

**COMPILADOR:**  
**EDUARDO PALMA**  
**JAIME AHUMADA**

**SANTIAGO ESCOBAR**  
**ROLANDO FRANCO**  
**RUBEN LO VUOLO**  
**ANDRES NECOCHEA**  
**PEDRO DEMO**  
**MARIA DE LOS ANGELES MORENO**  
**DANIEL BARRIOS**  
**CARLOS PETIGIANI**



**ILPES-CEPAL**

**21 JUL 1992**



---

# **CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES**

# **1**

---

## **NUEVAS ORIENTACIONES DE POLITICAS SOCIALES**

---

**Las opiniones vertidas por los autores en el presente texto son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen el criterio institucional de ILPES o ILDIS.**

**© ILPES - ILDIS**

**Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social ILPES y del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales ILDIS.**

**ISBN-9978-94-001-4 Cuadernos de Políticas Sociales**

**ISBN-9978-94-003-0 Alimentación y Nutrición**

**Edición**

**Renato Arcos**

**Diseño gráfico**

**Isabel Pérez - Telf. 546.740**

**Portada**

**Edwin Navarrete**

**Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES-CEPAL.  
Edif. Naciones Unidas. Avda. Dag Hammarskjöld, Vitacura, Santiago de Chile.  
Telfs. 485.051 - 485.061.**

**Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS  
Avda. Colón, 1346, Apartado 367-A. Teléfono 562.103. Quito-Ecuador**

---

## Contenido

Presentación .....	7
Lineamientos para una política social orientada a la consolidación democrática en una época de crisis. Rolando Franco .....	9
Las políticas sociales y la reforma política. Santiago Escobar .....	35
La seguridad social como política pública. Rubén Lo Vuolo .....	51
Educación y política social. Pedro Demo .....	71
La postcrisis: ¿Una coyuntura favorable para la vivienda de los más pobres? Andrés Necochea Vergara .....	95
Salud y políticas sociales. Carlos A. Pettigiani .....	119
El desarrollo equitativo y el sector social de la economía. María de los Angeles Moreno .....	135
El derecho-deber de los estados de informar(se)-comunicar(se). Daniel Barrios .....	147

---



## ***Presentación***

El tema de las Políticas Sociales reviste una importancia fundamental para la gobernabilidad del continente latinoamericano en los años 90.

Los indicadores de pobreza en la región no se compadecen con los recursos y potencialidades con que cuenta América Latina, ni con el curso de los procesos económicos y científicos en el ámbito internacional.

Tampoco se compadece con las altas tasas de crecimiento económico que la región en su conjunto experimentó entre 1950 y 1980.

En términos económicos el continente ha crecido. En los aspectos sociales en cambio, el mismo período se ha convertido en una época de acumulación de tensiones y problemas en cuanto a vivienda, salud, educación y empleo, y presenta una masa de pobres críticos que cuestionan el funcionamiento y la legitimidad del sistema político.

En este contexto, el desarrollo de políticas sociales, enfocadas no como una gestión asistencialista sino destinadas a la rehabilitación ética, política y económica del Estado, y al desarrollo de una política redistributiva global, es de vital trascendencia.

Ello no es sólo una tarea de gobernantes u organismos internacionales, públicos o privados, preocupados por el tema. Es, fundamentalmente, una tarea de toda la sociedad, cuyo resultado central debe ser reactivar una relación positiva entre el Estado y las organizaciones de base de la sociedad civil.

Durante 1988 y parte de 1989, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, del sistema CEPAL, y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS, del Ecuador, desarrollaron un amplio programa de POLÍTICAS SOCIALES bajo la perspectiva de un diálogo nacional para el consenso. Se trataron aquellos aspectos que parecían relevantes a la luz de las condiciones nacionales. La metodología de trabajo incluyó más de cien talleres de discusión sobre diferentes temas, que fueron dando forma a documentos que recogían las experiencias acumuladas en el trabajo de investigadores individuales, reparticiones estatales, centros privados de investigación y organismos internacionales.

---

El resultado final fue una experiencia amplia y motivadora, y numerosas monografías y propuestas sobre empleo, salud, educación y otras que hoy presentamos agrupadas en la Serie CUADERNOS DE POLITICAS SOCIALES.

Las publicaciones no contienen propuestas acabadas y, en muchos casos, apenas si constituyen una mínima expresión de la experiencia acumulada. Con todo, creemos que ellas aportan una sólida base de información y orientación sobre las políticas sociales, que permite ver su intersectorialidad, la necesidad de su coordinación y la amplitud de las tareas que, en este sentido, se debe desarrollar en los próximos años. Constituye, además, un buen ejemplo de un trabajo participativo y concertado, tanto entre técnicos como entre instituciones.

Dr. Reinhart Wettmann  
Director del ILDIS

LINEAMIENTOS  
PARA UNA POLITICA SOCIAL  
ORIENTADA A LA CONSOLIDACION  
DEMOCRATICA EN UNA EPOCA DE  
CRISIS

**Rolando Franco\***

\* Director de la oficina del ILPES para Centroamérica y Panamá.

Con la colaboración de los señores Jaime Ahumada, Eduardo Palma y  
Sra. Emmanuelle Verhoeven





## Prólogo

Este documento presenta, de un modo sucinto, orientaciones de política social que se consideran apropiadas para lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, en una época signada por la crisis económica. Se trata de lineamientos generales que, obviamente, deben adecuarse en caso que se pretenda su aplicación a una específica situación nacional.

Pero antes de comenzar lo que directamente tiene que ver con las sugerencias que se estima conveniente presentar respecto a la orientación o, mejor dicho, reorientación de las políticas sociales, conviene hacer tres consideraciones relacionadas con las políticas públicas: el factor tiempo, la fijación de prioridades políticas y el clima social e intelectual que se requiere para su formulación y ejecución.

En primer término cabe destacar que, en los regímenes democráticos, el tiempo para gobernar es muy acotado. En rigor, es un tiempo efímero, que contrasta con otros *tempos*, como el más prolongado de que dispone la burocracia. Este énfasis en la brevedad del tiempo político tiene que ver con la urgencia que tiene cualquier nuevo gobierno democrático en llevar a la práctica la reorientación de las políticas públicas que estima indispensable. No tiene sentido tratar de fijar cuál es la duración exacta de ese período durante el cual el gobierno está "en gracia" para tomar decisiones. Está claro, en todo caso, que el mismo no coincide con la duración del mandato presidencial. Lo que importa es enfatizar la necesidad de tomar las medidas claves, lo más pronto posible.

La burocracia teóricamente depende del poder político, pero se encuentra dotada de gran autonomía y tiene intereses que muchas veces son contrapuestos a los que sustentan los actores políticos del sistema. Este es un elemento a tener en cuenta en los esfuerzos que se hacen por lograr la modernización burocrática. No cabe duda sobre la necesidad de tal modernización en América Latina, como se sostiene entre otras cosas, en el documento. Ello tiene requerimientos muy complejos, unos endógenos y otros exógenos, que son difíciles de alcanzar. Puede afirmarse que las reformas integrales de la administración no han pasado de ser, en la mayoría de los países, buenos propósitos y, a lo más, han provocado una lentísima modernización. En el caso del Ecuador, así parecen mostrarlo los tres intentos de introducir modificaciones administrativas que se han emprendido: La Reforma (1963-1966), el Desarrollo Administrativo (1972-1979) y la Reforma Administrativa del Gobierno Constitucional (1979-1984).

Con todo, más allá de las modalidades singulares que haya adoptado el orden político, la vigencia del régimen democrático implica considerar las exigencias, requerimientos y límites que señala la política. Así, el juego de los actores políticos y sociales va

definiendo reglas cuya institucionalización requiere tiempo para alcanzar su cabal legitimidad. Así, sucede con los partidos políticos a los cuales la Constitución ecuatoriana de 1979 otorga funciones de vital importancia.

El tiempo tiene también un papel central en cuanto al esfuerzo continuo y prolongado que se requiere para lograr la transformación de las bases del sustento material de la sociedad civil. La experiencia ecuatoriana de la bonanza petrolera muestra, en este sentido, las dificultades técnicas que presenta el crecimiento sostenido, así como los obstáculos que surgen para alcanzar una distribución equitativa de sus beneficios. Lo anterior no significa negar que durante ese corto período el Ecuador pudo recorrer, etapas del progreso económico y social que otras sociedades latinoamericanas transitaron en décadas.

El fortalecimiento de la sociedad civil, en un país de economía mixta y con un régimen democrático, exige políticas públicas orientadas a impulsar a las organizaciones sociales de los excluidos y a aumentar sus recursos de poder. Esto también necesita un largo tiempo para el aprendizaje y la legitimación. Como se ha dicho, la participación es un proceso de conquista que, con frecuencia, involucra conflictos pues modifica la estructura de oportunidades de participación que, por supuesto, será defendida por quienes se benefician de ella.

El señalamiento de todas las posibles asincronías anotadas, entre otros múltiples elementos que constituyen prerequisites para el establecimiento de una capacidad de gobernar, no pretende contribuir al escepticismo, sino solo introducir lucidez en las decisiones políticas, especialmente cuando apuntan hacia una transformación social.

En segundo lugar, interesa en este Prólogo reiterar algo sabido, pero a menudo olvidado: las prioridades que se fijan entre los objetivos de las políticas públicas son de orden político. Los gobiernos democráticos son los únicos que asumen el desafío de vincular capacidad y responsabilidad para fijar el tipo y el orden de los problemas a resolver. Determinar la agenda, como es obvio, implica señalar prioridades reales, sea por acción, sea por omisión, así como tratar las razones declaradas o tácitas que justifican una determinada prelación.

La perspectiva gubernamental es única en su modalidad de discernimiento; su óptica abarca el contexto completo de la situación que se intenta modificar. En otras palabras, cada Gobierno sabe cuál es su capacidad de gobernar y, por tanto, cuán gobernables son determinados problemas de la sociedad.

Con todo, la capacidad de gobernar puede aumentarse mediante recursos técnicos adecuados, como sucede con los avances que se han logrado en la formulación, evaluación y seguimiento de proyectos. Otros recursos se refieren al entorno de la política gubernamental; es decir, al modo en que se relaciona el Gobierno con los grupos sociales, con los partidos políticos y con la opinión pública en general.

Aumentar y perfeccionar los recursos técnicos para alcanzar una mayor capacidad de gobernar constituyen precondiciones para la formulación y ejecución de políticas públicas.

En el campo social, cabe señalar la necesidad de promover un nuevo clima social e intelectual en torno a la política gubernamental. Se trata de establecer nuevas modalidades de relacionamiento entre el gobierno y la sociedad y de crear un nuevo ethos para la discusión.

Tales nuevas modalidades implican superar el verticalismo que predominó en el pasado. La planificación social requiere ser persuasiva y para ello debe consolidar ciertos atributos: involucrar a los órganos decisorios de las colectividades provinciales y comunales; articular los puntos de vista sectoriales en una perspectiva social global; establecer un diálogo permanente entre las sociedades civil y política y, por ende, alcanzar una mayor flexibilidad estratégica frente a la interacción con un entorno más diferenciado y socialmente dotado de mayor densidad y capacidad expresiva.

Dichos atributos tienen que ser concretados en el contenido de los mensajes persuasivos, incluyendo información pormenorizada, completa y permanente sobre los diferentes dominios de la política social. La persuasión supone información confiable y abierta. Los órganos de planificación buscan persuadir con sus propuestas a diferentes actores informados que así adquieren capacidad para formular propuestas alternativas de política. La transparencia de la información, a su vez, permite acotar el campo de las controversias.

Para alcanzar una mejor información de la situación social se requiere el apoyo de las ciencias sociales. En rigor, ellas deben proporcionar dos tipos de contribuciones: por un lado, mostrar las situaciones sociales a través de indicadores cuantitativos y cualitativos, contruidos a partir de datos estadísticos (censos, encuestas de hogares, etc.); otro, más elaborado, que consiste en estudiar los programas y políticas en ejecución a fin de evaluar su impacto, los efectos previstos y no previstos de la acción gubernamental.

Esa información estadística y su análisis científico deben ser difundidos adecuadamente entre los grupos y organizaciones sociales, los partidos políticos, al mismo tiempo que entre la población en general, a través de una política de comunicación social objetiva.

Toda sociedad debe hacer transparentes sus problemas. Para ello se requiere no una elaboración sofisticada de la información, sino una descripción del contexto general y de los órdenes de magnitud de los déficits reconocibles como tales. Los diagnósticos catastróficos de los técnicos tienen su equivalente social: las propuestas sociales aberrantes. Ambas modalidades opacan el problema social y dificultan el reconocimiento de los progresos y ocultan la magnitud de los fracasos.

En definitiva, se necesita un nuevo ethos para la discusión pública de la política social que acote los límites de la controversia y promueva la responsabilidad colectiva. Sin embargo, reclamarlo queda en pura retórica si no se da una discusión basada en la información y en el conocimiento de la realidad. En todo caso, una planificación más persuasiva necesita de un clima intelectual como el señalado.

## **Características de las políticas sociales en la etapa previa a la crisis.**

América Latina disfrutó de un largo período de crecimiento económico que se inició, para la mayoría de los países, con posterioridad a 1929 y que se aceleró y generalizó en la segunda postguerra. Esos avances económicos se tradujeron en un desarrollo social también notable. Debe resaltarse, además, que durante buena parte del mismo muchos de los países latinoamericanos tuvieron tasas de crecimiento demográfico de las más altas del mundo, lo que hace que el esfuerzo realizado resulte todavía más impresionante.

Esos avances, que contribuyeron a elevar los niveles de vida latinoamericanos, se dieron empero de manera parcial, discontinua, segmentada y desigual. Las razones de que no se alcanzaran mayores logros en lo social, pese a que el ingreso promedio de América Latina en 1980 era similar al de Europa en 1950, pueden buscarse en hechos macroeconómicos, como la fuerte concentración del ingreso que ha marcado el funcionamiento de las economías latinoamericanas, y en características específicas de las políticas sociales, que es el tema sobre el que conviene insistir en esta ocasión.

Cuando se revisan estas últimas en la fase previa a la crisis económica de los ochenta, es posible apreciar algunos aspectos negativos que conviene resaltar.

### **1. Acceso segmentado.**

El acceso a muchos servicios sociales estatales no ha estado abierto a todos los que podrían necesitar de ellos. En ciertos momentos históricos, grupos corporativos muy variados fueron obteniendo concesiones gubernamentales, que implicaban el derecho a recibir determinadas prestaciones que les estaban reservadas.

Ello fue especialmente notorio en la seguridad social (Mesa Lago 1984), donde el incremento de la protección ha seguido un ritmo similar en cada país latinoamericano: los militares han sido quienes primero obtuvieron ese status privilegiado, seguidos por otros funcionarios públicos; después los maestros, los empleados de comercio, los obreros sindicalizados de los sectores económicamente relevantes, luego los trabajadores manuales y, finalmente, incluso los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores agrarios y los campesinos.

Así mismo, las prestaciones reservadas a cada grupo han sido diferentes, más o menos amplias según el poder de reivindicación que hubieren demostrado. El financiamiento en general tripartito, implica la existencia de un subsidio estatal. El mismo no se distribuía de acuerdo a la insatisfacción de las necesidades de los que se incorporaban al sistema, sino que se entregaba según la capacidad de presión del respectivo grupo. Obviamente, los más pobres carecen de organización y, por tanto, de capacidad para defender sus derechos o intereses en la arena política; consecuentemente, han sido los menos favorecidos.

Este proceso de expansión segmentada y de absorción paulatina de grupos sociales ha dificultado o impedido un ataque sistemático a la pobreza.

## 2. Universalismo.

También ha sido usual en América Latina que el Estado reconociera a todos los habitantes del país el derecho a recibir sus prestaciones, independientemente de su capacidad de pago. Tal decisión ha conducido, a que muchas políticas públicas de naturaleza social hayan sido regresivas, y a que se perdiera el carácter redistributivista que tiene a asignarse a la política social.

## 3. Regresividad.

Varios estudios sobre el impacto redistributivo de la política social que se han llevado a cabo en América Latina sostienen que, en general, las políticas sociales contribuyen a reducir las desigualdades en la distribución del ingreso. Sin poner en tela de juicio esas conclusiones cabe afirmar que no es así en todos los casos o que, en muchas circunstancias, esas políticas sociales podrían tener un impacto redistributivo mucho mayor.

En tal sentido los recursos destinados a las políticas de vivienda no siempre se destinan a la construcción de casas para los grupos más necesitados, sino que favorecen a sectores medios y a la burocracia pública. Ejemplos similares podrían mencionarse respecto a otras áreas sociales.

Respecto a la educación universitaria gratuita también se han formulado serias objeciones. En América Latina, educar a diez escolares primarios cuesta lo mismo que hacerlo con un universitario. En algunos países, incluso, la relación es más extrema llegando a una razón de 30 a 1 en el caso de Colombia, por ejemplo. Puede pensarse que el gasto público debería orientarse en el sentido de ampliar y mejorar la formación escolar básica. Ello no implicaría, en manera alguna, entorpecer el acceso de los no privilegiados a la educación universitaria, ya que sería posible establecer sistemas de estipendios o créditos que les permitieran estudiar. Asimismo tampoco implica que el Estado tenga que renunciar a su papel como promotor del desarrollo científico y tecnológico.

## 4. Tradicionalismo, inercia o discontinuidad.

La política social ha mostrado una fuerte inercia y que resulta muy difícil su reorientación. Existe también en este campo mucho de mitología y poca evaluación científica de las soluciones que se aplican. Es un área plagada de buenas intenciones mal llevadas a la práctica, que, incluso, no suelen ser contrastadas con la realidad. El peso de la ideología, entendida en el sentido más amplio, es muy grande.

Por otro lado, también es posible encontrar el defecto inverso: la discontinuidad es común en la implementación de políticas sociales. Ello hace que las inversiones sociales carezcan del tiempo suficiente para "madurar" y para que puedan evaluarse sus resultados. En muchas ocasiones la inclinación de los hombres políticos a introducir innovaciones que marquen su pasaje por el gobierno repercute negativamente sobre acciones que requieren de más tiempo que un período de gobierno para producir sus resultados.

## **5. Surgimiento aluvional de nuevos temas.**

En lo social también existen modas. Ellas destacan ciertas preocupaciones o ciertos temas a los que se asignan ingentes recursos que, por lo mismo, no pueden destinarse a otras actividades más eficaces socialmente.

En definitiva, faltan prioridades claras. Todo tiene igual importancia, entre otras cosas, porque, dado el nivel de conocimientos técnicos disponibles, no es fácil comparar proyectos que se realizan en diferentes áreas de lo social.

También resulta difícil discontinuar programas, porque tanto la burocracia que vive de ellos, como la clientela que los aprovecha, resisten aquellos cambios que los perjudican, aun cuando la reorientación de recursos sea socialmente racional.

## **6. Crecimiento institucional acumulativo.**

Las modas a que se hizo referencia anteriormente llevan también a una continua creación de instituciones. La proliferación de organizaciones dedicadas a llevar a cabo prestaciones sociales conduce a la competencia interinstitucional. Se disputan recursos y ámbitos de acción y actúan sin coordinación, con lo cual el rendimiento del sistema público de prestaciones sociales tiende a alejarse cada vez más de su óptimo.

## **La crisis de los ochenta y el ajuste estructural.**

Esas limitaciones del desarrollo social latinoamericano, que vienen de antaño, se han agravado ahora a consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste. Por lo mismo, el desafío social que enfrenta hoy la región exige no solo disminuir o eliminar las desigualdades que subsisten de la etapa anterior, sino también evitar un proceso de regresión social, que es una amenaza latente en muchos países.

Para ello, sin embargo, solo se cuenta con recursos financieros limitados, dado que la crisis ha proyectado sus efectos sobre el gasto público. Los indicadores utilizados para formular esta apreciación (la participación de los gastos del gobierno central en el PIB; el gasto per cápita del sector social; el gasto social como porcentaje del gasto total del gobierno central; y el gasto social como porcentaje del PIB) muestran situaciones diferentes de país a país pero, en general, permiten sostener que ha habido una disminución de los mismos.

Esto ha tenido consecuencias sobre la oferta y sobre la calidad de los servicios sociales, por dos razones. Los gastos se reducen mediante la no renovación de los equipos o re-taceando los insumos necesarios para una adecuada prestación del servicio.

Por otro lado, la disminución de los gastos también afecta a los recursos humanos, ya que al producirse un deterioro del salario real, muchos funcionarios abandonan su empleo, mientras que quienes permanecen se sienten desestimulados, con lo que baja su rendimiento.

Todo lo anterior justifica la afirmación de que resulta imprescindible una redefinición de las políticas sociales, que las aleje de su orientación tradicional y las lleve en una dirección más adecuada para coadyuvar al desarrollo social.

### **Lineamientos generales para reorientar las políticas sociales.**

La situación presente de los países de América Latina, es de tal tipo que hace inviable continuar con el planteo que ha orientado en el pasado a las políticas sociales. No se puede seguir planteando "más de lo mismo para todos" (Varsavsky). Hay que buscar alternativas.

Es condición previa concebir una manera nueva de actuación del Estado buscando que sea más flexible, pero que mantenga su autoridad. Las funciones principales que debe asumir son las de compensación y concertación social, doble tarea en torno a la cual será necesario reorganizar toda la administración gubernamental.

