



CEPAL - ILPES

SIMPOSIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS DE  
DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
DURANTE LA DÉCADA DE LOS OCHENTA

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



UNICEF

Distr.  
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.29

E/ICEF/SIMSOC/R.29

14 de abril de 1982

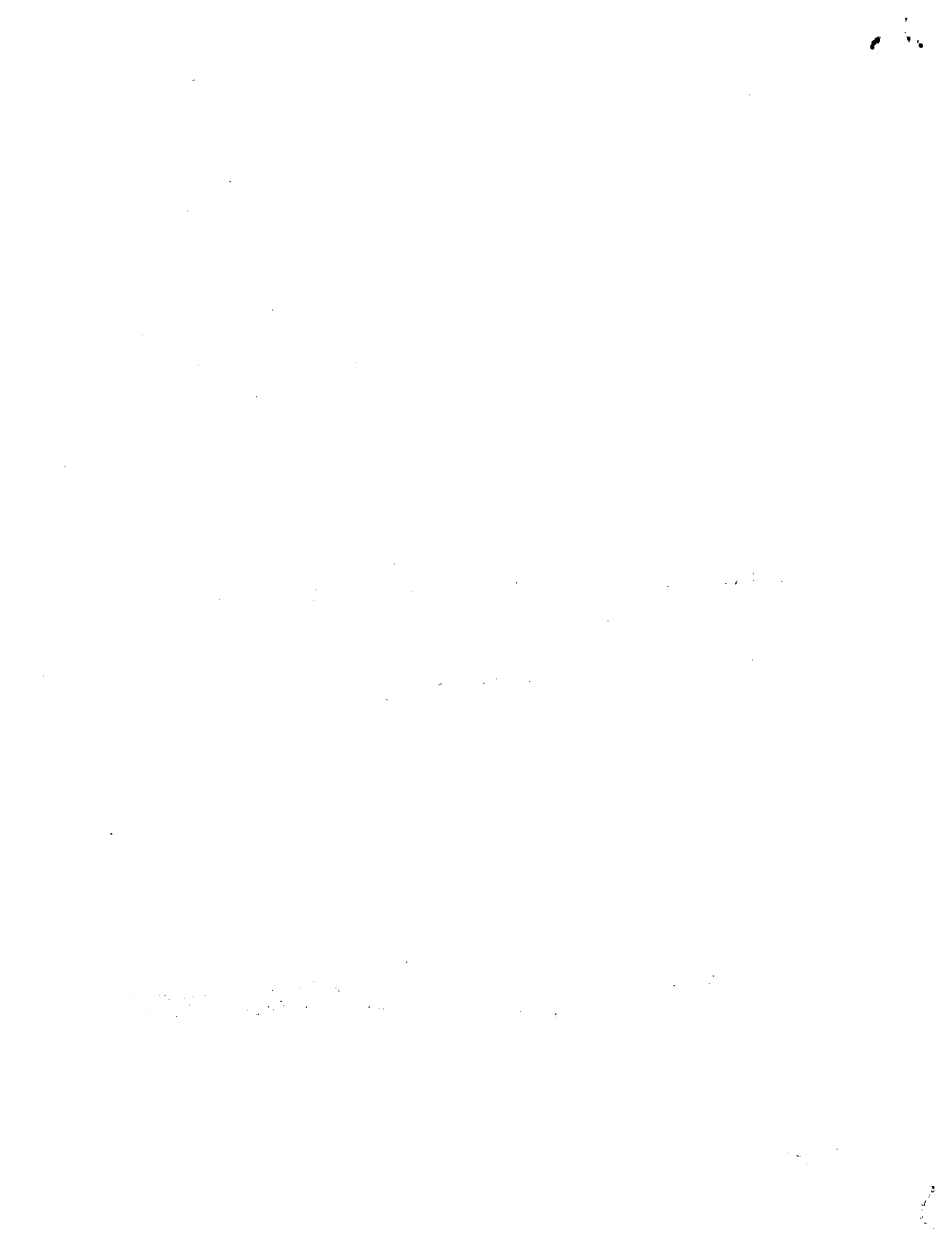
ORIGINAL: ESPAÑOL

ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS SOCIALES PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE EN EL DECENIO DE LOS OCHENTA \*/

Carlos Borsotti \*\*/

\*/ Trabajo presentado al Tema 3.

