL



POLITICAS SOCIALES Y DE DESARROLLO

Alternativas para su integración

Jorge Graciarena \*/

\*/ El autor de estas notas es director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Sin embargo, los juicios y conclusiones que ella contiene son de la entera responsabilidad de su autor.

82-4-749



Tal como se las concibe convencionalmente, las políticas sociales tienen su origen en el Estado y son diseñadas e implementadas por éste, salvo claro está la variada participación que puedan tener otros agentes sociales. Así, las políticas sociales son una especie del género de las políticas públicas, como lo son, entre otras, las políticas de desarrollo que el mismo Estado pone en práctica. Es justamente a la conexión entre políticas sociales y políticas de desarrollo y al status de ellas a lo que se prestará atención preferente en estas notas.

Alguien podrá preguntarse por qué comenzar por el Estado. Y bien la respuesta aunque casi obvia no lo es tanto cuando se tiene en cuenta que en su origen las políticas sociales se remontan a una época en que se cuestiona la equidad del mercado como agente distribuidor de los bienes y servicios producidos por la economía y se comienza a aceptar la intervención reguladora del Estado para preservar ciertos bienes sociales como la salud pública, educación y otros. No es ahora del caso prestar atención especial a este punto porque es de sobra conocido.

Sí cabe señalar no obstante que desde tal origen las políticas sociales han sido esencialmente paliativas y compensatorias, quedando por ese carácter relativamente al margen de las políticas públicas y en especial de las ahora denominadas políticas o estrategias de desarrollo.

Por regla general las políticas sociales han sido -y son todavía en alto grado- elaboraciones apendiculares cuya función central es la corrección de los efectos malignos que produce una determinada estrategia de crecimiento capitalista mediante la asistencia social. Surgen principalmente de la tradición humanitarista tan estrechamente ligada a la historia de las varias corrientes del pensamiento liberal y de la ética secular de las iglesias cristianas, que desde el siglo XIX señalaron la necesidad de concurrir en ayuda de los pobres y

desamparados del capitalismo. En cambio, las políticas sociales no están presentes en el corpus del pensamiento económico clásico, que en el caso del liberalismo, sea en su versión manchesteriana o en las actuales tendencias neoclásicas de cuño monetarista dejan al mercado la responsabilidad de resolver los problemas sociales mediante sus mecanismos de asignación y distribución de ingresos.

En este esquema no hay lugar ni justificación teórica para las políticas sociales. En todo caso, se las acepta como un mal menor siempre que se las aplique transitoriamente. Si finalmente se las admite y es por razones más bien altruistas y mientras las fuerzas del mercado se toman el tiempo necesario para alcanzar las soluciones orgánicas requeridas por los fenómenos de retraso e incongruencia real que estos problemas sociales representan. Por eso, las políticas sociales son residuales y subordinadas a las políticas de desarrollo, algo así como un furgón de cola que sigue la marcha del convoy.

Que esto sea así puede percibirse fácilmente en la supeditación de las metas sociales a las económicas en la mayoría de los planes de desarrollo, en que el crecimiento productivo prevalece ante todo. La relativa marginación de las políticas sociales se torna aún más evidente cuando se trata de problemas crónicos de desempleo/subempleo (que se busca de resolver con programas de obras públicas o compensaciones monetarias) o de pobreza (en que se aplican medidas paliativas y transitorias). También es transparente la subordinación en situaciones de recesión económica ya que las medidas de recuperación generalmente ignoran la crisis social desencadenada por aquélla.

Esta subordinación y falta de integración de las políticas sociales a las estrategias de crecimiento puede diferir considerablemente de grado según sea el tipo de Estado y régimen político. No obstante estas variaciones históricas, los estilos de desarrollo prevalecientes en la región han tendido a asignarles este papel de corregir las consecuencias sociales adversas del modo de crecimiento capitalista.

Esta común desconexión entre estrategias de crecimiento y políticas de desarrollo social suele tener consecuencias contradictorias,

cuando, por ejemplo, los efectos del crecimiento productivo resultan más negativos para la equidad que los que las políticas sociales puedan enmendar. Esto ha estado ocurriendo en más de un país de la región donde se han puesto en práctica estrategias de crecimiento que han generado procesos concentradores de la riqueza, el ingreso, los servicios, la educación, sin que las políticas sociales hayan podido revertir -ni aún compensar- estos efectos socialmente perniciosos.