No es fácil encontrar maneras de solucionar una situación donde las necesidades sociales y las demandas organizadas aumentan. Sin embargo, es posible enumerar algunos principios que pueden coadyuvar a reorientar las políticas sociales.

#### **1. Aumentar los recursos disponibles.**

El intento de obtener mayores recursos para la realización de políticas sociales nunca debe abandonarse, aunque solo sea para cumplir la función de advocar en favor de los grupos más necesitados y por la construcción de una sociedad mejor. Existe consenso en el sentido que el Estado tiene responsabilidad respecto a la prestación de ciertos programas sociales y, consecuentemente, debería asegurar el mantenimiento de los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Incluso, dado que la misma crisis ha generado nuevas necesidades que deben ser enfrentadas a través de políticas sociales, se requerirían más recursos. Sin embargo, no puede afirmarse que así suceda en la práctica. Existen compromisos e intereses, así como percepciones alternativas de solución, que llevan a priorizar otras áreas. Incluso, se argumenta razonablemente que el esfuerzo debe centrarse en la reactivación porque solo a través de ella será posible crear puestos de trabajo que absorban a desempleados y subocupados. Por otro lado, la misma crisis es utilizada como argumento para explicar la reducción de los recursos para lo social.

Sin embargo, puede afirmarse que hay posibilidad de obtener mayores recursos y a continuación se mencionarán diversas vías para obtenerlos.

##### **a. Elevar los ingresos tributarios.**

El establecimiento de nuevos impuestos o el aumento de la tasa de los ya existentes plantea el problema de si en América Latina se ha alcanzado el "techo" tributario. De ser así, no sería conveniente aumentarlos porque se estaría desincentivando la actividad productiva y promoviendo la fuga de capitales. Sin embargo, y aun reconociendo que la situación tributaria en los países latinoamericanos es muy variada, debe aceptarse que se está lejos de la presión tributaria que caracteriza a los países industrializados. En tal sentido, podría sostenerse plausiblemente que cabe recurrir a la tributación para aumentar los recursos disponibles para lo social.



Resulta fundamental mejorar los sistemas de recaudación, a fin de evitar evasiones impositivas y, por esa vía, aumentar el monto de lo que llega a las arcas públicas.

También conviene discutir la conveniencia de establecer impuestos con destino específico. Si bien la tendencia predominante entre los expertos en finanzas públicas es hacia la constitución de un tesoro único, puede ser razonable dedicar impuestos específicos (a las bebidas alcohólicas, el tabaco, o los combustibles) para los programas sociales. En todo caso, debe ponerse gran cuidado por cuanto por esa vía se reduce la flexibilidad que debe tener el manejo de los recursos públicos.

b. Incrementar los ingresos públicos no tributarios.

Una segunda alternativa para disponer de mayores recursos para las políticas sociales consiste en incrementar el conjunto de recursos que se obtienen por vías diversas de la tributación. En tal sentido es posible mencionar diversas alternativas.

i. Tarifar los servicios. En los últimos tiempos se ha dado una tendencia en el sentido de cobrar por los servicios sociales estatales. En algunos casos se trata de tarifas nominales, en otros de tarifas reales. Las primeras buscan desincentivar la utilización del servicio, a partir de que se supone que el público estaría haciendo un "sobreuso" del mismo. Se trata entonces, no de recuperar el valor de la atención prestada, sino solo de crear una barrera al acceso. Aun cuando diversas encuestas parecen mostrar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, en realidad, se presta poca atención a las necesidades de la población, en especial en los grupos menos favorecidos, el diagnóstico que justifica la tarifa asume que la demanda por servicios supera a la oferta, por lo que se requiere un mecanismo de racionamiento -la tarifa- para filtrar el acceso.

Con las tarifas reales, en cambio, se intenta recuperar el costo del servicio prestado. Aquí el problema es si ello no afecta el impacto redistributivo de las políticas sociales, ya que la posibilidad de acceder al servicio queda supeditada a la capacidad de pago, a la demanda solvente, de quienes lo solicitan. Además, cobrar por el servicio conduce a que el mismo no sea solicitado, con lo que se alcanza justamente el objetivo que buscan las tarifas nominales, ya vistas.

Parece necesario, desde un punto de vista fundado en la equidad, cobrar a los usuarios pudientes para, con los recursos obtenidos, subsidiar a los que no lo son. En este sentido, pueden mencionarse los cuartos privados que existen en hospitales públicos y, también, los cupos universitarios que, en muchos lugares de América Latina, son gratuitos incluso para quienes pueden pagar su educación. Este es un tema polémico, sin duda, porque toca tradiciones muy arraigadas. Sin embargo, aquí se trata de poner en duda mucho de lo que se hacía en el pasado creyendo que era correcto, a efectos de adecuarlo a tiempos difíciles, como los actuales y, por lo mismo, vale la pena plantear el punto. Debe recordarse así mismo que se han buscado alternativas para mantener el acceso libre y recuperar parte de los costos. Así, se ha postulado una sobretasa al impuesto a la renta pagado por las familias de los estudiantes universitarios (Petrei 1984).

En definitiva, es aconsejable distinguir según la capacidad de pago del receptor del servicio: quienes tienen ingresos altos deben pagar el costo real, los de ingreso medio de-

berían reembolsar por lo menos una parte, y a los pobres sería conveniente entregarles gratuitamente la atención prestada (Cornia 1987).

ii. Revalorizar bienes y servicios facilitados por el Estado a la comunidad. Cuando el Estado mantiene la propiedad de importantes recursos naturales o productivos puede suceder que los ofrezca a un precio que se encuentra por debajo de su valor de mercado. Ello se hace argumentando que por esa vía la comunidad aprovecha esa dotación especial. Pero es necesario tener en cuenta que no todos sus miembros lo aprovechan en igual proporción. Paralelamente, el Estado deja de obtener recursos que le permitirían realizar políticas sociales orientadas en beneficio de los más pobres.

Un caso típico se da en los países petroleros. En tal caso, el petróleo y sus derivados son patrimonio del Estado; en consecuencia, pertenecen a todos los ciudadanos. Cabría preguntarse entonces cómo podrían beneficiarse todos ellos de manera similar por este hecho?. Evidentemente eso solo puede ser el resultado de una decisión política. Sin embargo, técnicamente pueden plantearse dos posiciones extremas: una que acepta que el precio interno del petróleo sea igual a su costo de extracción y otra que, en cambio, iguala el precio interno al precio internacional. En el primer caso, quienes consumen petróleo y sus derivados reciben un subsidio equivalente al diferencial entre el precio interno y el precio internacional. La alternativa sería que en vez de consumir internamente un barril de petróleo, se lo exportara para recibir así el precio internacional.

Si el consumo de los derivados del petróleo fuera homogéneo en los distintos estratos de ingreso, entonces que el precio interno fuera inferior al internacional no tendría impacto distributivo. Pero, la realidad es diferente: los grupos de mayores ingresos relativos consumen proporcionalmente y en términos absolutos, una mayor cantidad de petróleo por lo que los bajos precios internos del petróleo tienen un impacto claramente regresivo sobre la distribución del ingreso. En síntesis, quienes aprovechan los bajos precios internos del petróleo son las áreas urbanas y el sector moderno, vale decir, los sectores de mayores ingresos relativos.

Para ilustrar esto podría suponerse que el Gobierno vendiera todo el petróleo que produce a precios internacionales, distribuyera por igual a todos los habitantes, el ingreso generado por las exportaciones de petróleo, la situación de los grupos de menores ingresos relativos mejoraría considerablemente respecto a aquella situación en que el petróleo para el consumo interno tiene precios reducidos.

Pero, debe hacerse notar también que igualar los precios internos de los derivados del petróleo con los precios internacionales generaría efectos perjudiciales sobre el conjunto de la economía: ocasionaría un aumento de los precios internos y, si la medida se toma en un momento inoportuno, podría generar expectativas inflacionarias difíciles de eliminar. Así mismo, la actividad productiva local tendría que realizar un ajuste de costos al perder la protección que significa ese menor costo interno de producción. Tal protección, sin duda, es un factor importante para una industria naciente.

De todas maneras, queda claro que desde el punto distributivo, el menor precio relativo del petróleo genera un impacto distributivo regresivo, resta recursos al Estado para

realizar políticas sociales, y promueve un consumo indiscriminado de dicho bien, que sería oportuno racionalizar, distinguiendo entre su uso para fines productivos y su utilización para el consumo automovilístico (Flaño 1984).

c. Reorientar el gasto público hacia objetivos sociales.

Es usual, en este sentido, mencionar la conveniencia de reducir los gastos militares y destinar los recursos así ahorrados a la realización de políticas sociales. Pero no es la única alternativa que puede encontrarse. Es común encontrar que el Estado gasta una gran cantidad de recursos en proporcionar subsidios a empresas públicas ineficientes, que podrían ser suprimidos para así disponer de lo que anteriormente se gastaba allí, en otros proyectos que tengan un real impacto sobre la equidad. Así mismo, en muchas ocasiones se realizan obras de exposición, que carecen de cualquier impacto, sea cual fuere el criterio que se use para efectuar la evaluación. Por todo ello, puede afirmarse entonces que no es que falten recursos, sino que en muchos casos ellos están mal asignados.

Además, dentro del área de los proyectos sociales, es posible encontrar que si bien muchos de ellos son justificables por su finalidad, sería posible encontrar alternativas menos costosas para obtener los mismos fines o que, comparando finalidades, podría encontrarse que existen otras más urgentes.

d. Utilizar recursos no públicos.

Usualmente, se tiende a tener en cuenta solo aquel conjunto de recursos que son administrados directamente por el Estado, los que provienen de la tributación, del endeudamiento público o, como se mencionó, de la venta de ciertos bienes o servicios que el Estado facilita a la comunidad. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la política social pública es solo una parte del conjunto de la política social. Pueden distinguirse cuatro subsectores de ésta: público, privado o comercial, voluntario e informal (Bustelo 1988). Por lo tanto, una adecuada planificación social debería tomar en cuenta a todos ellos y establecer mecanismos de coordinación y, consecuentemente, de mejor aprovechamiento de la gama de recursos que en conjunto manejan. Es evidente que al igual que en otros ámbitos de la acción pública, la planificación solo puede ser imperativa (y esto con muchas limitaciones) para el subsector público, pero tiene que ser indicativa y buscar mecanismos de coordinación con los otros.

i. Permitir el desarrollo de servicios privados. Como alternativa, se ha sugerido permitir el desarrollo de servicios privados de salud y educación que se orientarían, fundamentalmente, a satisfacer la demanda de quienes poseen medios económicos y tienen interés de recurrir a ellos. Esto permitiría que los recursos públicos destinados a los servicios sociales se concentraran en aquellos estratos poblacionales que carecen de "demanda solvente".

ii. Buscar que los propios beneficiarios aporten recursos. En muchas ocasiones los que van a recibir las prestaciones de ciertos programas sociales poseen recursos de diversa índole, aunque solo sea el esfuerzo propio y la ayuda mutua, que resultaría po-

sitivo movilizar para la ejecución de tales acciones. Existen tradiciones en muchos países, como la minga en el caso ecuatoriano, que deben ser recuperadas y utilizadas para prestar servicios sociales a la comunidad.

## 2. Elevar la eficiencia del gasto social y la eficacia de los programas.

Ante el aumento de las necesidades y el congelamiento o reducción de los recursos, corresponde usar mejor lo que se tiene. Así, cobra especial relevancia la preocupación por aumentar la eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y comprobando la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los proyectos que se financian con ellos.

El tema del impacto redistributivo de la política social adquiere, por tanto, una nueva magnitud y tiende a ser el centro de las preocupaciones de los especialistas. Si en épocas de relativa abundancia era explicable, aunque no justificable, que se prestase menos atención al análisis de quiénes se beneficiaban efectivamente de la política social, en una coyuntura histórica en que la pobreza aumenta y se reduce el gasto social no resulta ético ni razonable obviar la preocupación por ese tema. Los recursos que actualmente se dedican a lo social deberían destinarse predominantemente a los menos privilegiados. Ello exige revisar a fondo la política social, en todos sus aspectos, reduciendo las filtraciones que terminan favoreciendo a sectores sociales que no son los más necesitados.

Lo anterior solo puede lograrse aumentando el conocimiento disponible sobre el diseño de políticas sociales y su puesta en práctica. Los técnicos pueden contribuir a ello facilitando instrumentos útiles en este sentido a quienes toman las decisiones.

Se requiere efectuar el análisis comparativo del impacto redistributivo de diferentes tipos de financiamiento del gasto social.

### a. Realizar diagnósticos adecuados. Evitar el catastrofismo.

No es posible que una política social sea efectiva y que utilice eficientemente los recursos existentes si no se dispone de un análisis de la situación social que se intenta modificar y, por lo tanto, si no se conoce con relativa profundidad el tipo de problemas a enfrentar. No bastan las evaluaciones cuantitativas de las carencias que sufre la población-objetivo. Es necesario también poseer información adecuada para su interpretación. Esto obliga a que el diagnóstico esté en relación con los problemas que el país se encuentra en condiciones de abordar. Ello exige que se establezcan prioridades en la problemática social. En algunos países de América Latina hay tal insatisfacción de necesidades básicas primarias como alimentación y nutrición que, probablemente, carece de sentido pretender abordar problemas que sólo podrán ser resueltos en estadios de desarrollo más elevados y una vez satisfechas aquellas necesidades fundamentales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la disponibilidad de recursos con que cuenta el país o a los que puede acceder. La satisfacción de las necesidades solo puede hacerse en la proporción que lo permiten los recursos disponibles. Sin embargo, en muchas ocasiones las estimaciones de carencias se efectúan de acuerdo a estándares que pueden ser poco adecuados para la región en consideración. Ello es especialmente notable en

ciertas apreciaciones del déficit habitacional donde se utilizan criterios muy estrictos de deterioro de vivienda o de promiscuidad. Así se obtienen resultados "catastrofistas", que pueden hacer incluso que las autoridades gubernamentales desistan de iniciar o proseguir programas sociales, porque los objetivos que deberían fijarse a esos programas de acuerdo al diagnóstico resultan inalcanzables con los recursos disponibles. Así, éstos terminan siendo asignados a áreas menos prioritarias pero donde pueden producir algún impacto.

b. Disponer de información confiable.

La posibilidad de efectuar buenos diagnósticos depende también de que existan servicios de información que permitan disponer de la información adecuada no solo para cuantificar los problemas existentes, sino para descubrirlos. En América Latina, las estadísticas están tan distorsionadas que muchas veces no permiten siquiera percibir que existen problemas graves. Así, las tasas de mortalidad infantil oficiales, en muchos casos, muestran cifras que parecen relativamente bajas, pero ello en realidad solo es resultado del hecho que las familias no inscriben a los hijos sino hasta que éstos han realmente sobrevivido. En consecuencia, las tasas que se calculan lo son sobre una base de nacimientos, que es falsa.

c. Evaluar los programas sociales.

Los programas sociales no se evalúan usualmente. Por lo mismo, no es posible saber si los objetivos para los cuales fueron creados se están alcanzando. Se supone que sí, pero en los pocos casos en que es posible encontrarse con una política social realmente evaluada, las sorpresas suelen ser notables. Por tanto, una de las primeras recomendaciones que es conveniente presentar cuando se trata de reorientar la política social consiste, justamente, en insistir en la evaluación. Las metodologías de evaluación más comunes no son adecuadas para los proyectos sociales. Así, por ejemplo, el análisis costo-beneficio obliga a asignar valores monetarios a variables que no los tienen. Pero, es posible utilizar métodos como el costo-efectividad que permiten tener una mejor aproximación a las características de los proyectos sociales (Cohen-Franco 1988).

3. Practicar una política compensatoria.

Se trata de aceptar que la escasez de recursos es un obstáculo para la práctica de políticas universalistas. Ello conduce a que se plantee como alternativa restringir las prestaciones sociales a los más débiles, sea mediante una selectividad de base territorial, que evite el examen de las situaciones individuales de los beneficiarios (Edwards y Batley 1978; Franco 1983), sea directamente mediante la selectividad pura y simple. Y esto porque la equidad aconseja no aplicar soluciones similares a situaciones radicalmente distintas. En definitiva, hay que "dar más a los que tienen menos".

El universalismo, como criterio de política social, ha sido regresivo en muchos casos. A su vez, las soluciones selectivistas han sido acusadas de marcar con un estigma a los beneficiarios de los programas. La discriminación positiva permite combinar lo mejor de ambas soluciones y utilizar más apropiadamente de los recursos disponibles.

Si bien el principio de la compensación es bueno porque genera una asignación pro-

gresista de los recursos, no está exento de problemas en su aplicación. Así, resulta necesario establecer cuál será el grado de discriminación a favor de los pobres, lo que tendrá que analizarse en cada caso. Asimismo, debe reconocerse que, hasta ahora, ese principio no ha sido más que una recomendación tecnocrática, que solo podrá plasmarse en la práctica cuando las coaliciones políticas dominantes lo presenten como una demanda generalizada.

La aplicación del principio de la compensación exige cumplir con determinadas condiciones, que se enumeran a continuación.

a. Elaborar una concepción sintética de lo social.

La gran paradoja que se aprecia en materia de políticas sociales consiste en que, al mismo tiempo que dicho campo se amplía, desbordando a los “sectores sociales”, resulta cada vez más necesario comprenderlo como una totalidad dotada de unidad y con niveles claros de jerarquización.

La dificultad primordial para alcanzar esa síntesis está, sobre todo, en que no se conocen suficientemente las interacciones existentes entre los diferentes sectores y aspectos de lo social.

b. Priorizar las necesidades a satisfacer.

Es usual que en política social no existen prioridades claras, que todo sea igualmente importante. Asimismo, el crecimiento acumulativo de temas y preocupaciones lleva a que la política como un todo se fragmente en múltiples acciones que terminan siendo inefectivas porque no producen un impacto de trascendencia en las causas que provocan los problemas que se pretenden enfrentar. En muchas oportunidades se ha insistido en la necesidad de superar estas y otras limitaciones de los programas sociales. Se pretende, aumentar la eficacia en la prestación de los servicios y mejorar la eficiencia en la utilización de recursos escasos. Si bien hay que seguir haciendo esfuerzos en ese sentido, ya que existen problemas que pueden resolverse técnicamente en la política social, es necesario recordar que las prioridades sociales efectivas dependen de opciones políticas. En el campo de lo social -como en los otros- es imprescindible que se establezcan prioridades efectivas. Pero, debe tenerse en cuenta que esas grandes opciones que se toman respecto al destino de los recursos o al establecimiento de prioridades, trascienden el campo de lo técnico y se enraizan profundamente en la esfera de las decisiones políticas. Se trata de una decisión política del más alto nivel, pero que no es viable sin conocimientos técnicos adecuados.

c. Recuperar las grandes prioridades sociales.

Las políticas sociales se caracterizan por la agregación continua de nuevas actividades y la también continua asunción de nuevas responsabilidades. La multiplicidad de enfoques, el crecimiento burocrático de los sectores y los avances científicos y tecnológicos suelen provocar una proliferación de programas que provoca desvíos de las grandes prioridades. Es necesario insistir en ellas.

Es evidente que cada país tendrá que formular sus prioridades de acuerdo a las carac-

terísticas que la situación social presenta en él. Asimismo, las sociedades latinoamericanas han aumentado notoriamente su complejidad, por lo cual los planteos excesivamente simples no pueden dar cuenta de una situación que es extremadamente variada.

Pese a ello, teniendo en cuenta la situación de América Latina, puede afirmarse que existen algunas tareas básicas que es imprescindible cumplir a cabalidad antes que cualesquiera otras. Así, en materia educacional, se trata de alcanzar la erradicación del analfabetismo y el fortalecimiento de la escuela básica. En salud, el objetivo primordial es la atención primaria de salud, independientemente de la modalidad que presenten los servicios de salud en cada país. En relación a la vivienda hay que insistir en la urgente necesidad de preocuparse por la vivienda popular. Probablemente, centrarse en estas metas tenga escasos dividendos políticos, por lo que no sea atractiva para quienes toman las decisiones en cada sector.

#### 4. Redefinir la oferta de servicios sociales.

Por el lado de la oferta hay que preocuparse de cómo hacer llegar los bienes y servicios disponibles a los presuntos destinatarios. En muchas ocasiones los programas tienen defectos en la manera como se los ofrece. Así, cierta entrega de bienes o servicios, aparentemente gratuita porque el Estado está financiando todo el costo del proyecto, no lo es para los particulares que tienen que incurrir en otras erogaciones (como gastos de transporte, por ejemplo).

Es en los puntos de encuentro burocrático donde fracasan muchos programas sociales. Por ello se requieren estudios que sugieran alternativas de cómo alterar la forma en que se realiza la entrega y la concomitante recepción de los bienes o servicios ofertados. Hay experiencias por ejemplo que han buscado ofrecer pluralidad de servicios sociales en un mismo local, como una forma de coordinación por proximidad física (Schaffer). También, en este sentido, puede recordarse la experiencia venezolana de los módulos de servicios.

La oferta podría mejorarse si se considerasen elementos de índole cultural, regional o local que no habían sido considerados originalmente. Así, por ejemplo, el cambio del calendario escolar, en general establecido de acuerdo a las costumbres de la capital del país, que no respeta las épocas de cosecha, por lo cual compite innecesariamente con el ciclo agrícola y con la utilización de los escolares como mano de obra en esas épocas del año.