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



Tema: Alternativas de políticas sociales para América Latina y el Caribe en el decenio de los ochenta.

Comentarios: En el último párrafo de la página 8 del documento del expositor, se constata que la superposición que se da en la estructura productiva tiene una cierta correspondencia con una superposición de distintos niveles en las formas y medios en que la población satisface sus necesidades.

Este párrafo que hace referencia tanto a la heterogeneidad estructural como a la segmentación de las sociedades latinoamericanas me ha sugerido la conveniencia de hacer algunas consideraciones que no pueden dejarse de lado en el momento de diseñar estrategias para este decenio.

1. Desarrollo social, reproducción de la población y selección social.

Si se intenta dejar de lado una concepción normativa del desarrollo social y se consideran los sectores que tradicionalmente se han incluido en él, puede entenderse por desarrollo social el conjunto de procesos y prácticas mediante los cuales se atiende a la reproducción de la población.

De esta manera, puede sostenerse que siempre ha habido desarrollo social, en cuanto ha habido educación, atención en salud, etc. Lo que ha variado son las formas de realizarlo (por las familias, por los gremios o mutualidades, por el Estado, etc.) Esto permite sostener, asimismo, que las acciones y políticas públicas referidas al desarrollo social son relativamente recientes y que tienen por objetivo mantener o alterar las condiciones en que tiene lugar el proceso de reproducción de la población y sus resultados.

Cabe recordar que la reproducción de la población tiene lugar en dos ciclos. El ciclo generacional se refiere a la reproducción biológica y material y a la reproducción psicocultural. El ciclo cotidiano se refiere al mantenimiento diario de la existencia de los individuos en sus distintos aspectos.

Así planteado el asunto, la población sigue siendo una abstracción que debe ser vinculada a los procesos de cambios estructurales que se han mencionado (urbanización, desarrollo industrial, desarrollo agrícola, empleo, etc.) En el transcurso de estos procesos se produce una selección de las posiciones sociales: algunas tienden a desaparecer; otras, son relativamente estables; otras, por fin, emergen. Por su lado, a través de su proceso de reproducción, los agentes sociales incorporan características que les abren distintas posibilidades de acceder a uno u otro tipo de posiciones. El proceso de reproducción de la población, es, entonces, un proceso de selección social. Así, por ejemplo, para la cohorte aparente que comenzó sus estudios formales en 1960 y debió terminarlos en 1977, en la Argentina, se definieron las siguientes categorías: un 3% no accedió al sistema escolar; un 52% no terminó el ciclo primario; un 15% terminó primaria y no comenzó secundaria; un 26% comenzó secundaria; un 4% completó estudios superiores. Este era el resultado de la selección social operada por el sistema educativo formal de uno de los países de la región cuyo sistema educativo está más desarrollado y cuyas reglas de funcionamiento, al menos en ese período, eran consideradas relativamente igualitarias.

Cabe destacar que las ventajas y desventajas que se desprenden del acceso o no acceso, del pasaje exitoso o no por el sistema escolar, son relativamente definitivas y acumulativas en la historia de los individuos.

## 2. Familia y reproducción de la población

En la región, las unidades domésticas son responsables de la producción generacional y cotidiana de sus miembros. Esta responsabilidad no implica que ellas ejecuten directamente todas las actividades pertinentes, siendo el caso más frecuente que sólo se hagan cargo de ellas en forma parcial. La proporción de esas actividades que se ejecuta directamente por las unidades familiares y por unidades de otro tipo (empresas, iglesias, organismos públicos, etc.), varía según el grado de desarrollo de los países, según la clase social y la zona de residencia de las unidades domésticas.

Este hecho hace que las unidades domésticas deban ser consideradas no sólo como puntos focales o estratégicos de políticas (como se indica en el documento comentado), sino también como unidades de decisión.