En estos casos, la ampliación de las políticas sociales no significa necesariamente un cambio en la dirección y sentido del crecimiento de la economía. Ni tampoco que eso indique una alteración de su relación subordinada con las estrategias de crecimiento, que ponen sus objetivos incrementalistas en una posición de prioridad frente a las metas sociales.<sup>1/</sup>

Algunos señalan que las políticas económicas son siempre sociales porque producen efectos que llegan a las personas y afectan sus relaciones sociales. Quién podría cuestionar una afirmación que parece evidente por si misma. Pero lo que cuenta es cómo se distribuyen las cargas del esfuerzo de desarrollo y quiénes reciben sus frutos. Porque cualquier alternativa de crecimiento lleva implícito un patrón distributivo que resuelve el problema de "a quiénes, y de quiénes y para quiénes" y que se pone en acción con la dinámica del crecimiento formando parte inseparable de ella. En el curso de su desarrollo puede modificarse por efecto de diversas presiones sociales, empero sus márgenes de variación serán estudios, tanto como lo permita la estrategia de crecimiento que se implementa y que constituye un foco especial de atención del Estado y las fuerzas sociales dominantes. Se trata ciertamente de un asunto político de la mayor magnitud.

---

<sup>1/</sup> Es importante que quede claro que aquí no se está construyendo un argumento en contra de las políticas sociales en su sentido más restringido, esto es, asistencialista y paliativo. Antes bien, lo que se intenta es fundamentar una posición que jerarquice el status de todas las políticas sociales vis a vis el desarrollismo incrementalista que con pocas excepciones prevalece en la planificación general y en las políticas públicas de desarrollo. Es innegable que cualquier política social es en algún grado beneficiosa, sobre todo cuando está dirigida a aliviar carencias y sufrimientos extremos. Pero no es esto lo que aquí está en cuestión sino el status de la política social en las estrategias de desarrollo.

Los problemas de la distribución social se encuentran siempre entre los más sensibles y, por lo tanto, difíciles de manejar por parte del Estado dentro de los márgenes de posibilidad política de que dispone. Porque en realidad cuando se debaten públicamente las estrategias de crecimiento uno de los tópicos más candentes es el relativo a cuáles serán sus efectos sobre la distribución social y cómo afectarán a los diversos sectores involucrados. Cuando se trata del ingreso la gente quiere saber cuánto recibirá para organizar sus expectativas de consumo e inversión y juzgar la equidad del proceso. De ahí la preocupación que suscitan las políticas sociales en cuanto a sus costos y a su capacidad para modificar en un sentido u otro la distribución social implícita en un esquema de crecimiento. Por eso, los problemas de la distribución social tienen más amplia acogida en los debates políticos que los de crecimiento, aunque sea más frecuente que las secuencias de determinación asignen a las modalidades de éste precedencia sobre aquélla. Se suele discutir lo más ostensible e inmediato aunque pueda no ser lo más importante.

Una manera de resolver esta frecuente antinomia entre políticas de crecimiento económico y desarrollo social es la de incorporar a ambos como parte de un proyecto más amplio que los integre con las transformaciones estructurales que sean necesarias para hacerlos compatibles. Porque, como ya fue aludido, las políticas sociales serán sólo epidérmicamente efectivas a menos que vayan acompañadas y sean apoyadas por cambios estructurales convergentes y de una activa movilización social en el mismo sentido. En efecto, las políticas sociales podrán consolidar sus consecuencias siempre que se produzcan transformaciones concordantes y paralelas en los patrones de participación y actividad económica y en las pautas distributivas básicas. Y esto porque sólo así se podrá reordenar la correlación de fuerzas dominantes.

En última instancia, lo que puede resolver estos problemas sociales es una nueva y positiva relación de poder. Por ejemplo, las medidas paliativas de la pobreza que no persigan al mismo tiempo la inserción estructural y la participación social de los pobres, o sea

proporcionándoles todos los recursos necesarios para incrementar su poder social (concientización, capacitación, organización, movilización), sólo pueden tener muy limitadas consecuencias en el medio y largo plazo. Hasta puede ocurrir -como ha sido señalado- que los paliativos sean contraproducentes en la medida que tiendan a perpetuar los fundamentos estructurales de la condición de pobreza.