Otro caso se da cuando el personal de un centro de salud que no cumple regularmente su horario, por lo cual los usuarios deben regresar a sus casas sin haber sido atendidos. El tener que volver para recibir la atención que necesitan tiene costos elevadísimos en sufrimiento de las personas, en gastos no previstos de transporte o en el tiempo necesario para recibir la atención. Algo parecido sucede con los maestros rurales que no asisten a dictar sus clases.

También puede recordarse casos de centros de salud que carecen de los medicamentos necesarios para enfrentar las posibles enfermedades de quienes asisten a ellos, o que están instalados en un lugar que es poco apropiado para facilitar el acceso de la pobla-

ción a la que deben servir, o que prestan su atención en un idioma que no es el que habla la población de la respectiva zona. Todas estas limitaciones llevan a que la oferta de un servicio, en definitiva, sea inefectiva.

a. Realizar una prestación selectiva de servicios sociales.

La aplicación de criterios selectivistas se fundamenta, como se vio, en la necesidad de concentrar los recursos escasos sobre los grupos más necesitados de la población a efectos de provocar impactos verdaderos y tejer una red de servicios que proteja a los grupos más débiles de las consecuencias negativas de la crisis.

b. Focalizar las prestaciones.

Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues solo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan. La posibilidad de aplicar el criterio selectivista o de discriminación positiva tiene como condición que se seleccionen, previamente, los grupos objetivo de la política social que recibirán esas prestaciones. La concentración de recursos en un determinado subconjunto de la sociedad contribuye a ampliar el impacto de las prestaciones.

Hay que seleccionar, entonces, las poblaciones-objetivo, o grupos-meta a los que se destinarán las acciones sociales. Es probable que uno de los conglomerados centrales de atención sea el binomio madre-hijo. Muchos países latinoamericanos muestran enormes deficiencias en los indicadores de mortalidad infantil, atención de partos por profesionales, etc. que hacen pensar en la conveniencia de dirigir hacia allí un importante esfuerzo. Además, es claro que cuando es posible conseguir información discriminada regionalmente o por estrato social, queda claro que quienes sufren de manera notable las mayores deficiencias son justamente los grupos más pobres. Por lo mismo, entonces, centrarse en ese grupo implica atacar la pobreza. Asimismo, mejorar la atención preparto, durante el mismo, lactancia y primera infancia tiene importantes efectos sobre la reproducción, lo que afecta a la baja tasa de natalidad.

c. Evitar las filtraciones de recursos.

Por otra parte, en muchas ocasiones programas destinados a los sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza tienden a favorecer a quienes no son los más necesitados. En la tarea de evitar esa filtración de recursos debe tenerse presente que cuanto mayor sea el volumen de los considerados "pobres" también será mayor el peso de quienes no son pobres críticos. Pueden aparecer ubicados debajo de la línea de pobreza, especialmente en situaciones de crisis económica aguda, sectores que habitualmente no son pobres. En esos casos, el peso de los más pobres se reduce. Y, como es sabido, éstos suelen estar atomizados y tienen poca capacidad de organización y de defensa de sus propios intereses (Franco, 1982). En tal situación los mayores receptores de los beneficios aportados por los programas gubernamentales suelen ser grupos que solo han quedado por debajo de la línea de pobreza a consecuencia de la elevación de la misma.



Los anteriores comentarios llevan a destacar la necesidad de fijar la población-objetivo de un proyecto teniendo en cuenta el monto de los recursos disponibles. Como éstos siempre son escasos, el criterio de pobreza debe ser exigente pues solo así se logrará utilizarlos realmente en quienes más los necesitan.

5. Facilitar el acceso a las prestaciones sociales, es decir, lograr que los servicios se usen.

Se vio en el punto anterior que defectos en la oferta pueden hacer que los potenciales destinatarios terminen no recibiendo los bienes y servicios que les están destinados. Por el lado de la demanda, también es posible tomar medidas que podrían facilitar el acceso a los servicios.

a. Suministrar información sobre los servicios existentes.

En muchos casos, el no uso del servicio deriva de la ignorancia de su existencia. A los usuarios les falta, en general, información adecuada de lo que se ofrece en el "mercado" de servicios. La solución más obvia sería educar al presunto cliente y darle la información que necesita. Por ejemplo, puede recordarse que en Gran Bretaña se publica periódicamente la *Consumer's Guide to the British Social Services* (Wilnot 1967, 1971, 1973, 1974, 1975, 1976, 1978). En la actualidad, parece más conveniente la utilización de los medios de comunicación de masas no solo para difundir la existencia de ciertos servicios, sino para que ellos mismos sean instrumentos de difusión de mensajes destinados a mejorar las condiciones de educación y salud de la población. No se trata solo de promover sistemas de radio o televisión destinados a la enseñanza, sino pensar en que se requiere utilizar todos los medios de difusión (que son concesiones estatales a particulares) para que cumplan con la función social de contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las grandes mayorías del país. En general, estos medios que están disponibles, no se utilizan con la intensidad que deberían.

Pero sucede que, en la mayoría de los casos, no basta con informar a los potenciales usuarios de que existe el servicio. Ellos requieren apoyo para moverse en el laberinto burocrático, donde las múltiples agencias siguen procedimientos disímiles. Vale decir, se necesita que haya alguien que asuma el papel de negociador, en representación del cliente, con todas las consecuencias negativas que ello puede tener al generar dependencia.

b. Superar obstáculos culturales.

En ocasiones las autoridades, con las mejores intenciones, deciden prestar cierto tipo de servicios, pero no tienen en cuenta los obstáculos culturales que pueden levantarse frente a esa política. La recepción de los servicios puede implicar un cambio de actitud o de prácticas tradicionales arraigadas y, por lo mismo, esa política será objeto de controversia. El ejemplo más dramático, en tal sentido, tal vez sea el de la película boliviana *Sangre de cóndores*, basada en hechos reales relacionados con el intento de aplicación de políticas de control de la natalidad.

c. Reducir los costos para los usuarios.

También es usual que las autoridades consideren que están prestando un servicio “gratuito” porque el erario público sufraga el cien por ciento de los gastos previstos en el proyecto. Sin embargo, ello no quiere decir que la recepción de la prestación sea gratuita para el beneficiario. En muchas ocasiones debe incurrir en costos directos o indirectos para acceder a ella, que pueden desestimularlo a recibir ese servicio.

Así la educación pública “gratuita” tiene costos en libros, cuadernos, ropa adecuada para asistir a la escuela, matrículas por exámenes, la merienda, el transporte, u otras múltiples formas. El Banco Mundial en un estudio sobre Malasia concluyó que las familias que enviaban a sus hijos a la escuela debían gastar US \$ 47 en caso de la enseñanza primaria y US \$ 123 en la enseñanza secundaria por cada estudiante en la educación gratuita.

Para las familias de modestos recursos el mantener a sus hijos en las escuelas tiene un costo de oportunidad importante. En el agro, esos niños podrían estar trabajando junto a sus padres. En la ciudad, se convertirían en perceptores de ingresos por diversas vías, algunas de ellas tal vez delictivas. Por lo mismo, si se quiere lograr la permanencia en la escuela de tales niños se requiere no sólo la educación gratuita, sin costos indirectos como los mencionados precedentemente, sino incluso pensar en algún otro tipo de subsidio que haga atractiva la permanencia en clases tanto para los propios niños como para su familia.

d. Considerar las estrategias de sobrevivencia de las familias.

Desde hace algún tiempo se habla en América Latina del tema de las estrategias de sobrevivencia (concepto originado en Duque y Pastrana 1973), pero normalmente no es tenido en cuenta cuando se preparan las políticas sociales, pese a la importancia que tiene. Se mencionó la existencia de diversos sectores de la política social. El llamado “informal” está conformado, justamente, por las prestaciones sociales que se llevan a cabo en el seno de la familia.

Por ello cualquier programa impulsado por el sector público social debería tener en cuenta la forma de actuación y de repartición de los bienes que es propia de ese otro sector. Así, puede mencionarse el caso de la evaluación del Programa de Promoción Social Nutricional de la República Argentina, en el cual se encontró, entre otros hallazgos, que niños participantes del Programa habían aumentado su grado de desnutrición durante el desarrollo del mismo. Una investigación en profundidad permitió comprobar que ello se debía a que la distribución de los alimentos en el hogar se hacía excluyendo al niño al considerarse que ya había sido alimentado en la escuela, donde solo se le brindaba un complemento nutricional, con menos calorías y proteínas que las que recibía en su casa con anterioridad (Cohen-Franco 1988).

6. Mejorar la capacidad de administración de los programas sociales.

Un problema central de la puesta en práctica de políticas públicas en América Latina es la administración de los programas y proyectos. Como se mencionó, las grandes reformas administrativas que se han intentado realizar en muchos de estos países han fracasado en general. Parece más adecuado, por tanto, postular simplemente avances parciales y, en esta línea, se sugieren algunas orientaciones.

a. Evitar duplicaciones y coordinar de las instituciones.

Un problema típico de las políticas sociales es su descoordinación. Como se ha visto, en muchos casos los mismos criterios de asignación de recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que ellas aborden parcialmente, según su especialización funcional o sectorial, aspectos de una problemática que suele ser única, la pobreza. Esos criterios hacen que organismos pertenecientes a diferentes sectores del Estado se encarguen de la aplicación (nacional, provincial, municipal), de la política, o dirijan sus acciones a diferentes poblaciones. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades diferentes (asistenciales, curativas, preventivas, etc. ) y se recurre, además, al empleo de medios también distintos. En unos casos, el gobierno presta directamente el servicio; en otros, promueve la actividad del sector privado, mediante subvenciones o mecanismos que lo incentiven a realizar tal tipo de actividades.

Las posibilidades de coordinar tales esfuerzos son dificultosas y, a menudo, los esfuerzos resultan estériles. Cada organización tenderá a considerar esencial el servicio que ella presta, y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras, más que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos que las nutren a todas ellas provienen de la misma fuente, por lo que si aumentan los otorgados a una, ello implica que otra no los recibirá -como en un juego de suma cero- con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia para la agencia perjudicada.

La necesidad de coordinación en las políticas sociales desemboca, inevitablemente, en los problemas de la autoridad y de la articulación de las instituciones que actúan en el campo social. Estas cuestiones suelen ser las menos visibles y las que mayor impacto tienen sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia a fundar continuamente nuevas instituciones para la ejecución de los programas sociales, sino en la dificultad de jerarquizar las funciones. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que todo es igualmente importante, y se mantienen prioridades de épocas en que los problemas eran diferentes. Lo que falta, en rigor, es la autoridad real que disponga qué debe hacerse primero. A menudo, el sector social está a cargo de diversos organismos o personas que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que incluso en ocasiones llegan a ser antagónicos.

La solución habitual trata de coordinar instituciones, recurriendo a la creación de comités o comisiones, cuya función sería limitar las autonomías burocráticas, planificar conjuntamente la actuación de las instituciones y distribuir los fondos existentes para abordar los nuevos programas. En la práctica, tales comités suelen carecer de efectividad. Se trata, en definitiva, entre otras consideraciones, de adoptar decisiones de naturaleza política, en un ambiente en que ninguno de los miembros obtiene gratificaciones de realizar la tarea, ni tampoco es castigado por no llevarla adelante. En consecuencia, prefiere orientar su tiempo a otras actividades donde los réditos políticos puedan ser mayores. En muchos casos, incluso, resulta difícil lograr que los miembros de la comisión asistan a sus reuniones.

Por otro lado, esas comisiones se convierten en nuevas áreas de confrontación de per-

sonas y grupos, en foros de negociación y escenarios donde los sectores sociales, por cuenta propia o por interpósita persona, a través de las diferentes burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses, estrategias y objetivos. Dichas situaciones dejan en claro que la burocracia está ligada a los grupos y que su principal objetivo autónomo es su propia conservación.

Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva para establecer prioridades reales. A menudo, el sector social es dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y que llegan a ser, a veces, rígidamente antagónicas. La solución de los comités puede ser meramente formal. Tampoco es necesariamente mejor la creación, postulada a menudo, de un ministerio especial para dirigir al sector ya que, en ese caso, todo se jugará en la autoridad real de quien ocupa el cargo (Solari et al. 1980).

b. Crear una red descentralizada y desconcentrada de servicios sociales.

En consonancia con una política basada en los criterios de la prestación selectiva de servicios sociales, el Estado tiene que estar organizado de modo descentralizado y desconcentrado.

i. Descentralizar la toma de decisiones. Una característica sobre la que se ha insistido mucho últimamente es el carácter centralizador del Estado en América Latina. Podrían encontrarse muchas razones para ello, no solo de tipo económico, sino también histórico y cultural (Franco 1982). En el momento actual parece especialmente relevante realizar un esfuerzo por trasladar la capacidad de tomar decisiones a instancias descentralizadas. Ello permitirá que se decida con mayor conocimiento de la realidad específica, que se logre una mayor participación de los que serán directamente afectados por la medida tomada, y que se facilite también el control de los administradores.

Este proceso incluye la desconcentración de los servicios sociales. Ello, sin duda, puede contribuir positivamente a impedir el paralelismo administrativo, las deficiencias burocráticas, o la total descoordinación de los organismos administrativos.

En ocasiones se ha pretendido estar llevando adelante un proceso de descentralización, cuando en realidad de lo que se trataba era de traspasar los problemas a las regiones, sin hacer lo propio con los recursos, que se mantenían en poder del gobierno central. Obviamente, no es eso lo que se está postulando aquí. La descentralización es un reclamo generalizado en todo el continente. Pero no basta con efectuar concesiones formales en tal sentido; se requiere la descentralización real de recursos, aunque sean escasos.

ii. Fortalecer los municipios. América Latina es un continente con municipalización insuficiente. Ello tiene enormes consecuencias negativas tanto en el mundo rural como en las áreas metropolitanas, en especial en las periferias urbanas.

Entre otros elementos importantes, hay que reconocer que el proceso de municipalización tiende a favorecer el desarrollo de la sociedad política y es, probablemente, uno de los canales fundamentales para la consolidación de la democracia.

Pero es necesario también ser cuidadosos en lo que se pretende de este proceso. Así, no puede pretenderse que la municipalización metropolitana sea una panacea que solucione los grandes problemas de dichas áreas (tránsito, medio ambiente, etc.). A lo más, puede vincular a la población con las instancias donde se resuelven los problemas que las afectan.

El fortalecimiento del régimen municipal supone también la organización de una planificación participativa que facilite la coordinación de los servicios y la distribución o localización de los mismos.

c. Obtener la colaboración de los usuarios.

El rasgo más específico de las políticas sociales es que, en su fase de ejecución, requieren contar con el apoyo, la colaboración, la aceptación de los usuarios. Las prestaciones sociales son continuas, lo que exige una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, quienes elaboran las decisiones sociales siempre reclaman el apoyo de los usuarios. Incluso en el caso de políticas selectivas, dirigidas a poblaciones determinadas también se requiere contar con una respuesta social organizada o cuasiorganizada. Así lo comprueban las experiencias de subsidio habitacional dirigidas a los grupos en situación de pobreza crítica y la atención primaria de salud.

Es en el mundo marginal donde surge la participación en su forma típica, aun cuando siempre exista la necesidad de participación, adoptando en cada caso formas diferentes. En unas, como la provisión de vivienda, se da como autoayuda (Turner 1977; Turner y Richter 1976). En la enseñanza, la moda de la educación participativa espera y exige de quienes reciben la enseñanza una actitud diferente, no meramente receptiva (Cariola 1980). Como en estos ejemplos, bajo diferentes formas, toda política social exige que los usuarios de los servicios o los que reciben la ayuda, tengan una actitud activa y positiva respecto de los beneficios que se les entregan. Esto marca una diferencia respecto de otras políticas y muestra una dificultad en obtener resultados exitosos.

Para consolidar una red descentralizada de servicios sociales se requiere lograr la participación activa y consciente de los grupos sociales en las regiones y comunas. Interesa, sobre todo, que allí pueda expresarse la demanda marginal y que ella se vincule directamente a los procesos democráticos de adopción de decisiones. El ideal sería que la ciudadanía votara por los diferentes proyectos que están en consideración y resolviera cuál le conviene más. Nadie sabe mejor que los interesados aquello que les sirve.

Hay que lograr la colaboración activa de los usuarios en las diferentes etapas de diseño, elaboración y ejecución de la política social. Una de las vías para lograrlo, que desborda los márgenes tradicionales de la participación, es la gestión de los organismos de la seguridad social por los propios usuarios. Dado el monto de los recursos que ellos acumulan, su capacidad de inversión, y el papel que les ha correspondido en el manejo de los servicios de atención sanitaria, los fondos previsionales pueden constituir un mecanismo de especial trascendencia para crear nuevas formas de propiedad social.

De hecho, un nuevo tercer sector de la economía, diferente de las propiedades privada

y pública clásicas, está surgiendo en diferentes países de la región, y al mismo pueden contribuir los fondos de capitalización que pertenezcan a los afiliados a la previsión, a los sindicatos y a las cooperativas. Dentro de las perspectivas de transformación estructural latinoamericana, ésta merece especial atención (Cohen et al. 1988).

d. Lograr la persistencia y la continuidad de las políticas sociales básicas.

La persecución de la austeridad, la vocación por la innovación que marque la presencia en un determinado cargo, u otras razones tienden a ir contra la persistencia de las políticas sociales. En muchas ocasiones, resulta vital el darles continuidad. Así, por ejemplo las medidas destinadas a sacar a niños de la desnutrición no dan resultados inmediatos. Es necesario mantenerlas durante un cierto período. Por tiempos menores, el resultado de las acciones es igual a cero. Se trata entonces de esfuerzos y recursos perdidos. Si no se va a mantener la política por el tiempo que es necesario técnicamente para producir el impacto buscado, más vale no iniciarla (Cohen-Franco 1988).

## Bibliografía

AHUMADA, Jaime, 1986, *Planificación y política en el gobierno municipal democrático*. Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPRD-D/98.

BASALDUA, Raúl, 1983, *La ejecución de políticas sociales de la Administración Central por los gobiernos municipales*, Buenos Aires, CIDES.

BANCO MUNDIAL, 1983, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1983* Washington, Banco Mundial.

BOISIER, Sergio, 1987, *Ensayo sobre descentralización y desarrollo regional*. Santiago, Chile, Cuadernos del ILPES N. 32.

BUSTELO, Eduardo, 1988, *Política social en un contexto de crisis: Será que se puede?*, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial -ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

COHEN, Ernesto et al., 1988, *Microempresas y economía popular*. ILPES Oficina para Centroamérica y Panamá, Fundación Grupo Esquel y Programa Nacional de Microempresas de Guatemala, San José Costa Rica (por aparecer).

COHEN, Ernesto y FRANCO, Rolando, 1988, *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CORNIA, Andrea, 1987, "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia", en Giovanni A. Cornea, Richard Jolly, Frances Stewart, Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. México, Siglo XXI de España Editores.

COSTA FILHO, Alfredo, 1988, *Progreso social en América Latina: Utopía para la próxima década?*, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial -ILPES- UNICEF, 20-24 junio.

FLAÑO, Nicolás, 1984, *Informe de misión de asistencia técnica*. Proyecto ECU 81/001, "Políticas Públicas", PNUD/DTCD, Quito.

FRANCO, Carlos, 1988, *Políticas sociales, desarrollo, participación y concertación*, documento preparado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial -ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

FRANCO, Rolando, 1983, "Las grandes controversias de la política social", en R. Franco y J.C. Cuentas Zavala, editores, *Desarrollo social en los ochenta*, Santiago, Chile, CEPAL/ILPES/UNICEF.

FRANCO, Rolando, 1987, *Las políticas sociales en la postcrisis* presentado al Seminario sobre Programación de la Inversión Pública en Centroamérica y Panamá, Tegucigalpa, ILPES-Banco Centroamericano de Integración Económica, diciembre.

FRANCO, Rolando, PALMA, Eduardo, 1988, *Impacto social de la crisis*. San José. Costa Rica, ILPES (próximo a aparecer).

GALILEA, Sergio, 1988, *Lineamientos estratégicos y políticas de desarrollo social en la escala local*. Tegucigalpa, SECPLAN, Grupo Especial de Consultores en Planificación Urbano-Regional, borrador.

GUIMARAES, Roberto, 1985, *Participación comunitaria, Estado y desarrollo*. Hacia la incorporación de la dimensión participativa en la formulación e implementación de programas de desarrollo. Santiago, Chile, ILPES.

ISRAEL, Arturo, 1983, "La gestión y el desarrollo institucional, Finanzas y Desarrollo", septiembre, 15-18.

LLANDEL-MILLS, Pierre, 1983, "La administración: un factor que fija límites al desarrollo", Finanzas y Desarrollo, septiembre, 11-15.

MARTIN, Juan, GUIJARRO, Maite, *Impacto de la crisis económica sobre gasto y financiamiento públicos*. Trabajo presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial - ILPES-UNICEF, 20-24 junio.

NUÑEZ DEL PRADO, Arturo, 1988, *Economías de viabilidad difícil*. Una opción a examinar, Santiago, Chile, ILPES, borrador, junio.

PALMA, Eduardo, 1983, *La descentralización desde una perspectiva política*, presentado al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual Brasilia, ILPES/CENDEC, 12-15 diciembre.