Lo planteado hasta aquí permite llamar la atención sobre dos aspectos:

- a) Si las unidades domésticas son unidades de decisión, el consumidor final seguirá siendo el individuo, el trabajador que se ofrece en el mercado de trabajo seguirá siendo un individuo, pero quedará por determinar cuál es el papel de las unidades domésticas en lo que hace a las cantidades y a las calidades de lo que se va a consumir y en lo que respecta a quienes de sus miembros y cuándo van a concurrir al mercado de trabajo. Este cambio en la unidad de decisión parece tener profundas consecuencias para la teoría económica y la planificación vigentes que, sin embargo, todavía no han sido suficientemente exploradas.
- b) Si las unidades domésticas son responsables de la reproducción de sus miembros, pero no la ejercen directamente, esto significa que hay otras unidades que, con distintas relaciones

entre ellas, participan en la reproducción de la población y esto lleva al tema de la organización social en todo el proceso de dicha reproducción y a la coexistencia de diferentes circuitos de satisfacción de necesidades para los distintos bienes y servicios.

### 3. Los circuitos de satisfacción de necesidades

El conjunto de bienes, servicios y actividades para la reproducción cotidiana y generacional de la población se manifiesta como necesidades. La definición de los "medios de subsistencia", "niveles de vida", "canasta de bienes y servicios", es un 'dato' social que varía según el país, el momento histórico y la clase social. Pero también es un 'dato', para los miembros de cada clase y de las otras clases, por lo que se hará presente como expectativa interiorizada por los miembros de las distintas clases. Si éstas definen de distinta manera sus necesidades, tenderán a demandar satisfactores (bienes, servicios y actividades) que diferirán en cantidad y en calidad. Se conforma así una matriz de doble entrada que reflejará, por un lado, la demanda agregada de bienes y servicios de cada clase social; por el otro, la demanda agregada de cada bien o servicio de todas las clases sociales. En su "Crítica al capitalismo periférico", don Raúl Prebisch señalaba la importancia de esas diferencias en la demanda efectiva para la reproducción del proceso económico.

En sociedades de clase, la demanda total de las distintas clases sociales por cada tipo de bien o servicio (alimentación, educación, salud, vestuario, vivienda, etc.), se atiende según distintos circuitos de satisfacción de necesidades que incluyen una diversidad de unidades, agentes, procesos, prácticas, flujos e intercambios, que configuran sistemas más o menos lábiles.

La organización social de la reproducción de la población aparece así como un tema clave para profundizar el tejido conectivo existente entre las unidades constitutivas de la sociedad y esto permite, al mismo tiempo, explorar algunas implicaciones ideológicas y políticas, dada la coexistencia de distintos circuitos de satisfacción de necesidades, aún si se considera un solo sector.

Tómese, por ejemplo, el sector educación. En un estudio sobre la expansión educacional y la estratificación social en América Latina entre 1960 y 1970, se sostenía que el retraso escolar estaría condicionado por el origen social de los individuos, la diferenciación según zona de residencia y las características del sistema educacional. Representando en forma dicotómica todas las combinaciones posibles entre esos determinantes, se llega a un cuadro de ocho celdas. Se proponía que la primera y la última celda representarían los extremos de mayor y menor incidencia del retraso escolar, respectivamente, correspondiendo las celdas intermedias a un continuo que se extiende entre ambos extremos. Sin embargo, las ocho celdas definidas no constituyen realidades aisladas, ya que las dimensiones básicas sobre las cuales se construyen remiten a elementos unificadores: las zonas de residencia son ámbitos de una misma sociedad nacional; los distintos orígenes sociales sólo pueden ser comprendidos adecuadamente dentro del sistema de clases de una sociedad nacional; la distinta calidad de aquella parte del sistema educativo a la que se accede tiene sentido si se ubica en el marco del sistema nacional de prestación de ese servicio, así como a la distribución general de ingresos, bienes y servicios. Las formas socio-organizativas vigentes van desde las escuelas privadas, con profesores extranjeros que enseñan en su idioma, con buenos

materiales didácticos y pedagogía activa, hasta las escuelas rurales unitarias, incompletas, con profesores inexpertos y carentes de materiales didácticos; desde las universidades privadas exclusivas y la realización de estudios de post-grado en el extranjero hasta los programas de capacitación para la cría de animales domésticos, realizados por voluntarios.