Una conclusión de gran importancia -que repite una afirmación inicial- es que no todo tipo o esquema de crecimiento productivo asegura el desarrollo social, tal como define al desarrollo integrado la Estrategia Internacional del Desarrollo (EID) y la CEPAL. Un estilo de desarrollo integrado, para ser logrado, tendría que, en primer lugar, contribuir a resolver el problema de la heterogeneidad estructural, elevando la productividad de los sectores rezagados y su ingreso medio, mediante la modernización de sus estructuras productivas (tecnología, capitalización, capacitación, organización). Cabe tener en cuenta que en estos sectores de baja productividad (también llamados informales cuando son urbanos y campesinos en el medio rural) se concentra la gran mayoría de la población afligida por problemas sociales y que la raíz de estos se encuentra en las condiciones de subempleo y bajos ingresos que caracterizan al sector marginalizado. Sin embargo, estos productores precarios poseen una gran importancia económica como abastecedores que son de productos para el mercado interno de consumo popular, principalmente de alimentos y otros bienes-salario.

Ha sido solo muy recientemente que se ha reconocido esta significativa función económica que llevan a cabo al incorporárselos a programas de desarrollo más comprensivos, que consideran en un mismo plano sus necesidades económicas y sociales. Para mencionar lo más evidente baste recordar al respecto a los programas para poner en práctica sistemas alimenticios que procuran elevar la oferta de productos y mejorar la condición social de los campesinos por medio de una combinación de políticas de desarrollo económico (destinadas principalmente a aumentar su productividad e ingreso) con políticas sociales encaminadas a una mejora sustancial de su bienestar familiar.

La expansión de la oferta interna de productos de demanda popular (particularmente para satisfacción de necesidades básicas) requiere sin duda de una redistribución de los flujos de ingreso elevando las rentas medias de estos sectores. Esto podría conseguirse en gran parte a través de políticas de desarrollo adecuadas, que procuren elevar la productividad de las empresas familiares, pequeñas y medias e incrementar su rentabilidad e ingresos, integrándolas orgánicamente con el conjunto de la economía.

De la manera que corresponda en cada caso, toda política social orgánica tiene que atacar de frente el problema de la heterogeneidad estructural, buscando la creación de empleos estables y productivos, la redistribución de ingresos y el bienestar de los sectores populares a través de una política de desarrollo donde las metas económicas y sociales estén intrínsecamente unidas. Una política social de este tipo atiende al desarrollo en su sentido integral, o sea con la óptica de ver al desposeído como productor, efectivo o potencial, y no menos como necesitado.

Tiene que ser por fuerza un enfoque problemático y concreto. Una política social apropiada en este sentido comienza relevando los problemas de un sector particular, tanto los de desarrollo como los sociales. Para el diagnóstico se establecen las conexiones y secuencias entre unos y otros para estar en condiciones de diseñar una estrategia global que incluya medidas de desarrollo y transformación productiva junto con una política social que se apoyen mutuamente. Esto es lo que puede considerarse una política social orgánica, pues lo es en el sentido ya indicado y también porque intenta eliminar los fundamentos originarios de las situaciones de improductividad y carencia de los sectores desposeídos.

Queda aún un problema mayor que no sería justo dejar de lado. Quizá sea la verticalidad asistencialista la cuestión más seria que suscitan las políticas sociales. Provieniendo del Estado y de otras instituciones benefactoras son diseñadas y aplicadas sin que haya prácticamente participación alguna de los interesados en la gestación



y aplicación de las políticas mismas. Si estos permanecen en la mayor parte de los casos en una posición de casi completa pasividad es porque los esquemas de desarrollo social son concebidos con criterios autoritarios y puestos en práctica por medios burocráticos, sean estos del Estado o de las instituciones particulares. Estas prácticas suman a las carencias de recursos económicos la indigencia social de no participación.

No tendría sentido repasar ahora las críticas dirigidas contra estos esquemas paternalistas, pero no estará de más anotar que en una perspectiva relacional esta concepción y práctica de la asistencia constituye una negación de lo que acaso sea el núcleo esencial del desarrollo social, esto es, la integración de los sectores marginalizados a las estructuras fundamentales de la sociedad mediante la participación social activa en ellas.