PALMA, Eduardo, 1985, *La descentralización de la política social: Participación e intersectorialidad*, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-48.

PETREI, Humberto, 1984, "El gasto público en educación y el acceso a la Universidad: cómo financiar el ingreso libre?" *Novedades Económicas*, Año 6, N. 45, septiembre.

PINTO, Matilde, 1988, *El componente social del ajuste económico en América Latina*, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo Recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Mundial -ILPES- UNICEF, 20-24 junio.

PIZZORUSSO, Alessandro, 1984, *Lecciones de Derecho Constitucional*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

RAMA, Germán W., 1986, *Bases de políticas sociales para las propuestas de la CEPAL*, Santiago, Chile, ILPES, Doc. CPS-51.

ROMERO, Fernando, 1988, *Fondo Social de Emergencia*. Bolivia, presentado al Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina, Santiago, Chile, Banco Muncial -ILPES-UNICEF, 20-24 junio.



SANTOS, Eduardo, 1987, *Evaluación de las políticas sociales aplicadas en el Ecuador en el área de la reproducción biológica y las primeras etapas de la reproducción social*. Montevideo, CEPAL, LC/R.578 (sEM. 39/3), mayo.

TOURAINÉ, Alain, 1984, *Actores sociales y pautas de acción colectiva en América Latina*. Santiago, Chile, PREALC.



# LAS POLITICAS SOCIALES Y LA REFORMA POLITICA

**Santiago Escobar**



De acuerdo a los indicadores sociales que diferentes organismos e instituciones vienen presentando en los últimos años, los países de América Latina se enfrentan a un gran dilema. Realizar una profunda transformación desde la base de su sistema político, formulando un proyecto que relance el desarrollo económico y social de una manera participativa e integral o enfrentar una acelerada descomposición de sus instituciones y de sus patrones de gobernabilidad.

En este contexto, la gobernabilidad debe ser entendida no solo como una capacidad técnica y/o política de control de los procesos sociales tal como ellos se presentan en la coyuntura y dentro de un margen aceptable de tensión o conflicto, sino como la aptitud para introducir los cambios necesarios (económicos, tecnológicos, de participación) y avanzar de manera coherente hacia metas políticas sin situaciones dramáticas de dislocación social. Es decir, se trata de un concepto dinámico referido a la capacidad social de autocorrección en la consecución de las metas.

Por ello, la gobernabilidad es un concepto referido a la política como proyecto y no a los mecanismos de gobierno, entre ellos la eficacia de la administración, aunque esta última sea un componente fundamental de los niveles de gobernabilidad. La racionalidad y la pericia de la administración estatal son elementos claves de la gestión de gobierno, pero la gobernabilidad se refiere a la forma en que el cuadro de problemas y situaciones se expresa en el cuerpo social y a la manera como el sistema político selecciona objetivos y metas y gestiona los recursos económicos y políticos.

Las actuales circunstancias que vive la región, con una profunda caída de las tasas de bienestar económico y una pérdida acelerada del control efectivo de la conducta de los diversos actores sociales por parte del Estado, se deben, no tanto a una carencia técnica en la selección de los métodos para enfrentar un cuadro social complejo y dinámico, sino, fundamentalmente, a una falta de objetivos políticos que den coherencia a un proyecto de desarrollo nacional. Habida consideración de los profundos cambios económicos y sociales que se han operado en el campo internacional y a la heterogeneidad interna.

Estas reflexiones iniciales tienen, a nuestro juicio, un profundo significado respecto del tratamiento del tema de las políticas sociales, pues ellas, en este contexto, no deben ser tratadas bajo el prisma de la ecuación costo-eficiencia sino fundamentalmente de la reforma política.

El problema aparece muy claro cuando se plantean cuestiones específicas como el contexto macroeconómico de las políticas sociales, es decir, la coherencia que ellas tienen con la decisión de actuación en los campos monetario, gasto fiscal, inversiones, y otros. O cuando se discuten temas más puntuales todavía como el tamaño, la for-

taleza y las formas en que actúa el Estado en el campo de las políticas sociales, la selección de metas y objetivos, o la identificación de los grupos beneficiarios y la forma en que estos participan en el diseño y ejecución de las políticas.

En este sentido, las políticas sociales, es decir, un diseño coherente y con voluntad política de ellas, tiene mucho que ver con la reforma del sistema político.

### **El cuadro social de la región**

El terrible deterioro de los indicadores sociales de la región no debe ser interpretado como una simple curva estadística. Lo fundamental de las cifras es que representan la inviabilidad del sistema político, tal como está funcionando, para potenciar cambios y atender a una creciente y compleja cantidad de demandas.

Todas las actividades que cubren lo que tradicionalmente se denomina políticas sociales, esto es, salud, vivienda, educación, empleo y seguridad social, se presentan como una mancha crítica en la sociedad latinoamericana.

Según UNICEF "los efectos combinados del estancamiento del comercio exterior, la caída de los precios, la disminución de la ayuda, la creciente deuda externa y el descenso sostenido de los créditos privados, han producido una detención o retroceso del desarrollo económico en muchos países. Entre 1980 y 1985 el ingreso medio descendió en 17 de los 23 países de América Latina (...) en un 9%.<sup>1</sup> Los esfuerzos gubernamentales se han concentrado en la aplicación de políticas de corto plazo destinadas a devolver un equilibrio mínimo a las economías, a través de mecanismos como recortes presupuestarios en las áreas de políticas sociales, devaluaciones y restricciones de crédito, que tienen un fuerte impacto negativo en los sectores de menores ingresos.

Ello ha llevado a una situación de riesgo alimentario a una gran porción de la población, al deterioro de los salarios reales, a la precariedad de los servicios de salud, vivienda y educación, a una absolutamente insuficiente cobertura de seguridad social, todo lo cual torna dramática la situación.

Desde 1972-1974, época denominada como de "crisis de escasez" por la FAO, el problema de la seguridad alimentaria ha ocupado un lugar importante en los foros internacionales y, supuestamente, ha sido un punto central en las políticas gubernamentales de la región. Desde esa época y en menos de una década, se pasó de un déficit a una sobreoferta de alimentos a nivel mundial, cosa que permitió una reposición de los inventarios, y un descenso en los precios de los principales alimentos en el mercado internacional. Pero, cuestión muy significativa, el acceso universal a los alimentos por parte de la población siguió siendo un problema, y, más aún, se agudizó. Es decir, el ingreso disponible para consumo alimentario en amplios sectores de la población siguió siendo insuficiente para satisfacer sus mínimas necesidades nutricionales.

---

1 UNICEF. Estado Mundial de la Infancia-1987, Nueva York, 1987, pág. 2 y siguientes.

De acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, cerca del 44% de la población latinoamericana, es decir, alrededor de doscientos millones de personas, están en el subconsumo alimentario.

**Cuadro 1**  
**Estimaciones de la desnutrición y demanda insatisfecha,**  
**alrededor de 1980 (En porcentajes)**

	Ingesta calórica por debajo de	
	1,4 TMB <sup>a</sup>	Norma básica <sup>b</sup>
Argentina (1982)	5,6	17,9
Brasil (1984) <sup>c</sup>	24,2	46,0
Colombia (1982)	24,8	48,0
Chile (1982) <sup>c</sup>	12,5	35,2
Guatemala (1979-1981)	38,7	62,9
Honduras (1982) <sup>c</sup>	41,3	61,4
México (1977)	25,5	43,3
Panamá (1982)	13,1	48,4
Perú (1978)	40,5	61,8
Venezuela (1982)	12,7	37,5

**Fuente:** Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO a base de antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso, CEPAL Serie Distribución del Ingreso; para Brasil, República Federativa do Brasil, Programa de Ação Governamental.

a 1,4 veces Tasa de Metabolismo Basal.

b J. C. Feres y A. León, "Determinación de las necesidades de energía y proteínas para nueve países de América Latina", CEPAL (fotocopia), Santiago, 1988.

c Norma básica estimada a partir de la relación entre los valores del estudio citado y los calculados por Altimir (1979) para países con características demográficas semejantes.

Los problemas de seguridad alimentaria se deben, fundamentalmente a una injusta distribución de ingresos en la sociedad, lo que vinculado a dificultades de producción alimentaria para consumo interno, la convierten en una de las situaciones de más difícil reversión, con un fuerte impacto sobre la salud y el desarrollo educacional de los países de la región.

Según el Banco Mundial, países como Brasil, Argentina, México, Venezuela o Perú, presentan una concentración en la distribución del ingreso en que el 20% más alto de la población se lleva entre el 55 y el 60% del ingreso nacional.<sup>2</sup>

2 Banco Mundial. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988. Washington, 1988, págs. 306-307.

**Cuadro 2**  
**Tasa de crecimiento de la ingesta calórica**  
**per cápita para consumo humano<sup>a</sup>**  
**1960-1985**

	1960-1970	1970-1980	1980-1985
Centroamérica	0,8	0,5	0,6
Caribe (excepto Cuba)	0,7	0,5	0,6
Cuba	1,5	1,0	2,1
Países andinos	0,3	0,8	-0,1
Cono sur	0,6	-0,2	-0,4
Brasil	0,7	0,6	0,1
México	0,6	1,2	0,8
América Latina y el Caribe	0,6	0,6	0,2

Fuente: Elaborado por la División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, a base de información de la FAO, Supply-utilization accounts.

a Tasas anuales entre los trienios 1961-1963, 1969-1971, 1979-1981 y 1983-1985.

La situación de la salud en la región presenta, también, un cuadro crítico.

Según estadísticas de UNICEF, más de un tercio de la población no tiene acceso a los servicios de salud, siendo la población rural la más afectada, con casos extremos como los de Ecuador, Bolivia o Argentina en que los porcentajes de población rural sin acceso a servicios de salud alcanza al 70, 64 y 79% respectivamente.<sup>3</sup>

La situación de la vivienda es igualmente difícil. Según un estudio de PREALC, y de acuerdo a los patrones habituales de medición, se estima que una población total de 364 millones de personas ocupaban hacia 1980 46,7 millones de viviendas, de las cuales no menos de la mitad de las rurales y un tercio de las urbanas precisaban ser reconstruidas o mejoradas. Siguiendo esa pauta, para saldar el déficit acumulado y proporcionar a las nuevas familias una vivienda aceptable en los próximos 20 años, habría que construir en el período más de 89 millones de viviendas, que a un costo promedio de 5.000 dólares USA para la población de ingresos bajos (50%) y de 25.000 para el resto, daría un esfuerzo anual igual a 66.750 millones de dólares.<sup>4</sup>

Según el mismo estudio, es evidente que si se revisan los criterios de análisis, básicamente la calificación de la calidad de los materiales y la capacidad de la vivienda,

3 UNICEF. Estado Mundial de la Infancia 1989. Nueva York 1989. Págs. 98 y 99.

4 Durán Hernan y Soza, Segio. "Consideraciones acerca del problema de la vivienda en América Latina" PREALC/OIT. Monografía sobre empleo/36 Marzo de 1984.



el volumen del déficit debe disminuir y por consiguiente el esfuerzo a realizar, pero se mantiene en niveles muy significativos.

El problema se acentúa si se vincula con los patrones de asentamiento de América Latina que demuestran que para fines de siglo más de las dos terceras partes de la población vivirá en ciudades de más de 20.000 habitantes, más del 50% de la población urbana se concentrará en no más de 40 ciudades y América Latina tendrá 3 de las 10 ciudades más grandes del mundo: México, Sao Paulo y Río de Janeiro.<sup>5</sup>

La situación de la producción, el empleo y los salarios se presentan tan críticas como las anteriores.

En el transcurso del año 1988 el PIB por habitante disminuyó en 1.5% en promedio, con casos extremos como los de Trinidad Tobago 39%, Bolivia 24%, Venezuela 15%, Perú 14% y México 11%.

**Cuadro 3**  
**América Latina y el Caribe:**  
**evolución del producto interno bruto por habitante**

	Tasas anuales de crecimiento							Variación acumulada
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>	1981-1988 <sup>a</sup>
América Latina (excluye Cuba)	-3,5	-4,7	1,4	1,4	1,6	0,3	-1,5	-6,6
Países exportadores de petróleo	-3,1	-7,5	0,1	-0,1	-3,3	-0,9	-1,4	-12,5
Bolivia	-6,9	-9,0	-3,0	-2,8	-5,6	-0,3	-0,3	-26,3
Ecuador	-1,8	-4,0	1,8	1,9	0,5	-11,2	5,0	-7,6
México	-3,0	-6,5	1,2	0,2	-6,1	-0,8	-1,7	-10,6
Perú	-2,3	-14,1	2,1	-0,3	6,2	3,8	-9,8	-13,6
Trinidad y Tobago	-1,2	-15,0	-6,4	-3,3	-5,3	-8,1	-5,5	-38,6
Venezuela	-4,0	-8,1	-4,2	-1,4	4,0	0,3	2,3	-14,6
Países no exportadores de petróleo	-3,7	-2,9	2,2	2,3	4,6	1,0	-1,5	-2,9
Argentina	-7,2	1,1	0,8	-5,8	4,4	0,3	-0,8	-15,2
Barbados	-5,2	0,0	3,2	0,6	4,8	1,4	2,1	4,3
Brasil	-1,4	-4,6	3,4	6,0	5,8	0,7	-2,3	1,5
Colombia	-1,1	-0,3	1,6	1,6	3,7	3,3	1,9	11,1
Costa Rica	-10,0	-0,3	4,8	-2,1	2,4	1,7	0,4	-8,7
Cuba <sup>b</sup>	3,3	4,3	6,5	3,9	0,3	-4,7	1,0	33,1
Chile	-14,5	-2,2	4,3	0,7	3,6	3,7	4,5	1,9
El Salvador	-6,5	-0,3	1,3	0,5	-1,2	0,8	-0,8	-15,2
Guatemala	-6,1	-5,4	-2,8	-3,3	-2,6	0,2	0,6	-19,5

5 Coulson, Eric. Entidades de Financiamiento para la vivienda del mercado informal. "Revista Interamericana de Planificación. Volumen XX No. 80, Diciembre de 1986.

**Cuadro 3 (continuación)**  
**América Latina y el Caribe:**  
**evolución del producto interno bruto por habitante**

	Tasas anuales de crecimiento							Variación acumulada
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>	1981-1988 <sup>a</sup>
Guyana	-12,6	-11,7	0,3	-0,8	-1,6	-1,1	—	—
Haití	-5,2	-1,2	-1,4	-1,3	-1,3	-2,4	-6,8	-21,7
Honduras	-5,4	-3,6	-1,2	-1,9	-0,9	0,9	-0,2	-14,1
Jamaica	-1,5	-0,4	-2,2	-6,9	1,0	4,1	1,4	-2,8
Nicaragua	-4,0	1,2	-4,8	-7,3	-3,9	-1,7	-12,1	-27,4
Panamá	2,7	-2,2	-2,6	2,6	1,3	0,0	-26,6	-24,0
Paraguay	-4,0	-6,0	0,0	0,9	-3,3	1,4	3,1	-3,0
República Dominicana	-1,1	2,5	-2,0	-4,1	0,8	5,5	-1,3	1,4
Uruguay	-10,7	-6,6	-2,0	-0,6	6,3	4,5	-0,8	-9,8

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de producto interno bruto. Las cifras de población corresponden a estimaciones del CELADE.

a Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

b Se refiere al concepto de producto social global.

Según CEPAL, además, el promedio de inflación alcanzó el 470% con un repunte generalizado en todo el continente, mientras los salarios medios reales experimentaron un fuerte deterioro, principalmente en actividades como agricultura o construcción, en las que participan trabajadores pertenecientes a los grupos más pobres de la sociedad.

**Cuadro 4**  
**América Latina y el Caribe:**  
**evolución de las remuneraciones medias reales**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
Indices promedios anuales (1980 = 100)									
Argentina <sup>b</sup>	100,0	89,4	80,1	100,5	127,1	107,8	109,5	103,0	97,9
Brasil									
Río de Janeiro <sup>c</sup>	100,0	108,5	121,6	112,7	105,1	112,7	121,8	102,4	99,8
Sao Paulo <sup>d</sup>	100,0	104,7	107,2	94,0	97,9	120,4	150,7	143,2	147,5
Colombia <sup>e</sup>	100,0	101,4	104,8	110,3	118,5	114,9	120,2	119,7	119,0
Costa Rica <sup>f</sup>	100,0	88,3	70,8	78,5	84,7	92,2	97,8	—	—
Chile <sup>g</sup>	100,0	108,9	108,6	97,1	97,2	93,5	95,1	94,7	100,9
México <sup>h</sup>	100,0	103,5	104,4	80,7	75,4	76,6	72,3	72,8	—
Perú <sup>i</sup>	100,0	98,3	100,5	83,7	70,1	59,6	75,5	80,0	52,7
Uruguay <sup>j</sup>	100,0	107,5	107,1	84,9	77,1	88,1	94,0	98,5	100,8

**Cuadro 4 (continuación)**  
**América Latina y el Caribe:**  
**evolución de las remuneraciones medias reales**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
	<b>Variación porcentual<sup>b</sup></b>								
Argentina	11,8	-10,6	-10,4	25,4	26,4	-15,2	1,6	-5,9	-5,0
Brasil									
Río de Janeiro	5,2	8,5	12,1	-7,3	-6,7	7,2	8,1	-16,0	-12,8
Sao Paulo	8,0	4,7	2,4	-12,3	4,1	23,0	25,2	-5,0	4,6
Colombia	0,8	1,4	3,7	5,0	7,3	-3,0	4,9	-0,4	-0,6
Costa Rica	0,8	-11,7	-19,8	10,9	7,8	8,9	6,1	—	—
Chile	9,0	8,9	-0,2	-10,7	0,1	-3,8	1,7	-0,3	6,7
México	-2,9	3,5	0,9	-22,7	-6,6	1,6	-5,6	0,7	—
Perú	12,4	-1,7	2,3	-16,7	-15,5	-15,0	26,7	6,0	-34,5
Uruguay	-0,4	7,5	-0,3	-20,7	-9,2	14,1	6,7	4,8	2,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficiales.

a Cifras preliminares

b Salarios totales medios mensuales en la industria manufacturera. Promedio de doce meses. 1988, promedio enero-septiembre.

c Salarios medios en la industria de base, deflactados por el IPC de Río de Janeiro. Promedio de doce meses. 1988, promedio enero-mayo.

d Salarios medios en la industria manufacturera en el Estado de Sao Paulo, deflactados por el índice de costo de vida de la misma ciudad. Promedio de doce meses. 1988, promedio enero-septiembre.

e Salarios obreros en la industria manufacturera, excepto trilla de café. Promedio de doce meses. 1988, promedio enero-julio.

f Remuneraciones medias declaradas de los adscritos al seguro social.

g Remuneraciones medias de los asalariados en los sectores no agrícolas. Promedio de doce meses. 1988, promedio enero-octubre.

h Salarios medios en la industria manufacturera. Promedio de doce meses.

i Salarios obreros del sector privado en Lima Metropolitana. Promedio febrero, mayo, agosto y noviembre. 1987, promedio de doce meses. 1988, enero-octubre.

j Índice de salarios medios reales. Promedio de doce meses. 1988, promedio enero-septiembre.

k Respecto a igual período del año anterior.

La disminución de los salarios ha sido particularmente dramática en países como Argentina, Venezuela, México, Ecuador y Brasil, afectando de manera especial al salario urbano, lo que junto a las drásticas políticas de ajuste aplicadas provocó violentos estallidos en Venezuela y Argentina, que perfectamente pueden volver a repetirse.