A partir de estas constataciones se proponían algunas hipótesis:

- a) la demanda agregada efectiva de servicios educativos que hace la población, por intermedio de las unidades familiares, difiere en calidad y en cantidad según su situación de clase y la zona de residencia;
- b) En una misma sociedad coexisten distintas formas socio-organizativas de obtener servicios educativos y esas formas son más o menos disimiles según los estilos de desarrollo;
- c) Tanto las unidades familiares como el servicio educativo al que acceden tienen distintas calidades y valores incorporados y estas diferencias habrán de manifestarse en definitiva en las características que incorporarán los agentes sociales que los insumen;
- d) A menos que se modifiquen las condiciones actuales, la reproducción de la población a través de las diversas formas socio-organizativas vigentes, conducirá muy probablemente al mantenimiento o al agravamiento de las desigualdades educativas actuales.

Estas hipótesis sólo formalizan un síndrome muy conocido, pero este conocido síndrome permite plantear nuevos interrogantes. Así por ejemplo, el número de alumnos en edad escolar que son matriculados en las escuelas de las zonas rurales o marginales urbanas excede en mucho al número de alumnos que



aprueba cursos lo que indica, a la vez, una frustración por lo que se obtiene de la educación formal y una alta demanda de ella. Cabe preguntarse por qué y para qué las familias de esas situaciones demandan educación y de qué manera las unidades familiares condicionan la participación de sus miembros en el sistema educativo formal. Porque parece estar fuera de duda que, a pesar de que participan en un circuito educativo de baja calidad y del que obtienen también bajos rendimientos, las unidades familiares continúan demandando crecientemente ese satisfactor y, con ello, legitimando no sólo el circuito en el que participan sino, al mismo tiempo, los otros circuitos coexistentes.

Esto permite, a su vez, introducir las dimensiones culturales, tan frecuentemente descuidadas en la planificación del desarrollo social.

Las acciones sociales que tienen lugar en el interior de los circuitos de satisfacción de necesidades, aparentemente dispersas, ponen en operación a la estructura social a través de las distintas prácticas que realizan los individuos que pertenecen a distintas clases sociales y que ocupan diferentes posiciones en dichos circuitos, mediante las que se realizan los flujos e intercambios de bienes y servicios de consumo (instrumentales y simbólicos), de personal, de mensajes, entre las distintas unidades. Así, dada una esfera cualquiera de actividad y cualquier circuito de satisfacción de necesidades, las opciones de comportamiento de los agentes tienen una relativa regularidad y predictibilidad. Algunas de esas regularidades se vuelven tan visibles y estables que son susceptibles de ser formuladas como reglas de conducta que indican como comportarse, con quién, dónde, es decir, el lugar que corresponde a cada una de las categorías de individuos actuantes en la sociedad.

Las acciones e interacciones sociales son estructuradas y significantes para los individuos y su aprendizaje "natural" se produce, entre otros ámbitos, a través de los comportamientos que se inducen a partir de la participación en las distintas posiciones que componen los diferentes circuitos de satisfacción de las necesidades. Dadas ciertas condiciones (distancia social o geográfica, grado de visibilidad social, ideologías que enfatizan el consenso o justifican la desigualdad, etc.), hay distintas probabilidades de que considere legítimo el circuito de satisfacción de necesidades en el que se participa, se ignore la existencia de otros circuitos o se legitime la existencia de circuitos diferenciales, a través de los cuales se realiza la reproducción de la población, y a través de ellos, la reproducción de las relaciones entre las clases sociales.

Esto lleva a reconsiderar y a cuestionar todo el problema del poder en los diversos ámbitos en que se ejerce (la familia, la escuela, la vivienda, la alimentación, etc.) y a poner en evidencia las limitaciones de una concepción de su naturaleza que se restrinja sólo a los aspectos jurídicos formales de lo político. Como lo hacía notar Foucault, en su "Historia de la sexualidad": "En el siglo XVIII, una de las grandes novedades en la técnica del poder fue el surgimiento, como problema económico y político, de la población... los gobiernos advierten que no tienen que vérselas con individuos simplemente, ni siquiera con un pueblo, sino con una población y sus fenómenos específicos, sus variables propias: natalidad, morbilidad, duración de la vida, fecundidad, estado de salud, frecuencia de las enfermedades, forma de alimentación y de vivienda". Por cierto el poder no utiliza esa técnica sólo en beneficio de la población sino también, y principalmente, en el suyo propio y en los más diversos ámbitos de la vida social.