Toda política social que no requiera para su concreción de la movilización y participación activa de los propios interesados, aparte de negar sus justificaciones más profundas, corre además el riesgo de producir consecuencias secundarias que desnaturalicen sus finalidades manifiestas. Hay mucha evidencia al respecto, que indica la existencia de desviaciones en los procesos de implementación de políticas sociales que desvirtúan sus propósitos por la ausencia de participación popular. Pero hay más. Aunque los objetivos de las políticas sociales puedan ser puntuales y meramente correctivos el sentido ético que los anima no puede ser ajeno a los efectos de transformación social que con ellas es posible producir en los sectores desposeídos y marginalizados, convirtiéndolos en actores de su propio destino. La significación de la participación social en la integración de políticas de crecimiento y desarrollo social no podría ser exagerada en modo alguno.

Políticas económicas y políticas sociales:  
una recapitulación

Cuando se afirma la desconexión orgánica entre política económica y política social, hay varios condicionantes y supuestos que es menester recordar.

En primer lugar, por la lógica del desarrollo capitalista, los objetivos manifiestos de la política económica se justifican por sí mismos, ya que procuran el crecimiento productivo como un objetivo autónomo que es anterior y prevaleciente frente a cualquier meta social. Sin embargo, toda política económica contiene una pauta de distribución social implícita cuyas orientaciones principales postulan un determinado modelo societal, pues tiende a la concentración de sus beneficios en los mismos sectores sociales y económicos que constituyen su base de poder político.

De ahí se sigue que todo perfil productivo está determinado por la demanda monetaria y ésta a su vez por la previa distribución de ingresos. Esta combinación de productos al realizarse tiende a perpetuar la presente distribución social, ya que siendo el mercado el nexo entre oferta de productos y demanda monetaria la rentabilidad de los productores dependerá de la composición de ésta, o sea de la distribución social.

Para corregir estas distorsiones sociales se diseña una política social profesada que se implementa independientemente y cuyos fines y metas pueden (o suelen) ser contradictorios cuando no antagónicos con los de la política económica oficial y de su distribución social implícita. Este es ciertamente el caso de las políticas sociales compensatorias que procuran paliar las distorsiones distributivas, que -como se ha visto- derivan del funcionamiento del mercado y de las fuerzas sociales que en él actúan con recursos y potencialidades bien diferenciados por su propiedad e ingresos.

Por lo tanto, el resultado es naturalmente que las políticas incorporadas a la planificación social están desmembradas del corpus principal de la planificación del desarrollo y, por eso, no pueden ofrecer más que paliativos de alcance limitado, tanto por los recursos disponibles como por el hecho de que las consecuencias sociales de los procesos de desarrollo económico sean en gran medida indeseables para el desarrollo social, pues recrean las situaciones que se procura superar con el concurso de las políticas sociales.

Por eso mismo, se sostuvo antes que no toda política de crecimiento genera desarrollo social. Más aún, crecimiento y desarrollo pueden ser dos procesos divergentes y antagónicos. Cuando es así las políticas sociales son sólo paliativas y residuales, y su impacto puede ser fácilmente reversible por los efectos o necesidades del crecimiento productivo y la gravitación de las fuerzas del atraso y las desigualdades sociales. Este ha sido el curso del desarrollo reciente en buena parte de los países de la región.

Sin embargo, hay que ser enfáticos al señalar que las políticas de crecimiento y desarrollo social no son necesariamente incompatibles. Al contrario, pueden ser complementarias al estar integradas en una estrategia de conjunto que las concilia apelando a perspectivas recíprocas, esto es, que enfoquen las necesidades del crecimiento en su relación con el desarrollo social y a la inversa. En ninguna circunstancia las metas sociales básicas deben quedar supeditadas a las prioridades del crecimiento de la economía, más aún si se trata de medidas para superar un estado de depresión económica pues las cargas sociales de la recesión deben ser equitativamente distribuidas.

Para consolidar un efectivo desarrollo social, será menester que la estrategia conjunta apunte a la transformación de las estructuras heterogéneas y diferenciadoras que están en las raíces de los mayores y más difundidos problemas sociales de la región (desnutrición, subempleo generalizado, bajos ingresos, analfabetismo, pobreza). También será necesaria una permanente función reguladora sobre la operación de las

fuerzas del mercado, porque cuando quedan libradas a su lógica real favorecen la acumulación de propiedad e ingresos.

Por último, no se puede eludir el hecho de que la desigualdad social es en el fondo un problema de distribución de poder en la sociedad, o si se prefiere, un problema político en su sentido más genuino. Por eso, cualquier progreso en materia de desarrollo integrado debe ser un movimiento hacia una sociedad auténticamente participativa y un régimen político pluralista y abierto, esto es, hacia una sociedad democrática.