**Cuadro 5**  
**América Latina y el Caribe:**  
**evolución del salario mínimo real urbano**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988 <sup>a</sup>
<b>Indices promedios anuales (1980 = 100)</b>									
Argentina <sup>b</sup>	100,0	97,8	97,8	136,9	167,7	117,1	111,1	122,3	95,8
Brasil <sup>c</sup>	100,0	104,4	104,9	93,0	86,0	88,8	87,1	71,2	67,1
Colombia <sup>d</sup>	100,0	98,9	103,6	107,9	113,5	109,4	114,2	113,0	111,3
Costa Rica <sup>e</sup>	100,0	90,4	85,9	99,3	104,4	112,2	118,7	18,6	116,5
Chile <sup>f</sup>	100,0	115,7	117,2	94,2	80,7	76,4	73,6	69,1	73,4
Ecuador <sup>g</sup>	100,0	86,2	75,9	63,6	62,8	60,4	65,0	61,4	53,6
México <sup>h</sup>	100,0	101,9	92,7	76,6	72,3	71,1	64,9	60,6	53,6
Paraguay <sup>i</sup>	100,0	103,9	101,9	94,2	93,8	99,6	108,3	122,6	134,2
Perú <sup>j</sup>	100,0	84,2	77,8	89,2	69,0	60,3	62,5	64,0	60,1
Uruguay <sup>k</sup>	100,0	103,4	104,6	89,6	89,9	94,1	88,3	91,1	85,6
Venezuela <sup>l</sup>	100,0	86,2	78,5	73,9	66,5	96,8	92,3	95,3	76,2
<b>Variación porcentual<sup>m</sup></b>									
Argentina	17,3	-2,2	0,0	40,0	22,5	-30,2	-5,1	10,1	-21,8
Brasil	2,6	4,4	0,5	-11,3	-7,5	3,3	-1,9	-18,3	-7,4
Colombia	2,5	-1,1	4,8	4,1	5,2	-3,6	4,4	-0,1	-3,0
Costa Rica	1,4	-9,6	-5,1	15,7	5,2	7,4	5,8	0,0	-2,5
Chile	0,3	15,6	1,3	-19,6	-14,4	-5,3	-3,6	-6,1	6,1
Ecuador	65,5	-13,8	-11,9	-16,2	-1,3	-3,8	7,6	-5,5	-12,6
México	-6,7	1,9	-9,0	-17,4	-5,6	-1,7	-8,8	-6,6	-11,6
Paraguay	8,2	3,9	-1,9	-7,5	-0,5	6,2	8,7	13,2	9,5
Perú	23,8	-15,8	-7,6	14,7	-22,7	-12,6	3,6	2,5	-3,1
Uruguay	-4,6	3,4	1,2	-14,3	0,3	4,7	-6,2	3,2	-6,0
Venezuela	62,8	-14,1	-8,9	-5,9	-10,0	45,5	-4,7	3,4	-22,2

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficiales.

a Cifras preliminares

b Salario mínimo nacional. 1988, promedio enero-octubre.

c Salario mínimo para la ciudad de Río de Janeiro, deflactado por el IPC correspondiente. 1988, promedio enero-octubre.

d Salario mínimo para los sectores urbanos altos. 1988, promedio enero-octubre.

e Salario mínimo nacional. 1988, primer trimestre.

f Ingreso mínimo 1988, promedio enero-octubre.

g Salario mínimo vital general. 1989, promedio enero-octubre.

h Salario mínimo en ciudad de México, deflactado por el IPC correspondiente. 1988, enero-octubre.

i Salario mínimo en Asunción y Puerto Stroessner. 1988, promedio enero-noviembre.

j Salario mínimo en Lima Metropolitana para actividades no agropecuarias. 1988, enero-octubre.

k Salario mínimo nacional para mayores de 18 años. 1988, promedio enero-septiembre.

l Salario mínimo nacional para actividades no agropecuarias. 1988, promedio enero-octubre.

m Respecto a igual período del año anterior.

El problema del desempleo abierto ha continuado creciendo, mientras el subempleo, respecto del cual existen pocas estadísticas se proyecta como una bomba de tiempo principalmente sobre las grandes ciudades, hasta alcanzar según estimaciones tasas de 50 ó 60% de la PEA.

**Cuadro 6**  
**América Latina y el Caribe: desempleo urbano**  
**(Tasas anuales medias)**

<b>País</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>
Argentina	2,6	4,7	5,3	4,7	4,6	6,1	5,2	5,9	6,5
Bolivia	7,1	5,9	8,2	8,5	6,9	5,8	7,0	5,2	11,7
Brasil	6,2	7,9	6,3	6,7	7,1	5,3	3,6	3,7	4,0
Colombia	9,7	8,3	9,1	11,7	13,4	14,0	13,8	11,7	11,4
Costa Rica	6,0	9,1	9,9	8,5	6,6	6,7	6,7	5,6	5,2
Chile	11,7	9,0	20,0	19,0	18,5	17,0	13,1	11,9	11,2
Ecuador	5,7	6,0	6,3	6,7	10,5	10,4	12,0	12,0	13,0
Guatemala	2,2	1,5	6,0	9,9	9,1	12,0	14,2	12,6	12,0
Honduras	8,8	9,0	9,2	9,5	10,7	11,7	12,1	13,0	13,1
Jamaica	13,8	11,2	14,3	13,1	12,1	10,9	10,9	8,6	8,7
México	4,5	4,2	4,2	6,6	5,7	4,4	4,3	3,9	3,6
Panamá	10,4	10,7	10,1	11,7	12,4	15,6	12,6	14,1	20,8
Paraguay	3,9	2,2	5,6	8,3	7,3	5,1	6,1	5,6	—
Perú	7,1	6,8	6,6	9,0	8,9	10,1	5,4	4,8	—
Uruguay	7,4	6,7	11,9	15,5	14,0	13,1	10,7	9,3	9,2
Venezuela	6,6	6,8	7,8	11,2	14,3	14,3	12,1	9,9	8,3

Fuente: CEPAL.

La situación de la salud y la educación, componentes centrales de las políticas sociales y del gasto público con efecto redistributivo, se ha deteriorado sensiblemente, mientras se mantienen altos gastos en defensa.

Según el BID, países como Bolivia, Perú y Ecuador han experimentado fuertes contracciones en sus gastos sociales totales en el período comprendido entre 1980 y 1985, panorama muy similar al de toda América Latina, con fuerte disminución principalmente en salud y educación.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe de 1987. Washington 1987.

**Cuadro 7**  
**Gasto público en salud, educación y defensa.**  
**Porcentaje sobre el gasto total. Año 1986**

	Salud	Educación	Defensa
Bolivia	1,4	11,6	5,8
Perú*	6,2	18,5	27,6
Ecuador	7,3	24,5	11,8
Brasil	6,4	3,0	3,1
El Salvador	7,5	17,5	28,7
Rep. Dominicana	9,0	12,8	8,1
México	1,4	11,5	2,5
Paraguay	3,1	12,2	12,1
Venezuela	8,1	19,8	4,9
Argentina	1,3	6,0	5,2
Uruguay	4,8	7,1	10,2
Chile	6,0	12,5	10,7

\* Cifras para 1983.

Fuente: UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1989.

Tabla 6: Indicadores económicos, pag. 104 y 105.

En un contexto como el descrito resultaría inconcebible concentrarse solo en técnicas administrativas que aumenten la eficiencia en la gestión de programas y la eficacia de la burocracia y sus instituciones.

### **La administración de la pobreza**

Gran parte de los problemas señalados no son nuevos. Solamente se han visto agravados por la recesión económica iniciada a principios de los ochentas y la crisis de la deuda externa. Es más, muchos de los aspectos de fondo como la desigual distribución de los ingresos, la obsolescencia acelerada del aparato productivo, la pérdida de elasticidad y eficacia del sistema educacional, vienen siendo discutidos desde hace más de dos décadas sin que se hayan producido acciones sustanciales para cambiar el curso de los acontecimientos. Por lo mismo, el peso del lastre acumulado apunta a cambios que tienen que ver con el funcionamiento del sistema y la reforma política y no con el simple mejoramiento de los sistemas de gestión.

El último tiempo prácticamente todos los documentos, estudios, evaluaciones y análisis referidos a las políticas sociales plantean la necesidad de articular una nueva concepción sobre ellas, visualizar su intersectorialidad, contar con un fuerte apoyo político para dotarlas de recursos e instrumentos apropiados, hacerlas coherentes con el manejo macroeconómico de la sociedad, buscar una gestión participativa de los propios beneficiarios de manera de aumentar su eficacia y efectuar correcciones en proceso, entre otros muchos aspectos.

Pero son muy escasos los diagnósticos que señalan que la gestión de los gobiernos y su visión de los programas sociales es el de la administración de la pobreza. Una administración que ubica la asignación de recursos en la justa perspectiva de una capacidad de control social, frente a los desbordes que una situación de pobreza extrema pudiera provocar. Desde este punto de vista, las políticas sociales son, para los sistemas políticos vigentes en la región, acciones residuales destinadas a aumentar la capacidad de gobierno.

Esta visión, aunque insista programáticamente en los horizontes redistributivos y en el pago de una "deuda social" como mecanismo de rehabilitación del estado frente a la sociedad, se concentrará en la búsqueda de un cuadro de "acción racional" el que siempre estará dominado "por una correcta utilización de los recursos disponibles".

El problema a nuestro juicio es inverso. La única acción racional que cabe en una situación económica y social como la latinoamericana, es habilitar una reforma que incorpore al funcionamiento y a las decisiones del sistema político a una inmensa mayoría de personas absolutamente marginadas, no por falta de recursos sino por las prioridades que el sistema se ha asignado.

Esa incorporación debiera determinar, entre otros resultados, un cambio en la elección de estrategias y objetivos del conjunto de la sociedad.

### **El camino de la reforma política**

Parece justo reconocer que los esfuerzos de políticas sociales realizados en la última década en la región apuntan, en general, a una eficiencia y selectividad en un marco de concertación política para la acción, lo que ha permitido avanzar cualitativamente en la gestión de programas. En este sentido son muchos los logros técnicos y aparece muy fina la discusión acerca de los objetivos y metas, así como de los mecanismos.

Cuando en octubre de 1986 el presidente de Colombia, Virgilio Barco hizo su exposición ante la Asamblea General de las Naciones Unidas acerca de la necesidad de coordinar un plan común para combatir la pobreza en el continente, ya existía una discusión académica y práctica de más de 15 años. Muchos organismos internacionales, como CEPAL, FIDA, OPS/OMS, ILPES, UNICEF, OIT/PREALC entre otros, venían discutiendo el tema dentro de sus respectivas especialidades.

La CEPAL señala que para mediados de la década, entre otros enfoques "las estrategias más conocidas (para la superación de la pobreza) es la que hace incapié en la promoción de empleos; la que destaca el crecimiento con redistribución; y la que propicia la satisfacción de las necesidades básicas".<sup>7</sup>

Enfoques que sin ser excluyentes entre sí, ponían el acento en diferentes aspectos e instrumentos -expansión del aparato productivo, insuficiencia en la generación de

---

7 CEPAL, La Pobreza en América Latina: Dimensiones y Políticas. Estudios e Informes de la CEPAL, No. 54 Santiago de Chile 1985 pág. 51.

empleos productivos, insuficiencia en la formación de capital, ajustes y/o cambios institucionales -demostrando la profundidad que para la época ya tenía la discusión del tema.<sup>8</sup>

Por lo mismo, la estructuración de un programa para superación de la pobreza no podía resultar nada novedoso, y en gran medida fue el resultado a que habían arribado ONG's y Organismos Internacionales, luego de años de acción sin mayores resultados en muchos países de la región.

El Documento Técnico del Proyecto Regional de Superación de la pobreza señala que "la pobreza y su versión extrema, en las proporciones que registran la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, no pueden entenderse como simples lunares, accidentales o transitorios, en la estrategia histórica de desarrollo"<sup>9</sup> y más adelante señala que "...eliminar el hambre, la pobreza extrema, es un imperativo ético elemental para cualquier sociedad". Y continúa "una estrategia económica exitosa frente a la pobreza es compatible, al menos en principio, con distintos valores y modos de organización sociopolítica. Como corresponde a la voz reiterada de los pueblos y gobiernos de América Latina y el Caribe, la presente estrategia de acción aspira a sociedades sin pobreza estructural -donde todos tengan acceso asegurado a la satisfacción de sus necesidades básicas- pero aspira además a sociedades más igualitarias (en su estratificación social), más democráticas (en los aspectos políticos), más participativas (presencia cívico-comunitaria en los diversos órdenes institucionales) y con un Estado con mayor capacidad de gobernar".<sup>10</sup>

El documento citado, presentado en febrero de 1989, es de una transparencia y dramaticidad notables, y marca un hito en este tipo de análisis en la región, pues contiene consideraciones de fondo sobre la política: "la pobreza es también, y de manera fundamental, falta de poder."<sup>11</sup>

Sin embargo, la voluntad que expresa no estuvo puesta una vez más en la reforma del sistema político como elemento sustancial de la superación de la pobreza. Tanto el documento Técnico como la Declaración adoptada sobre el tema en la conferencia realizada en febrero de 1989 en Cartagena, Colombia, se vuelcan a soluciones económicas, que a pesar de ser fundamentales son insuficientes.

A partir del concepto de "deuda social"<sup>12</sup> el documento Técnico señala que "La superación de la pobreza exige una estrategia esencialmente económica que, incidiendo sobre las esferas de la producción, la formación de los precios, el consumo y la provisión de servicios por el Estado, asegure a los habitantes que el ingreso familiar crezca para alcanzar la satisfacción de las necesidades básicas"<sup>13</sup>: a continuación la Decla-

---

8 Ibid, pág. 52.

9 PNUD: Bases para una Estrategia y un Programa de Acción Regional. Documento Técnico. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. RLA/86/004 - Bogotá, Colombia, febrero de 1989. Numeral 2.

10 Ibid. Números 37 y 42.

11 Ibid. Numeral 10.

12 Ibid. Numeral 16.

13 Ibid. Numeral 43.



ración Regional adoptada por los representantes de alto nivel de los Gobiernos de América Latina y el Caribe, luego de referirse tíbiamente a las desigualdades de ingreso en la región insiste en un conjunto de medidas de carácter económico.<sup>14</sup>

Llamamos la atención sobre estos aspectos porque ese parecía ser un momento de cambio en el tratamiento del tema y porque resulta muy difícil encontrar un consenso y documentos como el citado en la región, y menos en una conferencia internacional.

Es utópico pensar que los gobiernos van a hablar mal de sí mismos o de los sistemas políticos que representan y menos en un foro internacional o en un documento para señalar líneas estratégicas de acción con otros gobiernos. Pero tampoco se puede ocultar el sol con la mano.

La deuda social es una deuda del sistema político, de un sistema que actúa por exclusión, y la pobreza es el resultado más visible de ello. A su vez, la pobreza no es una variable circunstancial para el funcionamiento del sistema político, sino un ácido que, en las actuales circunstancias, corroe la legitimidad del Estado, amenazándolo de desaparición.

Por lo mismo, las políticas sociales, como parte sustancial de una concepción estratégica para la superación de la pobreza, deben apuntar a una rehabilitación ética y orgánica del Estado, y esta es su primera medida de eficiencia y eficacia.

Pero al mismo tiempo, resulta imprescindible discutir y avanzar en la reforma política del Estado, a través de un conjunto de acciones que involucren a toda la sociedad para que, en el marco de una política redistributiva global (de poder político y de poder económico) se viabilice la gobernabilidad del sistema.

Parece oportuno destacar en este contexto una pauta señalada por Arturo Núñez del Prado en un artículo sobre las Economías de Viabilidad Difícil<sup>15</sup>, acerca de los objetivos centrales de las políticas, los cuales deben ser la selectividad, la austeridad, la eficiencia, la equidad y la concertación.

Aunque el autor las plantea principalmente como opción para el desarrollo económico, pienso que constituye una guía apta para la rectificación en el funcionamiento de un sistema de política excluyente, porque conjugadas armónicamente las variables dan sentido a un proyecto de sociedad:

La selectividad como pauta técnica básica en la adopción de decisiones ante recursos políticos y económicos escasos. Una selectividad orientada por el objetivo de la rehabilitación del Estado y de la política, entre otros mecanismos, a través del fortalecimiento de los recursos de poder de los más pobres.

---

14 PNUD. Declaración de la Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza. Bogotá, Colombia, febrero 1989. Numerales 9 y 10.

15 Arturo Núñez del Prado. Economías de Viabilidad Difícil: una opción por examinar. Revista de la CEPAL, No. 36, diciembre de 1988.



# LA SEGURIDAD SOCIAL COMO POLITICA PUBLICA

**Rubén Lo Vuolo**

*"Las viejas certezas han pasado  
y las nuevas han dejado de ser respuestas  
para convertirse en preguntas".*

Dalton Trumbo, "La noche del Uro".



## **I. Introducción.**

La oportunidad de este seminario ofrece un inmejorable ámbito para discutir ciertos aspectos de la política de seguridad social, que considero sustanciales para comprender los términos del actual debate sobre la problemática articulación entre el Estado y la sociedad en América Latina. Las profundas transformaciones que están experimentando nuestras sociedades obliga a un correlativo esfuerzo de reflexión crítica con respecto al sistema de políticas públicas vigente, y a los efectos de evaluar si el mismo cumple adecuadamente con los objetivos que justifican su existencia. La urgencia de este debate no reconoce motivos exclusivamente intelectuales, sino que debe asumirse como una prioridad política vital para el sostenimiento de nuestros sistemas democráticos, frente a la sistemática deslegitimación de sus instituciones representativas a que nos tienen acostumbrados quienes prefieren una sociedad no participativa.

Desde el comienzo, hay que destacar la existencia de una tradición que pretende presentar los fenómenos sociales como meras categorías objetivamente mensurables, ignorando así su dimensión simbólica, la de aquellas representaciones o construcciones que los individuos realizan y transmiten acerca de los fenómenos. La realidad, entendida como problema que nos preocupa interpretar y eventualmente modificar, es una construcción social arbitraria que se estructura desde la lucha y el conflicto. Se puede avanzar aún más y afirmar que es precisamente en ese proceso de construcción de la realidad percibida, donde se define gran parte de esa lucha.

En tal sentido, se nota una particular preocupación por discutir acerca de la eficacia de nuestros sistemas de políticas públicas para orientar un proceso sostenido de acumulación que sea capaz de elevar el bienestar y la equidad en nuestras sociedades. Esto se vuelve más urgente frente a la continua exteriorización de situaciones sociales conflictivas, las que sugieren comportamientos perversos en las acciones y relaciones institucionalizadas que en un pasado reciente orientaban nuestra dinámica social en un sentido positivo, pero que hoy aparecen como elementos deslegitimadores del propio sistema político.

Frente a esta situación, resurgen, nostálgicas interpretaciones que reducen todo a la identificación de "extrañas intromisiones" en un supuesto funcionamiento "natural" de los mecanismos sociales. Por ejemplo, la crisis financiera de los sistemas de seguridad social de mayor maduración en América Latina, es suficiente para que algunos pretendan resolver el problema destruyendo directamente la institución, o bien desnaturalizando sus objetivos, reduciéndolos al otorgamiento de prestaciones simbólicas,

casi benéficas<sup>1</sup>. También están quienes opinan que no es necesario debatir las bases fundacionales del sistema y que sus expresiones conflictivas simplemente requieren más de lo mismo. Esta posición no es solo el resultado de una actitud intelectualmente contemplativa, sino que suele identificarse con los intereses de quienes se benefician con el funcionamiento actual de los sistemas.

Pero las situaciones críticas permiten también el desarrollo de actitudes reflexivas que pugnan por encontrar una racionalidad al problema, que sea algo más compleja y oriente el debate hacia la creación de situaciones nuevas. De esta manera, la percepción de una crisis institucional puede convertirse en crítica de aquellos conceptos que conforman la base de su principio de organización, exigiendo incluso la revisión de sus axiomas para desplazarse hacia otros de distinto nivel y amplitud. Un aporte de este tipo puede ser útil también para quienes no se ven afectados momentáneamente por situaciones similares, pero que pueden estar interesados en los interrogantes que plantea un escenario diferente.

En este trabajo me propongo discutir aquellos elementos que considero claves para interpretar la actual situación de los sistemas de seguridad social más maduros de América Latina, bajo el supuesto que los mismos reflejan con mayor claridad las contradicciones endógenas y exógenas resultantes del principio de organización a partir del cual han sido construidos. El propósito es reflexionar primero acerca de la lógica de su génesis y desarrollo, para tratar de comprender desde esa perspectiva qué es lo que determina su dinámica actual.

El conjunto interrelacionado de elementos que definen un sistema social no tiene un contenido estático, sino que está en permanente modificación por la propia dinámica del sistema. Es necesario, por consiguiente, indagar acerca de las condiciones preexistentes que posibilitaron su surgimiento, no para plantear un condicionamiento mecánico del presente por el pasado, sino para comprender el movimiento cualitativamente nuevo surgido de tales condiciones.

Toda construcción de una institución social es un intento por modificar y condicionar ciertas acciones y reacciones del conjunto del sistema social, de forma tal que los procesos del conjunto ya no podrán comprenderse sin referirlos a la institución; de la misma manera, ésta carece de sentido sin su ambiente. Los sistemas de seguridad social califican y condicionan, con diferente intensidad la dinámica de desarrollo de nuestros países. Definen nuestro particular "Estado Benefactor", al que podemos identificar como un arreglo institucional que pretende otorgar garantía pública para que ciertos sectores de la población accedan al consumo de algunos bienes y servicios, mediante mecanismos que buscan independizar dicho acceso de las determinaciones propias del funcionamiento de los intercambios a través del mercado. Por sus propios objetivos,

---

1 En lo que sigue, debe interpretarse que los "sistemas de seguridad social maduros" son aquellos con características similares a Argentina y Uruguay, otorgando además una especial preponderancia al sistema de jubilaciones y pensiones como determinante de los comportamientos.

la existencia de estas instituciones representa una contradicción con la lógica del sistema de producción y distribución; por consiguiente, es una expresión potencial de conflictos (Offe, 1984).

De esto se desprende que, en la construcción de una institución típica del Estado Benefactor, se debe definir previo consenso sobre un sistema de valores, un espacio donde predomine la responsabilidad social sobre la individual. Sin embargo, el acuerdo sobre el campo de aplicación de esa responsabilidad social no obliga a un consenso sobre las formas y el contenido de su efectivo ejercicio. Este es un punto central: un sistema de seguridad social tendrá distinta conformación según sea la definición de responsabilidad social que se adopte.

A los efectos de este trabajo, definiré al sistema de seguridad social como un arreglo institucional que pretende otorgar una prestación social a toda la población que se encuentra incapacitada para generar ingresos por medio del ofrecimiento de su fuerza laboral en el mercado. Esta incapacidad puede resultar de la invalidez física o de la vejez (incapacidad supuesta), pudiendo recaer la prestación sobre la persona del incapacitado cubierto o sobre su grupo familiar. Teniendo en cuenta esta definición, trataré de demostrar que los sistemas de seguridad social maduros están incapacitados para cumplir con el objetivo que justifica su existencia y que su crisis actual no es coyuntural, sino el resultado de su propia dinámica.