La masa global de bienes y servicios disponibles para el consumo directo de los individuos y de las unidades familiares, se asigna a las distintas clases según ciertas reglas de distribución que expresan las probabilidades que tienen esas clases de apropiarse (y, por consiguiente, de expropiar a otras clases), de una porción de esos bienes y servicios, de distinta cantidad y calidad. Esas probabilidades de apropiación y expropiación involucran una pugna social y ésta es una forma de hostilidad, aunque no esté acompañada de ningún acto abiertamente hostil, ni de intenciones o sentimientos hostiles percibidos por los participantes en la pugna. Esta pugna alrededor de la masa global de bienes y servicios reproductivos es una forma de relación humana que no consiste en actos aislados aunque se manifieste y concrete en ellos, y en la cual, quienes participan en ella desde distintas posiciones, condicionan recíprocamente sus acciones. Así, la organización social de la reproducción de la población es uno de los mecanismos que concreta los resultados de la pugna social (abierta, latente o reprimida, a la vez que oculta el conflicto).

En suma, en el diseño de las estrategias para el presente decenio, será necesario tener en cuenta que esa pugna social, siempre presente, se concreta en los distintos circuitos de satisfacción de necesidades, en sus diversas instancias y en sus resultados. Así, por ejemplo, en lo que hace al sistema educativo, será necesario considerar su rendimiento (cobertura, retención, repetición, deserción, abandono, promoción, contenidos, orientación, calidad), todo ello según zona de residencia rural o urbana, los distintos niveles educativos y para las distintas clases sociales. Asimismo, deben retener las características internas de los sistemas educativos: la rotatividad de los

ministros respectivos; la organización centralizada, homogénea y burocrática de los sistemas, las deficiencias de la planificación; el número, calidad, formación y status social de los docentes; el material didáctico y la tecnología utilizada; la infraestructura; las prácticas pedagógicas reales; la distancia entre la cultura escolar y la cultura propia de los distintos sectores de la población; el grado de legitimidad del sistema y la posibilidad de acceder a soluciones alternativas que tengan las distintas clases; etc.

Esto puede parecer apabullante, pero se complica aún más cuando se recuerda que ninguno de esos resultados es producto de una casualidad sino de una pugna histórica y que los distintos grupos sociales (docentes, padres, alumnos, técnicos, planificadores, etc.) han aprendido a manejarse con esa realidad y con las probabilidades que ellas les brinda y, en tal sentido, forma parte de su cultura. En la propuesta de alternativas no puede prescindirse del peso o la inercia de lo que, nos guste o no, allí está.

Alguien sostuvo que la historia enseña pero nadie aprende. Recordar sus enseñanzas probablemente sea más difícil en un escenario que Marshall Wolfe ha descrito como compuesto por perspectivas inciertas. En ese escenario adquieren un carácter más dramático las desigualdades existentes antes, durante y después del pasaje por los distintos circuitos de satisfacción de necesidades a los que tienen acceso las diversas clases de la población y que, para el sistema educativo, fueran planteadas hace ya algunos años por Aldo Solari. Las dificultades del desafío no eximen de enfrentarlo, con todas sus contradicciones.

Cabe recordar lo que hace unos años señalaba Paul Singer: "el desarrollo capitalista de una sociedad dada no puede ser analizado y aprehendido críticamente sólo mediante el estudio del funcionamiento de las leyes de reproducción del capital, ya que sus contradicciones adquieren sus rasgos específicos en el plano social y político, en la medida en que se combinan sus contradicciones entre el modo de reproducción del capital y el de la población. El resultado de las contradicciones entre el modo como se reproduce el capital y el modo como se reproduce la población puede influir profundamente, a su vez, sobre uno y otro modo de producción".