Para ello, analizaré primero el proceso de formación de los mismos, para identificar los elementos que definen su dinámica. Esto me permitirá destacar las contradicciones que su crisis actual exterioriza y que definen lo que denominaré un "híbrido institucional". Lo anterior me permitirá sugerir algunas líneas de reflexión para pensar un eventual cambio del sistema que sea compatible con sus objetivos fundantes, que funcione con la dinámica que las inequidades de nuestras sociedades reclaman y que sea alternativo a otras propuestas actualmente difundidas que no atacan el núcleo del problema.

Tal vez el propósito de este trabajo pueda resumirse a esto último, es decir a la identificación de la cuestión central. Después de todo, aun cuando la posición asumida no sea la correcta, discutir acerca de lo central ya es útil y merece que le dediquemos el tiempo necesario.

## **II. Una interpretación de la génesis y desarrollo de los sistemas de seguridad social.**

a. El seguro social. La responsabilidad social como sumatoria de las responsabilidades individuales y el ahorro forzoso.

La expansión del mercado laboral asalariado en América Latina fue el resultado de un proceso direccionado desde el poder político y que resultó esencial para la conformación de las economías capitalistas de mercado en la Región. Como una respuesta a las tensiones sociales derivadas de este proceso y al conflicto político propio de la formación de cada Estado en particular, desde principios de siglo se fueron instaurando instituciones con el objeto de atender las expresiones más salientes de esa situación, fortaleciendo al mismo tiempo la relación asalariada. Los sectores dominantes e intere-

sados en la consolidación del sistema, habían advertido los riesgos derivados de una ilimitada anarquía en el funcionamiento de los mercados y en la utilización de la riqueza.

Ciertas cuestiones que se referían al orden social necesario para que el sistema se establezca como dominante, eran fácilmente confundibles y coordinables con el interés individual (por ejemplo, la prevención de riesgos futuros derivados de la acción laboral). La lógica de los originarios seguros sociales europeos fue adoptada como un modelo para los países que fueron pioneros en la materia. El mecanismo consistía en identificar acontecimientos considerados fortuitos y atribuibles a los riesgos propios del trabajo asalariado (accidentes de trabajo, invalidez, vejez, muerte, etc.). A partir de allí, se instituyeron prestaciones sociales que pretendían cubrir las consecuencias dañosas derivadas de los mismos.

Así, desde un comienzo se distinguieron tres elementos para normar las conductas reguladas por las instituciones de la seguridad social: el hecho fortuito causante, su consecuencia dañosa y el tipo de cobertura reparadora. Como lo determinante para la institución era el hecho causante vinculado con la relación laboral asalariada, éstas se fueron diferenciando con ese criterio, a la vez que absorbían las heterogeneidades propias de esta relación social. Una institución de este tipo puede ofrecer, frente a un mismo hecho causante, coberturas iguales para individuos cuya situación se ve desigualmente afectada y/o coberturas desiguales para similares situaciones. Por lo mismo, dado que la institución absorbe solamente a quienes cumplen tareas laborales formalizadas, quedan sin cobertura frente a los hechos causantes del daño quienes realizan informalmente su actividad laboral (Paganini, 1987). En resumen, la relación laboral asalariada es la condición preexistente de los seguros sociales y el eje sobre el que se construyeron los mismos.

Una consecuencia de esto fue la separación de los instrumentos políticos utilizados frente a situaciones de similar contenido "social" pero de diferente impacto en la relación entre el Estado y la Sociedad. Para quienes actuaban en el mercado asalariado, la cuestión se derivaba en forma lógica. Empleadores, empleados y eventualmente el Estado (como garante del sistema y no solo como empleador), acordaban un compromiso contractual por medio del cual los involucrados se obligaban legalmente a aportar recursos para financiar sus compromisos. Los fondos captados se acumulaban en una reserva técnica con fines preventivos, la que era, por lo tanto, una condición necesaria para la existencia del sistema. La idea era restar del consumo corriente una masa de ahorros que permitiera atender contingencias futuras, reconocidas como casos "fortuitos", utilizando para ello la potencialidad actuarial de la "ley de los grandes números". Coerción legal para asegurar el financiamiento, técnica actuarial para su administración y fragmentación propia del mercado laboral, caracterizaban estos sistemas.

Los derechos y obligaciones que se derivaban de esta institución eran un pilar fundamental del sistema. El derecho del asalariado a percibir un beneficio futuro tenía su fuente en el aporte al fondo de ahorros que realizaba a lo largo de su vida activa. Por otra parte, el empleador, mediante su "contribución" y el Estado, con su garantía, consolidaban el interés asociativo. Este esquema era totalmente funcional a las ideas centrales sobre las que se organizaba el orden social. En sociedades donde los individuos



se relacionaban mediante el supuesto intercambio de equivalentes, los derechos a una prestación debían fundarse en una adecuada contraprestación o, de lo contrario, se diluía la responsabilidad individual (total o parcial) que servía de base para el sistema.

La importancia de este punto merece una sintética disgresión. El esquema prestación-contraprestación propio del mecanismo contractual de los seguros, solamente tiene validez práctica para quienes poseen bienes para ofrecer en el intercambio institucionalizado en el contrato. Esto significa que todo esquema contractual refleja necesariamente las heterogeneidades resultantes de las diferentes capacidades que tienen los involucrados para ofrecer prestaciones y reclamar contraprestaciones. En el caso de los seguros sociales, coherentemente con la ideología liberal dominante en la época, esto tiene su correlación con una concepción “individualmente preventiva” de las contingencias aseguradas. Es casi una virtud “moral” el ahorrar y prevenir hacia el futuro lo cual, bueno es decirlo, tiene incluso un rol pedagógico sobre el propio uso de la libertad de disponer de la propiedad de los bienes. En este contexto ideológico, las instituciones sociales deben limitarse a facilitar estos comportamientos que son valorados, casi metafísicamente, como positivos (Ewald, 1986).

La supuesta “solidaridad” de los sistemas de seguro social era en realidad la institucionalización de una “comunidad sectorial de intereses individuales”. Por ello, aun cuando las contingencias cubiertas se asumían como “sociales”, quienes no estaban en condiciones de formalizar el contrato, no por desinterés, sino porque no encontraban una contraparte interesada en su prestación, quedaban por definición fuera del sistema institucionalizado de protección. Sus contingencias, por consiguiente, se ignoraban o se debían atender con otros mecanismos. Incluso, al propio interior del sector asalariado se fueron creando condiciones contractuales diferentes según la jerarquía y la capacidad de presión de los distintos grupos de asalariados. La exclusión y la diferenciación propias del mercado laboral activo, se trasladan así a los sistemas destinados a atender la situación de los pasivos. Unos adquieren derechos individuales sobre las prestaciones que les ofrecen las instituciones de la sociedad organizada, otros solamente deben esperar caridad o beneficencia. En otras palabras, pese a que la situación de todos es el resultado de un mismo sistema social cuyo principio de organización es la causa última de las diferencias, a algunos se les reconocen derechos patrimoniales individuales, mientras que a otros solo les queda esperar que se los considere como carga moral de la sociedad.

Ahora bien, una institución construida en base a estos principios no puede sino reproducir la desintegración y fragmentación propias de nuestras sociedades. Esto es más grave cuando se trata de instituciones destinadas a atender cuestiones de alta sensibilidad social. Para comprender mejor las derivaciones de este problema hay que indagar respecto del “adentro” de esta cuestión, es decir someter a validación la propia concepción de “contingencia social” implícita en una institución de este tipo.

La opinión que le atribuye a las contingencias sociales un contenido “fortuito”, e imputable a quienes definen la relación laboral formalizada, ya no es sostenible. Las contingencias sociales, por el contrario, son un requisito para que el tipo de sociedad que fuimos conformando funcione, son una expresión del modo en que se produce y se distribuye la riqueza en la misma, de la forma en que se organiza el orden social. Cuando las contingencias sociales se asumen como el resultado inevitable del tipo de sistema

social del cual todos son necesarios elementos coexistentes, pierde sentido atribuirles un carácter fortuito y pasan a ser "certezas"; no son imputables a los individuos sino al sistema como unidad. Por consiguiente, dichas contingencias no pueden resolverse dentro del esquema prestación-contraprestación ya que el mismo es una reproducción mecánica, para los elementos involucrados, de la lógica que regula el intercambio individual de los mercados. Si es justamente esta lógica el origen del problema, no puede resolverse el mismo reproduciéndola para un espacio mayor.

Llevemos la cuestión a un extremo para que se comprenda el punto que pretendo exponer aquí. El pauperismo y la marginalidad social típicos de nuestras sociedades, son un claro ejemplo del error que se comete al encarar el problema desde la nostálgica visión liberal. En nuestras sociedades coexisten individuos que están imposibilitados objetivamente para ser considerados integrantes plenos de la sociedad, porque su situación les impide poseer lo mínimo indispensable para ser, incluso, sujetos de derecho. Se vuelve muy confusa, en consecuencia, la propia atribución de derechos y obligaciones a estos individuos; su existencia como entidad jurídica pierde consistencia.

La integración de estos individuos para que participen de pleno derecho de la dinámica social, no como "población objeto" receptora de caridad pública, sino haciendo extensivas a ellos las posibilidades para que accedan a ciertos servicios en similares condiciones que el resto de los ciudadanos, es una prioridad social que compete a todos y un reaseguro de los sistemas democráticos. Pero para ello, se debe salir del esquema prestación-contraprestación propio de los seguros sociales. Esto, como trataré de fundamentar luego, no pudo superarse en la etapa de la "seguridad social" y es el origen de las fragmentaciones y exclusiones que se perciben claramente en los sistemas de seguridad social maduros.

La visión política de la sociedad que implican los seguros sociales se correlaciona con las teorías económicas dominantes en la época de su surgimiento que, coherentemente, también han resucitado en los últimos tiempos. Un sistema que acumula fondos a partir de los ingresos corrientes de quienes participan en el proceso de producción, asegura la socialización de una importante masa de ahorros cuya existencia se consideraba un prerrequisito para la inversión productiva. La teoría económica dominante sostenía que el ahorro ex-ante era lo que determinaba el monto de la inversión mediante los ajustes que el precio "tasa de interés" realizaba en el mercado. Como por otra parte la propensión al consumo de los asalariados era cercana a la unidad, la conclusión lógica era que debían restarse fondos del consumo asalariado mediante mecanismos institucionales para transferirlos a los capitalistas, quienes por su conducta "ahorradora", los transformarían, por simple carácter transitivo, en inversión.

De esta manera, con los mecanismos del seguro social no solo se obligaba a un ahorro forzoso sobre los ingresos que captaban los trabajadores, sino que por ser ex-ante (esto es planeado) permitía diluir su costo en el sistema de precios relativos. Aquí no me estoy refiriendo a la teoría del "mark up", que atribuye a las cargas de la seguridad social un inevitable impacto en los precios absolutos de mercado (Arellano, 1980). Simplemente señalo que por ser una situación conocida, es un parámetro del cálculo empresarial que afecta los precios relativos de producción y consecuentemente la distribución de la renta. El sentido y la intensidad de ese impacto es motivo de otra discusión.

En otras palabras, el capital necesario para el fondo de salarios se distribuía en el tiempo mediante la constitución de un sistema de ahorro forzoso. El esquema teórico se complementaba con la visión de los equilibrios parciales de los mercados, que entre sus distintos componentes, sostenía que salarios y nivel de empleo ajustaban el mercado laboral automáticamente. A ese mercado se reducirían entonces los impactos de las cargas de la seguridad social.

Por otra parte, la cultura impuesta por el esquema de los seguros sociales permitió la práctica común de encerrar el análisis de los sistemas dentro de sí mismos, despreocupándose de sus relaciones con el conjunto de las políticas públicas. Las entradas y salidas se definían al interior del propio sistema y el desarrollo intelectual se preocupó básicamente por las implicaciones jurídicas de estas instituciones. Pero nada es estático cuando de instituciones sociales se trata y nuevos elementos se incorporan al debate.

b. La seguridad social como suma de los seguros sociales. Sistemas de reparto como estabilizadores keynesianos del consumo.

Los límites que acotaban el campo de aplicación de los seguros sociales se intentaron superar, luego de las profundas transformaciones provocadas por la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, con la construcción del concepto de "seguridad social", mediante el cual se proponía universalizar la cobertura del sistema a todos los ciudadanos. Para algunos, el nuevo concepto de seguridad social simplemente refleja un objetivo distante, un ideal simbólico, principalmente cuando se lo intenta aplicar a América Latina y otras áreas del Tercer Mundo.

Esta visión se justifica si se consideran los instrumentos utilizados para alcanzar la pretendida expansión de la cobertura al universo de ciudadanos. Si bien se generó consenso para la extensión de las coberturas, éste se intentó realizar sin que la relación laboral perdiera su importancia como eje de la estructura del sistema. Esta situación condicionó y estableció límites a la dinámica del proceso de desarrollo de la seguridad social.

Por una parte, las relaciones de trabajo no asalariadas siguen siendo difíciles de incorporar, por lo que solo se avanza sobre aquellos trabajadores no asalariados que reciben mayores ingresos y están más integrados a la economía formal. Al mismo tiempo, se genera un híbrido en lo que se refiere a la ecuación financiera del sistema, porque la influencia de los métodos tradicionales del seguro social siguieron siendo predominantes. Aun cuando no puede afirmarse que existiese una doctrina con respecto al cuerpo de principios, basados en la práctica y ampliamente aceptados, que proveían la estructura y servían como modelo para legislaciones de numerosos países (Mouton, 1984).

Pese a que los sistemas de capitalización se ven superados en los hechos por los de reparto, no se profundiza sobre la necesidad de repensar la normativa jurídica para adaptarla a la nueva situación. Mediante los sistemas de reparto, los ingresos que se sustraen al consumo corriente de la población económicamente activa no se utilizan para acumular una masa de ahorros, sino que se transfieren en el mismo período para el consumo de la población pasiva contemporánea.

De esta manera, la política de seguridad social deja de ser un sistema de ahorro forzoso, para pensarse como un “estabilizador automático del consumo”. Es que había cambiado la visión sobre el funcionamiento macroeconómico del sistema y las nuevas concepciones difundidas por Keynes, tal vez mejor formalizadas por Kalecki, se convertían en una nueva ortodoxia. El ahorro ex-ante ya no se consideraba como un prerrequisito para la inversión, sino que incluso podía hasta ser negativo para la misma. La propensión al consumo era una de las variables independientes del nuevo modelo y el gasto público podía utilizarse como una poderosa política anticíclica. El pensamiento keynesiano es “funcional” a la instauración de los sistemas de reparto y permite la expansión del Estado Benefactor, dándole un contenido positivo a las transferencias de ingresos que el mismo implica.

Esta visión del funcionamiento del sistema capitalista reactualizaba ciertos aspectos de la teoría marxista de acumulación, poniendo énfasis en la separación de los procesos de generación y realización del valor. Por ser la propensión al consumo una variable independiente del modelo, que afectaba en forma directa el nivel de empleo y de ingreso, cualquier factor que elevara dicha propensión tenía un impacto positivo sobre la economía, porque elevaba las ganancias, permitiendo su realización efectiva. Keynes se ocupa particularmente de la seguridad social cuando enumera los factores subjetivos que harán que los individuos destinen una mayor porción de su ingreso al ahorro: constitución de una reserva para contingencias imprevistas; provisión para una relación futura de ingresos/necesidades que difiera de la presente (p.ej., por problemas de edad, cantidad de dependientes, etc.). La solución institucional de estos imprevistos debería repercutir favorablemente en la propensión al consumo y con ello afectar positivamente al empleo y el ingreso (Keynes, 1956).

El motor del sistema era la “demanda efectiva”, por ser la que maximiza la tasa de ganancias. La idea que el ahorro individual presente lleva a un mayor nivel futuro de inversión, luego de consumo, era errónea. Para Keynes, ahorro e inversión son variables determinadas y no determinantes del sistema. La teoría tradicional se había percatado que el ahorro dependía del ingreso pero había pasado por alto que el ingreso dependía de la inversión; el ahorro y la inversión no determinan la tasa de interés, como se suponía, sino el nivel de empleo. Una caída en el consumo reducirá la demanda efectiva y la rentabilidad de la inversión, lo cual disminuirá el nivel de actividad. Si esto es así, la caída del consumo presente (mayor ahorro), no asegura un incremento del consumo futuro sino una disminución neta de la demanda. En lugar de ahorrar, se debía incrementar el gasto para que el mayor poder de demanda induzca respuestas positivas por el lado de la oferta. Las políticas monetaria y fiscal del Estado aparecían como elementos esenciales de esta nueva estrategia, cuya visión de corto plazo desvirtuaba toda preocupación por el consumo futuro, dado que el mismo es resultado del consumo presente.

En este esquema pierde sentido preocuparse por la relación actuarial entre los aportes presentes y los beneficios futuros; las relaciones relevantes son ahora aquellas que vinculan los ingresos y egresos corrientes. Ya no existe necesidad de constituir fondos y preocuparse por su valorización. El sistema de seguridad social, financiado por mecanismos de reparto, es una forma de transferir ingresos corrientes cuyo monto depende del aporte, el beneficio y la tasa de sostenimiento entre aportantes y beneficiarios. La

preocupación por asumir compromisos de pagos futuros no se justificaba en este esquema.

Aquí es necesario detenerse. En el momento de su constitución, e independientemente del mecanismo de financiamiento, es de suponer que todo sistema de seguridad social que otorgue derecho a percibir un beneficio en función del aporte, ha de funcionar con un alta tasa de sostenimiento. Luego, es un sistema potencialmente capaz de acumular reservas. La diferencia está en que un sistema de capitalización requiere del mantenimiento de una reserva técnica para existir, mientras que los sistemas de reparto pueden prescindir de ellas. Esto puede explicar por qué en muchos países latinoamericanos se prefirió mantener un sistema híbrido que funcionaba con una normativa propia de un sistema de capitalización en cuanto a los derechos individuales que otorgaba, financiándose a la vez como un sistema de reparto.

Por un lado, los beneficios se independizan funcionalmente de los aportes, con lo cual aquellas variables que deberían ajustarse mutuamente en un sistema de capitalización, pasan a ser parámetros de la ecuación financiera. Si las condiciones fiscales y la tasa de sostenimiento del sistema permiten un superávit, estos fondos excedentes pueden derivarse a otros fines porque no es necesario acumularlos como reserva técnica. Como sigue prevaleciendo la noción de "responsabilidad individual" como base del sistema, que en el caso previsional se vincula con el concepto de "salario diferido", las cargas destinadas a financiarlo no se asimilan a las imposiciones fiscales típicas sino que se consideran más bien como un crédito que el particular tiene contra el Estado. Este, mientras tanto va comprometiendo sus futuras recaudaciones en una deuda que se acumula desordenadamente y que va introduciendo rigideces en los futuros balances fiscales.

Esta situación puede apreciarse claramente si se observa la experiencia argentina. Los excedentes generados por el conjunto de las Cajas en el período 1950-54, equivalían anualmente al 4% del PBI a precios de mercado. Estos fondos fueron colocados a extensos plazos en títulos públicos que pagaban una tasa de interés muy inferior a la inflación. Por otra parte, el Estado, dada la situación de superávit del sistema, no cumplía con sus obligaciones como empleador o las abonaba con los mismos títulos públicos con los que consolidaba los fondos acumulados. Según estimaciones realizadas, si se deflacionaran las adquisiciones anuales de títulos realizadas en el período 1946-61, se acumularía un equivalente al 47% del PBI del año 1961 (Feldman, Isuani y Golbert, 1986).

Todo esto no es una simple comprobación de la magnitud de las transferencias realizadas, sino advierte a la vez sobre los peligros de acumular capitales líquidos en una economía inflacionaria y con un mercado de capitales pequeño. Desde otro ángulo, es lo que Joan Robinson advirtió también sobre la teoría keynesiana: lo inadecuado no reside en la inconsistencia de la teoría sino en su limitado rango, ya que ofrece poca luz sobre los problemas de un sistema con escasez de capital para hacer rentable el producto potencial (Robinson, 1978). En otras palabras, el debate refiere indefectiblemente a la teoría de la acumulación en nuestros países subdesarrollados, esto es, una específica explicación de la reproducción capitalista del subdesarrollo.

c. Dinámica y crisis de un sistema de seguridad social híbrido.

Keynes, al comentar el Beveridge Report, había advertido sobre la necesidad de extender la teoría sobre los fondos destinados a financiar ciertos servicios que el Estado tomaba a su cargo. Estos servicios se vinculaban a las áreas que Keynes llamó "técnicamente sociales" (riesgo, incertidumbre, ignorancia, nivel de ahorro, población). Pero no estaba claro qué sistemas de transferencias eran los más aptos (Kregel, 1985). En cierta manera, tenía conciencia que el nivel de abstracción de su teoría dejaba muchos interrogantes en cuanto a su implementación práctica. Todo esto transformó a la seguridad social, particularmente a la política previsional, en un mecanismo confuso y contradictorio.

El aporte seguía definiendo el derecho a la percepción de un beneficio cuyo nivel, paradójicamente, no tenía ninguna vinculación con el del aporte. Esto permitió que se vuelva práctica común vincular ese beneficio con el salario de mercado que el beneficiario percibía durante su vida activa. Más aún, los salarios considerados eran los mejores de la última etapa activa. De esta manera, se trasladaba al sistema de seguridad social el "status" laboral alcanzado en la vida activa. Al mismo tiempo, la presión de los grupos corporativos, favorecida por el híbrido legal descrito, fue filtrando privilegios que se traducían en menores responsabilidades en los ingresos del sistema (edad, años de aporte, etc.) y mayores beneficios en la apropiación de sus salidas. El resultado es un sistema fragmentado, con grupos privilegiados y muchas veces con prestaciones múltiples.

De esta manera se fue construyendo una dialéctica entre particularismo y universalismo, con marcado predominio del primero sobre el segundo, que fue desvirtuando el pretendido contenido universalista de la política de seguridad social. El mercado formal de trabajo representa un límite difícil de superar cuando se intenta expandir la cobertura. Al mismo tiempo, las variables que definen la ecuación financiera del sistema de reparto que financia a los cubiertos, empieza a mostrar comportamientos perversos para el balance del flujo de fondos. Nuevamente, el caso argentino es significativo para ilustrar este punto.

Mientras en las zonas económicamente más desarrolladas se verifican altas tasas de cobertura e incluso sobrecobertura, debido a que algunos individuos reciben más de un beneficio, en las regiones más atrasadas, donde existe una menor integración de la fuerza de trabajo al mercado asalariado, las tasas de cobertura son menores al 50%. Para evaluar adecuadamente este punto, es necesario tener presente que a mediados de la década del 50 todos los grupos ocupacionales contaban ya con cobertura legal en Argentina. Sin embargo, aún hoy el 40% de la población no tiene cobertura real. Pese a la generosidad de numerosas moratorias previsionales que se ofrecieron para captar afiliados a la Caja de Trabajadores Autónomos, la baja capacidad contributiva de algunos sectores, el crecimiento del cuentapropismo, la subocupación y las diversas formas de "empleo no registrado", volvieron inefectivas las medidas destinadas a incorporar al sector no asalariado.

Esta incapacidad del Estado para hacer efectivas las disposiciones legales, se refleja también en los altos índices de evasión. Esta situación, sumada al sostenido proceso de envejecimiento de la población, repercute negativamente en la tasa de sostenimien-

to real del sistema. La Caja de Industria, Comercio y Actividades Civiles tenía para 1983 una tasa de sostenimiento potencial estimada en 2.85, mientras que la real era de 2.46. La situación en la Caja de Autónomos muestra claramente la ineficacia de los esquemas basados en la lógica de la prestación-contraprestación para incorporar a los no asalariados: la tasa real se estimaba en 1.92, mientras que la potencial era de aproximadamente 3.3. La situación en la Caja del Estado se ve particularmente afectada por la utilización del sistema previsional como instrumento prebendario: la tasa de sostenimiento, asumiendo una evasión nula, era de 1.4., siendo a la vez la que en 1985 pagaba los beneficios medios más elevados.

La dinámica de este proceso ha determinado una permanente necesidad de traslado de fondos entre y hacia las Cajas previsionales. Así, se reciclan fondos que se sustraen al programa de asignaciones familiares y se realizan sistemáticos aportes desde el Tesoro Nacional para financiar los déficits del sistema nacional de previsión. Todo esto aumentó el peso del sistema previsional en el conjunto de las políticas públicas lo cual, en el contexto de una crisis fiscal, obliga a un ajuste por el lado de los beneficios previsionales y de los fondos dedicados a otras políticas de alta prioridad social. Estimaciones recientes ubican en alrededor del 9% del PBI a precios de mercado, el gasto total del sector público argentino en el sistema previsional. De ese total, 6% sería del sistema nacional de previsión, 1% de las Cajas especiales que sostiene directamente el Tesoro Nacional y el resto son los sistemas que las provincias y municipios tienen para sus empleados. Comparativamente, el sector público argentino gasta 4% del PBI en educación, 5.2% en salud (incluyendo las obras sociales) y alrededor de 2.5% para vivienda, seguro de desempleo y asistencia social.

En cierta manera, el avance de los sistemas de seguridad social sobre el resto de las políticas sociales se ve posibilitado por las diferentes mecánicas de funcionamiento. La mayor parte de las políticas sociales no se manejan con la misma lógica de apropiación privada que caracteriza a los sistemas de seguridad social. Para estas políticas funciona usualmente el mecanismo típico de la política fiscal: se captan ingresos reconociendo "bases fiscales imponibles" y se gasta conforme a la prioridad determinada por el sistema político.

Esta situación es más grave si se considera que, por su propio diseño, el sistema de seguridad social no redistribuye progresivamente la renta. En efecto, por un lado se captan ingresos sobre la nómina salarial, que dada la estructura imperfecta de los mercados en nuestros países, son fácilmente trasladables a los precios o al nivel de ocupación, estableciendo un punto de equilibrio inferior al pleno empleo. Por otra parte, el permanente traspaso de fondos desde el tesoro nacional para atender los desequilibrios financieros se hace en un contexto fiscal donde se privilegian los impuestos indirectos. Esto se agrava si se considera que un importante sector de la población, que no tiene cobertura, financia el sistema como contribuyente de impuestos indirectos. El resultado es un esquema regresivo en la captación de los ingresos. Por el otro lado, dado que el sistema otorga prestaciones proporcionalmente a los salarios de mercado percibidos en la vida activa y que se excluye a gran parte de la población de los beneficios, se podrá concluir que la regresividad se acentúa por el lado del gasto.

Un sistema que en sus comienzos servía para captar recursos fiscales para su posterior transferencia hacia otras áreas, hoy es absorbedor de recursos. Esto es una demostra-

ción más de la ineffectividad de los mecanismos fiscales tradicionales para adaptarse a una nueva situación y explica, pero de ningún modo justifica, ciertas preferencias por los mecanismos monetarios observadas en los últimos tiempos. Nótese que esto tiene su correlación con la aparición de propuestas que buscan volver a mecanismos captadores de ahorros líquidos. Esto también es motivo de otra discusión.

Lo que aquí interesa destacar es que las urgencias fiscales dieron lugar a que se comenzara a cuestionar la naturaleza jurídica de las cargas destinadas a la seguridad social. Así se comenzó a argumentar que las mismas debían considerarse imposiciones fiscales al igual que otras obligaciones tributarias y evaluarlas políticamente en consecuencia. Este planteo no se agota meramente en lo formal.

Si los aportes al sistema de seguridad social se identifican con el conjunto de las imposiciones fiscales, se abre una puerta para que otros tributos contribuyan al financiamiento de dicho sistema. De hecho, en 1980 se intentó sustituir en Argentina parte de la financiación del sistema previsional por una participación en la recaudación del impuesto al valor agregado, argumentando que dicha reforma tendría impactos positivos en el mercado de trabajo (Lo Vuolo, 1986). Este intento no prosperó. Más adelante, la crisis financiera del sistema nacional de previsión, reflejada en una sostenida caída de la relación salario medio/haber medio, obligó al Poder Ejecutivo a declararlo en estado de emergencia. En este año 1988 se tuvo que recurrir a una imposición sobre los combustibles y otros servicios públicos para transferir fondos al sistema previsional.

Esta tendencia no tiene consecuencias meramente fiscales. La equiparación de las cargas de la seguridad social con el resto de los tributos hace que pierda todo sentido derivar derechos y obligaciones diferentes de ambas imposiciones. Consecuentemente, el hecho que se pague un impuesto con afectación específica al sistema previsional, no debería otorgar derechos especiales sobre las prestaciones otorgadas por el mismo. Este argumento, que suele utilizarse a veces con un criterio exclusivamente fiscalista para desconocer el supuesto "compromiso" contraído por el Estado, deja espacio para cuestionar la propia lógica del sistema basado en la relación laboral. En otras palabras, pone al sistema previsional en condiciones de ser discutido y evaluado en relación con el resto de las políticas públicas.

Lo discutido hasta aquí pretende demostrar que la crisis de los sistemas de seguridad social de mayor maduración se presenta como dato de un proceso cuya dirección tiende a la universalización de la prestación, la desvinculación del derecho al beneficio del eventual aporte al sistema y la identificación de la política previsional con el conjunto de la política fiscal. Estas tres tendencias no pueden considerarse independientemente sino que son partes de un mismo proceso, le dan dirección y contenido a la propia dinámica del sistema.

Pero al mismo tiempo, se ha señalado la existencia de contradicciones internas en este proceso, que se originan justamente en sus propios movimientos. Si bien no puede desconocerse que la crítica situación económica ha modificado el ambiente de referencia de los sistemas de seguridad social, hay un problema con su propia configuración. La traslación mecánica del esquema del seguro social al conjunto de la sociedad genera



comportamientos perversos que no pueden resolverse dentro de ese mismo esquema. Según mi criterio, esta es la cuestión central que explica la crisis de los sistemas previsionales más maduros en Latinoamérica.

Frente a esta situación se notan dos posiciones igualmente peligrosas. Por un lado se pretende simplemente desconocer la crisis, exigiendo mayor transferencia de riquezas al sistema previsional sin modificar los comportamientos perversos descritos anteriormente. Por el otro lado, se postula frenar el proceso mediante la construcción de alternativas privadas a los sistemas públicos. Ambas posiciones se basan en el mismo supuesto "psicológico": existe una "expectativa" que cubrir y se refiere a la demanda de la población por percibir una prestación vinculada con el salario de mercado de su última etapa activa. Es interesante percibir cómo, desde posiciones aparentemente antagónicas, se reivindica la necesidad que las instituciones públicas respondan a las "presiones de la demanda" (en un caso directamente y en el otro subsidiariamente), que pretende presentarse como "autónoma" cuando en realidad es inducida por la propia cultura instaurada por los sistemas de seguridad social vigentes. La reflexión final de este trabajo refiere a las consecuencias negativas que para nuestras sociedades pueden derivarse de esta forma de pensar el problema.

### **III. La política de las alternativas a los sistemas híbridos.**

#### **a. Más de lo mismo o la prolongación de la agonía de un sistema enfermo.**

El análisis anterior intenta fundamentar que este camino significa un permanente traspaso del problema hacia adelante, en un proceso que, indefectiblemente, ha de deteriorar los beneficios y producir fuertes transferencias en perjuicio de otras políticas públicas. Pero esta situación, que aparentemente tiene un contenido exclusivamente financiero y algunos pueden presentarlo como una "reivindicación social" de la población pasiva frente a otros sectores, significa drenar fondos para seguir profundizando el desarrollo de un sistema fragmentado, inequitativo, regresivamente distributivo no solo al interior del sistema sino también en relación con los ciudadanos no cubiertos y claramente deslegitimador de la acción del Estado.

Un sistema disperso, segmentado y heterogéneo, posibilita la reproducción, e incluso la potenciación, de aquellos privilegios sociales que surgen del ejercicio de la "responsabilidad en el mercado". Esto no podrá superarse dentro del actual híbrido institucional, porque es resultado justamente de su propio principio de organización. O sea, un sistema estructurado alrededor de la relación laboral en donde el Estado garantiza la apropiación individual regresiva de la riqueza social, reconociendo derechos de propiedad sobre las prestaciones otorgadas por el mismo.

Avanzar en el sentido propuesto por los principios de la seguridad social no significa más del mismo sistema. La monopolización del debate alrededor del deterioro de los beneficios previsionales como resultado de la situación financiera, no ha permitido discutir con suficiente énfasis la forma en que las nuevas concepciones de la seguridad social modifican la relación de los individuos con el Estado y a través del Estado. La crítica situación económica de nuestras economías ha desnudado crudamente que no es el hecho causante lo que requiere cobertura o es motivo de preocupación social, sino

el estado resultante de esos hechos. En ese estado de necesidad se sintetizan los objetivos del sistema social todo y a ellos se deben subordinar las distintas políticas.

La profundización de este esquema de “seguro social expandido” y la reivindicación del mismo como una “conquista social”, ha de derivar en una presión insostenible sobre el Estado que puede crear el clima propicio para la resurrección de concepciones que pretenden retornar a la responsabilidad individual ante la utopía (para ellos, fracaso) de la responsabilidad social. De hecho, ya somos testigos de este fenómeno que, por supuesto, va de la mano con la pérdida de consenso acerca de los postulados de la teoría de la “demanda efectiva”.

b. El festejo de la agonía o la resurrección del sistema con los mismos males congénitos.

La crisis de los sistemas híbridos ha permitido el retorno de concepciones idílicas que pretenden recuperar el “sentido común” de la responsabilidad individual, planteando la necesidad de crear alternativas privadas al sistema público. Como suele argumentarse que estos sistemas privados de ahorro tienen objetivos similares a los de la seguridad social, creo oportuno señalar que nada justifica esta perspectiva. Los objetivos perseguidos en uno y otro caso son incompatibles.

En un caso se trata de una alternativa financiera para acumular ahorros individuales privados mientras que en el otro se concretiza la responsabilidad social de transferir parte de la riqueza corriente hacia el sector laboralmente pasivo. En los sistemas privados el derecho a percibir la renta no puede derivarse sino como contraprestación por el aporte monetario oportunamente realizado, mientras que en el sistema público el derecho sobre la prestación previsional surge del objetivo estado de necesidad de los ciudadanos. En el primero la renta es directamente proporcional a la capacidad de ahorro; en el segundo se cubre homogéneamente una incapacidad de consumo.

Sintetizando, la posible acumulación de fondos privados no puede pensarse como una alternativa o complemento del sistema público porque ambos tienen objetivos y lógicas de funcionamiento diferentes. Por consiguiente, deben rechazarse aquellas nociones que ven a los sistemas públicos y privados como “grados” diferenciables de una sola política previsional. Esta pretensión no es ingenua sino que responde a un modelo social sobre cuyas consecuencias es necesario advertir.

La idea es fragmentar la sociedad para profundizar la diferenciación en el acceso al consumo, dejando al Estado la función de proveer bienes a los ubicados en la escala inferior de la distribución del ingreso. Esta alternativa, que en un primer análisis aparece como atractiva desde el punto de vista de la equidad, puede derivar rápidamente en un Estado “pobre para los pobres” que rescate el viejo esquema de la beneficencia caritativa.

Además, creo que, en el actual contexto, de deslegitimación de las políticas públicas de los Estados democráticos latinoamericanos, los sistemas privados basados en la responsabilidad individual pueden demostrar rápidamente a los que se sustentan en la responsabilidad social. Esta conclusión se desprende de la propia lógica de ambos sistemas. Si los privados premian la capacidad de ahorro mientras que los públicos

deberían recaudar ingresos tributarios sobre la misma, está claro que los primeros serán preferidos por quienes tienen ingresos por encima de su consumo. Esto puede derivar, por ejemplo, en una resistencia al cumplimiento de las obligaciones tributarias destinadas al sistema previsional público, en una exigencia permanente de beneficios fiscales para el sistema privado y en una presión de los sectores que puedan acceder a este último para que la carga del público se reduzca.

c. Muerte y reencarnación del sistema de seguridad social.

Cuando el pensamiento liberal predicó que era racional dejar que cada individuo satisficiera sus necesidades en función de sus propias prioridades subjetivas y a partir de una distribución del ingreso que venía dada, se apresuró a explicar que las prioridades colectivas eran simplemente la suma de las individuales. Así, se pretendía quitar entidad propia e independiente al interés social; este era una simple agregación de una categoría que lo precedía: el interés individual. Esta concepción no fue atacada desde la seguridad social con la profundidad que merece.

Los riesgos, los daños y los estados de necesidad derivados de los mismos, no son el resultado natural y excepcional de actividades que por su especificidad pueden atribuirse a ciertos individuos. Si esto es así, entonces las instituciones sociales deben ser sistemas orientados a repartir equitativamente los daños sociales o, lo que es lo mismo, a distribuir equitativamente las ventajas sociales. De esta manera, el centro de gravedad de las políticas públicas se traslada al proceso de redistribución de las rentas entre los ciudadanos y quedan desvirtuadas las tradicionales concepciones que ven en las denominadas políticas sociales, instituciones “compensatorias” de los movimientos concentradores y excluyentes que caracterizan el funcionamiento del mercado.

El desafío es, por el contrario, transformar al conjunto de las políticas públicas en instrumentos eficaces para la construcción intencionada y planificada (esto es, fuera de la lógica del mercado) de una sociedad que privilegie una sostenida creación de riqueza que permita aumentar equitativamente los niveles de bienestar de sus ciudadanos. En una sociedad democrática, esto significa convertir al problema social en el centro de discusión de los partidos políticos. Para ello, hay que modificar la estructura de funcionamiento de las políticas públicas y transformar a nuestros partidos en instituciones aptas para este debate.

Entrando por este umbral, podemos concluir que el paso lógico que sigue a la implantación del sistema de reparto no es el regreso a los viejos esquemas de capitalización, como pretenden algunos redescubridores del pensamiento liberal, sino la total asimilación del sistema de seguridad social con las políticas fiscales del Estado. Esto significa asumir que se aporta al fisco en función progresiva a la capacidad contributiva de los ciudadanos, para posibilitar que con esos recursos el Estado lleve adelante las políticas públicas que las instituciones democráticas determinen como más adecuadas para el interés social general. Esto permitirá coordinar, evaluar y determinar prioridades entre las mismas.

Para el sistema de seguridad social, esto significa otorgar cobertura a todos quienes están laboralmente incapacitados para generar ingresos mediante el ofrecimiento de su fuerza de trabajo en el mercado, asegurando al mismo tiempo el otorgamiento de un

beneficio vinculado con algún indicador objetivo del estado de necesidad de la población cubierta. Como esto puede ser prácticamente imposible de lograr con el instrumental político disponible en nuestros países, podría plantearse un beneficio homogéneo que asegure al menos que el universo de la población cubierta reciba un ingreso básico. Esto facilitaría la evaluación conjunta de ese beneficio con otros que se otorguen mediante otras políticas públicas. El financiamiento de este sistema es motivo de discusión dentro del conjunto de la política fiscal, privilegiando instrumentos que busquen la redistribución progresiva de la renta.

Esto es un horizonte, tal vez tan utópico como en su momento puede haber sido la idea clásica de seguridad social. Pero al menos, es la definición de un rumbo que se ajusta a un sistema de valores que nos permita convivir en una sociedad más equitativa. Cada uno de los aspectos que involucra este trayecto merece una profunda discusión, pero eso no invalida la importancia de reflexionar, sin duda imperfectamente, sobre las cuestiones centrales que determinan la conflictiva coexistencia de nuestras sociedades.

## **Bibliografía**

ARELLANO, J. (1976), *Sistemas alternativos de seguridad social: un análisis de la experiencia chilena*. Santiago: Colección Estudios CIEPLAN No. 4.

EWALD, F. (1986), *L'Etat Providence*. París: Grasset.

FELDMAN, J., GOLBERT, L. e ISUANI, E.. (1986), *Maduración y Crisis del Sistema Previsional Argentino*. Buenos Aires: Boletín Informativo Techint No. 240.

KEYNES, J. M. (1956), *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Harcourt, Brace & Co.

KREGEL, J. (1985), *Budgets Deficits, Stabilization Policy and Liquidity Preference: Keynes's Post-War Policy Proposals*, en *Keynes's Relevance Today*. London: McMillan.

LO VUOLO, R. (1986), *The Financing of Social Security Programs in Latin America and the Impact on Employment: the case of Argentina*. Pittsburgh: University of Pittsburgh, Master Thesis.

MOUTON, P. (1984), *Methods of Financing Social Security in Industrial Countries: An International Analysis*, en *Financing Social Security: The Options. An international Analysis*. Geneva: International Labour Office.

OFFE, C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press.

PAGANINI, M. (1987), *Contingencia Social: Concepto Contingente*. Santa Fe: Revista de la Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe.



# EDUCACION Y POLITICA SOCIAL

**Pedro Demo**

**IPLAN/IPEA, BRASILIA**





Este trabajo tiene por objeto discutir en forma introductoria la importancia de la educación en el contexto de la política social. De modo general, se da mucha relevancia principalmente a la universalización de la educación primaria, aunque por diferentes razones, dependiendo del punto de vista que se tenga de la política social. En la práctica, la tendencia es hacer mucho menos de lo que se dice en los planes oficiales, de manera tal que algunas veces se tiene la impresión de que se trata de un boicot, no disimulado sino conciente, pero disperso en las grandes contradicciones que caracterizan el sistema educativo.

Por un lado, prevalece de manera general la típica incapacidad administrativa, no obstante se deba siempre dar por descontada la dificultad de dirigir una tarea tan compleja como es la de alcanzar a poblaciones muy numerosas sin tomar en cuenta las distancias y desequilibrios regionales. Por otro lado, permanece la cuestión de la calidad. Cifras todavía relativamente pequeñas llegan a terminar la escuela primaria, debido en parte a la pobreza de la mayoría de la población, pero también debido a la situación precaria de los profesores y del sistema educativo para garantizar una oferta razonable.

La "comunidad de educadores" ha destacado últimamente un discurso dirigido al impacto transformador de la educación, después de haber creído, con el mismo ímpetu, que la educación no pasaba de ser una reproducción. Este lenguaje aparentemente moderno, aunque pueda tener contenido adecuado en la teoría y en la práctica, ha revelado sobre todo vacíos de formación científica, cuando no se consigue ni siquiera definir con alguna exactitud los conceptos fundamentales de la propuesta, como son: transformación, educación política, animación cultural, etc. Ha contribuido para esto la acogida ligera de la revisión de Gramsci concerniente a la teoría marxista que propagó el entusiasmo en torno del intelectual orgánico, pero sin la debida práctica. También en el campo de la investigación educativa se nota una precariedad, desde su impacto casi imperceptible en las políticas concretas y en los cambios históricos, hasta el desvío de posiciones muy conservadoras bajo el disfraz del discurso vacío sobre transformaciones<sup>1</sup>.

Paralelamente a la discusión teórica en torno del tema, comenzaremos situando lo que es política social, para luego analizar el lugar que ocupa la educación dentro de ella; haremos también, a modo de ejemplo, una incursión en algunos aspectos de la realidad

---

1 DEMO, P. Pobreza política. S. Paulo, Cortez, 1988. Id., Avaliação qualitativa. S. Paulo, Cortez, 1988.

brasileña. Es necesario decir que no es en nada representativa de la realidad latinoamericana, que apenas aduce consideraciones posiblemente semejantes a la de otros países con problemas similares<sup>2</sup>.

## 1. Algo de Política Social.

Sin proponernos polémicas, buscamos presentar en forma sucinta nuestra posición sobre lo que es política social. Esto no quiere decir que hagamos una concesión a simplificaciones apresuradas, sino apenas la iniciativa práctica de no afilar curvas teóricas, asumiendo que esta posición es apenas una entre otras posibles.

Para iniciar, es menester aceptar que política social no existe solo dentro del Estado, como política pública. En la confrontación entre privilegiados y marginados, la acción del Estado no es exclusiva, porque siempre puede haber iniciativas de la propia sociedad, inclusive contra el Estado. Entre técnicos del sector público es muy común la creencia de que la política social se encierra en los cuadros públicos, sea porque no consiguen ver nada en la sociedad además de la actuación estatal, porque admiten al Estado como instituidor de la sociedad, o porque entienden que política solo puede ser cuestión pública<sup>3</sup>.

Tal posición es equivocada, para comenzar por la discrepancia típica entre la comprensión que el Estado tiene de las desigualdades sociales y la que tiene la propia sociedad. Manejar las desigualdades sociales desde el punto de vista del Estado difícilmente ha de coincidir con la expectativa de la sociedad, a no ser en los casos en que el Estado sea, de derecho y de hecho, hijo de la sociedad. En este sentido es muy fácil constatar que en la lucha contra las desigualdades sociales las iniciativas de los marginados son característicamente más efectivas, encontrando al Estado como adversario. Así, la política social no debería estar ligada al Estado, tal como la política de los movimientos sociales populares o cualquier movimiento de ciudadanos organizados<sup>4</sup>.

La expectativa estatal de dominio exclusivo de las políticas sociales corresponde a la necesidad de legitimación política, por lo que son propuestas típicamente con el fin determinado de control social y desmovilización popular.<sup>5</sup> Difícilmente se encuentra alguna política social significativa en términos de combate cuantitativo y cualitativo de las desigualdades sociales. Por el contrario, es característica la oferta pobre para el pobre, inclusive con aquellas políticas convertidas en públicas por deber constitucional, como es el caso de la educación primaria.

2 MADEIRA, F.R. & MELLO, G.N. Educação na América Latina. S. Paulo, Cortez, 1985. BRASLAVSKY, C. La discriminación educativa en Argentina, B. Aires, GEL, 1985. GIMENO, J. B. La educación en América Latina y el Caribe. París, UNESCO, 1981.

3 DEMO, P. Participação é conquista - Noções de política social participativa. S. Paulo, Cortez, 1988, FALEIROS, V.P. O que é política social. S. Paulo, Brasiliense, 1986.

4 SADER, E. Movimientos sociais na transição democrática. S. Paulo, Cortez, 1987.

5 BORDENAVE, J. D. & CARVALHO, H. M. Comunicação e planejamento. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

Por un lado, su universalización avanza lentamente sobre todo en calidad, por otro, la escuela pública correctamente concebida como área estratégica de ingreso abierto, tiende a ser educación de segunda categoría para ciudadanos de segunda categoría.<sup>6</sup>

Además, es fundamental puntualizar que políticas públicas no son propiamente del Estado, sino atribuciones provenientes de la sociedad que la nutre y que mantienen al Estado para esto. La prueba de eso está en el hecho usual de que tales políticas, inclusive siendo obligación del Estado y derecho de la población, solamente se hacen efectivas de alguna forma bajo la presión de la sociedad.

Estas observaciones nos llevan a distinguir tres campos más específicos de las políticas sociales:

### 1.1. Asistencias obligatorias.

Se considera generalmente que poblaciones que no se pueden autoabastecer deben ser provistas por el Estado a través de asistencias sociales obligatorias por derecho de ciudadanía. La delimitación de tales grupos poblacionales es siempre objeto de polémica, aunque algunos son más o menos pacíficos, como por ejemplo: niños hasta los 14 años de edad, ancianos y jubilados, deficientes físicos o mentales, algunos grupos en riesgo más evidente, portadores de enfermedades graves, madres en situación de gran pobreza, mendigos, poblaciones víctimas de desastres.

No se trata de asistencialismo, pero sí de reproducir la pobreza a través de estrategias políticas traducidas en donaciones restantes y compensatorias. Aunque el estado manifieste una gran tendencia a ser asistencialista, las asistencias obligatorias son un derecho, correspondiendo al Estado un deber generalmente definido en la ley. Tales asistencias habitualmente no resuelven los problemas de base de las respectivas poblaciones, ya que se trata de carencias estructurales, pues tales soluciones son solamente posibles en la perspectiva del autoabastecimiento económico y político.

Sobre todo las políticas de salud y seguridad social, a veces etiquetadas como acción social y hasta como bienestar social, se encargan de tales asistencias orientadas hoy característicamente al problema del menor necesitado, abandonado e infractor, del anciano o deficiente.<sup>7</sup>

Es evidente que por detrás de las asistencias debe existir decisión pública, obligación del Estado para que sean obligatorias. En el Estado capitalista esta decisión es fundamental, sea porque se tiende a agravar fuertemente la pobreza extrema, porque aprecia los asistencialismos disparatados y apenas compensatorios o para poner límites a la

---

6 BUFFA, E. et alii. Educação e cidadania. S. Paulo, Cortez, 1987. RODRIGUES, N. Da mistificação da escola á escola necessária. S. Paulo, Cortez, 1987. OLIVEIRA, B.A. & DUARTE, N. Socialização do saber escolar. S. Paulo, Cortez, 1986.

7 JAGUARIBE, H. et alii. Brasil, 2000. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985. ABRANCHES, S. H. et alii. Política social e combate á pobreza. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

actuación pública y a las expectativas de la población. La razón fundamental, entre tanto, es la imposibilidad de crear asistencias más allá de las condiciones productivas y laborales, por una cuestión de simple contabilidad: no hay cómo mantener gastos sociales asistenciales sin los respectivos recursos. Y éstos no caen del cielo, se originan en la producción y el trabajo.

En este campo, es típico de la actuación estatal dar prestaciones incipientes que no corresponden a las necesidades reales de los interesados. En el caso de los menores necesitados, abandonados e infractores o de los ancianos o deficientes, difícilmente se alcanzan coberturas significativas. Muchas veces no se llega ni al diez por ciento de atención de la demanda, aunque se mantengan aparatos burocráticos inmensos capaces de consumir recursos económicos importantes.<sup>8</sup>

Además, es fácil constatar la precaria posibilidad de atención en el sentido de la capacidad efectiva en asistencias, lo que favorece también a su degeneración en asistencialismo. Los vicios más frecuentes son la sobreposición de orientaciones y recursos en un involucramiento de intereses politiqueros en la distribución de las asistencias, la falta de recursos económicos, así como la deficiencia técnico-científica. Esta última deficiencia viene marcada por la concesión fácil de los asistencialismos o por la verbalización vacía de teorías detenidamente radicales que nada tienen que ver con la práctica. Un rasgo marcado de esta precariedad está en el emergencialismo, muchas veces cubierto de buenas intenciones, de considerar a los pobres dotados del derecho de la supervivencia pero que termina etiquetando la pobreza como emergencia, ocultando que ésta es estructural y de la mayoría.

Sin embargo, hay afirmaciones más cerradas, que tratan de aproximar asistencias como estrategias consideradas independizadoras, sobre todo las productivas y participativas, siempre que sea posible. Así por ejemplo, el menor de la calle tiene derecho a asistencia obligatoria siempre y cuando pueda producir y participar para poder independizarse en bien de su propio desarrollo.

## 1.2. Campo socio-económico.

En este campo las políticas sociales dialogan con el aspecto económico buscando enfrentar las cuestiones típicas ligadas a la pobreza material. Toda política social que se defina como propuesta independizadora, necesita del camino económico no solamente como posibilidad de viabilizar los gastos indispensables sino, y sobre todo, de realización de condiciones de producción y de trabajo.

Una de las formas más seguras de agotar las políticas sociales es apartándolas de las preocupaciones económicas, por cuanto esto las estigmatiza como residual. Es en este sentido que los cambios sociales implican inevitablemente cambios económicos y viceversa. Generalmente se ve con razón que la acentuación sobre el binomio ocupación-renta, obedece a la adopción de políticas menos inofensivas, porque ahí se toca una cuestión fundamental de supervivencia y de dignidad social.

8 SPINDEL, C.R. O menor trabalhador: um assalariado registrado. Brasília, Nobel, Min. do Trabalho, 1985.

Forma parte de este campo la redistribución de la renta, alcanzada de modo más efectivo por la inserción satisfactoria en el mercado de trabajo. Por esto, este campo de las políticas sociales gira en torno del binomio ocupación-renta y a partir de ahí alcanza otras áreas tales como:

- Profesionalización, aplicando políticas de mano de obra directamente dependientes de los puestos de trabajo creados por el mercado, que la profesión en sí no los crea;
- Vivienda, sobre todo de acceso popular, estrechamente ligada a las condiciones salariales de los interesados y del mercado inmobiliario;
- Salud, saneamiento ambiental, nutrición, también dependientes de la renta familiar;
- Seguridad, vinculada al contrato de trabajo;
- Microempresa, sobre todo las informales, ligadas a la supervivencia y a las contingencias de la población pobre;
- Mercado informal de trabajo, en parte a la sombra del mercado organizado, en parte con reglas propias, determinando posibilidades muchas veces importantes de supervivencia;
- Pequeña producción rural, reforma agraria y otras expresiones importantes de trabajo y de producción en el campo;
- Urbanización, sobre todo políticas destinadas a los barrios urbano marginales.

Tales políticas se desarrollaron más en los últimos tiempos, por lo menos en el terreno teórico y técnico. La mayoría de los programas se destina a recuperar y fortalecer oportunidades de empleo y renta y, en consecuencia, de acceso a otros bienes considerados importantes para la población. Esto no significa que tal desarrollo venga acompañado por la respectiva reducción de las desigualdades sociales <sup>9</sup>, al contrario, si de un lado es posible observar éxitos favorables, del otro es muy difícil constatar la reducción relativa de la pobreza.

Es todavía típico el proceso de concentración de la renta.

### 1.3. Campo Político.

Este campo nos interesa más de cerca por varias razones, para empezar, por la inclusión de la educación dentro de él. Se trata del problema de la pobreza política comprendida como la dificultad de desarrollo de la población organizada, que determina a la mayoría de la población como masa de manipulación a manos de la oligarquía. Es la dimensión menos estudiada y menos estimulada, porque es también menos alcanzable

---

9 WOLFE, M. Elusive development. Ginebra, UNRISD, 1981.

por el arsenal metodológico usual. La pobreza política no se puede medir ni planificar, no hay indicador de participación, porque esto no depende de números sino de un compromiso político.<sup>10</sup>

El desarrollo social necesita de crecimiento, pero no se restringe a la viabilización económica. Al otro lado de la medalla, se encuentra la cuestión de la democracia, que también depende de la prosperidad económica, pero que en su esencia es un fenómeno político dependiente directamente del pueblo. La cuestión independizadora atraviesa no solamente el camino económico, sino también el político, siendo en los dos de igual importancia.

Nuestras sociedades son muy pobres políticamente, lo que puede explicar por lo menos un poco las pericias de nuestras democracias, todavía raras, efímeras, perdidas en el espacio de la politiquería, de la manipulación y de las oligarquías. La causa más concreta de esta pobreza es la falta de organización adecuada de la sociedad civil, sobre todo de la población pobre, y también la precariedad de nuestras organizaciones habituales, como los partidos políticos, los sindicatos, las cooperativas, las asociaciones, etc. Todo esto dificulta la instauración del estado de derecho, favoreciendo la persistencia del estado de impunidad, de excepción, de privilegio.

Algunas áreas del campo político pueden ser las siguientes:

- Movimientos sociales organizados, ya sea por grupos de interés, ya sea por comunidades;
- Educación, comprendida como consecución primaria y primera para el ejercicio de la ciudadanía;
- Identidad cultural, comprendida como la madre de la participación, pues solamente puede tener proyecto propio de desarrollo el grupo social dotado de suficiente identidad forjada en el camino cultural;
- Proceso de conquista de derechos fundamentales, ya sean los llamados difusos, como defensa del consumidor, derecho a la calidad del medio ambiente, derechos de ciudadanía; los de las minorías, como derechos de la mujer, del niño, del anciano, del indio, del negro; o los llamados generales o simplemente humanos: derecho a la supervivencia, derecho al trabajo, a la información;
- Acceso a la justicia y a la seguridad pública.

Parece claro que de muchas de esas áreas no resultan políticas públicas propiamente dichas, además porque lo que se espera del Estado ahí es sobre todo que no obstaculice. No le toca al Estado captar los movimientos sociales aunque los pueda apoyar hasta cierto punto, por lo menos en el sentido de garantizarles información estratégica, acce-

---

10 DEMO, P. Pobreza política. S. Paulo, Cortez, 1988. BRANDÃO, C.R. O que é educação. S. Paulo, Brasiliense, 1982.

so a las legalizaciones públicas necesarias y hasta acceso a recursos financieros, desde que se reviertan en el camino de la autosustentación y no de la obligación asistencialista.

Otras áreas son atribuciones que la sociedad hace al Estado, como la justicia y seguridad pública, traducidas no como bienes físicos, sino como cualidades sociales fundamentales.

Un rasgo esencial de este campo es la capacidad de la población de controlar al Estado de abajo para arriba, resultando la marca fundamental de la democracia. Esta es igualmente característica importante de los movimientos sociales organizados que deben primar por la calidad política de la base y no de las cúpulas, generalmente centralistas y poco legítimas.

Se puede decir que entre las pobreza políticas más típicas de nuestros movimientos sociales organizados están las siguientes:

- Una débil representatividad de los dirigentes, muchas veces vitalicios, muchas veces impuestos o muchas veces mal elegidos;
- Escasa legitimidad, por falta de reglas de juego en la constitución organizativa;
- Poca presencia de la base, que casi no asiste y es por eso que puede ser manipulada por dirigentes centralistas;
- Dependencia excesiva frente a los poderes públicos, por falta de proyectos de autoabastecimiento, o por recibir constantes donaciones asistencialistas.

El enfrentamiento de la pobreza política supone pasos típicos, lo que se llama frecuentemente planificación participativa, concentrada en tres momentos:

- El autodiagnóstico, a través del cual el grupo toma conciencia política de sus problemas, y sobre todo comprende la pobreza como represión, injusticia, marginación;
- Estrategias de enfrentamiento práctico de los problemas detectados;
- Organización política competente bajo la forma asociativa, como demostración de capacidad concreta en el trato de los problemas.

Sea como fuere, la consideración de este campo de la política social, lleva a aseverar que no es posible instrumentar la pobreza sin la participación del pobre. De modo general, es fácil la constatación de que las políticas sociales públicas, están lejos de una acción efectiva en términos de reducción de las desigualdades sociales. Muchas veces las agravan, sea por los efectos de concentración de la renta, o por la reserva perversa de atención estigmatizante para las poblaciones más pobres. Así, la pobreza no es objeto, sino sujeto de las políticas sociales. El Estado es visto como instancia delegada al servicio de la población.

## 2. Educación Política

Al tratar la educación dentro del campo político y no del socio-económico, ni dentro de las asistencias obligatorias, significa que atribuimos a la educación una virtud específicamente política. La educación no resuelve problemas materiales propiamente dichos, por lo menos en términos directos, ni da empleo. Lo que puede resolver son problemas de orden político en la perspectiva de la pobreza política.

Para configurar mejor esta postura es necesario delinear los conceptos de calidad formal y calidad política. Por calidad formal entendemos la demostración de capacidad técnica y científica conforme a las reglas académicas usuales: dominio del método y la teoría. En términos de educación, significa sobre todo el plano de la enseñanza y puede ser resumida en la capacidad de aprendizaje de contenidos y de métodos.

Por calidad política entendemos el plano de la formación en sentido educativo estricto, significando el desarrollo de la capacidad de ocupación de un espacio en la sociedad como actor político. Una de las manifestaciones más frecuentes de calidad política es la ciudadanía, principalmente la organizada, expresando otro tipo de capacidad: la habilidad de ser sujeto de su propio desarrollo, capacidad de organizarse de modo asociativo, cultivo de la identidad cultural sin provincianismos, formación de una conciencia crítica práctica apta para conquistar y ejecutar derechos fundamentales.<sup>11</sup>

La educación primaria alcanza obviamente los dos planos, pero es propia de ella el plano de la calidad política. En el plano de la calidad formal le toca transmitir al alumno la parcela planificada de cantidad curricular en una forma adecuada, lo que supone un profesor capacitado y un alumno capaz de aprender. Otros factores entran también en escena: el problema de los materiales didácticos, sobre todo el del libro didáctico; la atención y nutrición; los equipamientos físicos; y así por el estilo. No hay razón alguna para despreciar este lado, toda vez que los estudios para la formación de profesores, cuando más, apenas acentúan este aspecto.

En verdad, forma parte del modelo científico predominante dedicarse apenas al aspecto de la calidad formal, ya que puede ser fácilmente planificado, seguido y evaluado, y también porque se puede expresar en indicadores, índices y porcentajes. Lo que se llama didáctica representa muy bien esto: es la estrategia técnica y formal de presentar un aula de clases de forma adecuada, de tal manera que una cantidad específica de conocimientos sea transmitida con éxito al alumno. Este tipo de calidad formal es importante pues nunca será secundario lo que el alumno aprende técnicamente en la escuela. Existen técnicas, instrumentos, métodos de alfabetizar, de enseñar a leer, de enseñar a escribir y de hacer cuentas, de memorizar, de hacer ejercicios prácticos y así por el estilo.

A pesar de todo, en el fondo todos estos son instrumentos. La generalidad de la educación primaria no puede ser realizada sin tales herramientas, es claro, pero en ellas no se agota, por el contrario, es necesario llevar a la calidad política al plano formativo propiamente dicho, o al proceso de formación de ciudadanía de los alumnos. Es en este

---

11 FREITAG, B. *Diário de uma alfabetizadora*. Campinas, Papirus, 1988.



sentido que podemos observar fácilmente contradicciones muy graves que insinúan en la práctica un boicot al proceso histórico de formación de la ciudadanía popular, en la medida que la escuela primaria, aunque haya crecido mucho en los últimos años, se encuentra muy lejos de presentar una calidad satisfactoria. En lo concreto, esta práctica estigmatiza a la población pobre como ciudadanos de segunda categoría para que permanezcan en la condición de objeto de manipulación política.

Es necesario siempre tomar en cuenta que en el plano de las realidades sociales no existen argumentaciones mecánicas o automáticas, como si hubiese relación necesaria de causa y efecto. Así por ejemplo: no se puede ir de la calidad formal a la calidad política y viceversa, aunque se condicione. Una persona analfabeta puede desarrollar una fuerte calidad política, sin haber tenido una cantidad expresiva de años de estudio, así como una persona estudiada puede dedicarse a crear técnicas de explotación de los otros. Además, las ideologías más destructivas son elaboradas por intelectuales, no por analfabetos.

No se podría transformar jamás esta constatación en elogio de la ignorancia. Lo que resulta claro es que la democracia es viable solamente si tuviese su autor característico: el ciudadano conciente y organizado. De asumir así la cuestión, la educación primaria es algo imprescindible en el combate a la pobreza política. En la primaria no se resuelven problemas económicos propiamente dichos, por más que el lado instructivo esté condenado por lo menos a la generación de actitudes positivas. La idea de definir un nivel de educación como obligatorio en términos de universalización durante cierto período se funda en el reconocimiento de la importancia sobre todo política de este tipo de formación. Una persona dotada de este tipo de educación tiene condiciones favorables de resistirse a ser objeto de maniobra política, está en condiciones de comprender el contexto socio-económico en el que vive, de vislumbrar el marco de las desigualdades sociales y su posición dentro de ellas y puede lograr una actitud más crítica frente al Estado. Al mismo tiempo podría mostrarse como patrimonio común en términos de instrucción y de formación, con impactos importantes en la igualdad de oportunidades dentro de un contexto extremadamente desigual.<sup>12</sup>

Por tales razones, también se atribuye fundamental importancia a la escuela pública primaria como garantía más segura de ingreso abierto, independiente de cualquier condición social, económica, política o cultural. Todos tienen derecho a ella de modo gratuito. Esto no busca provocar conflicto con la iniciativa privada en los países adeptos al capitalismo liberal, aunque ella represente con certeza una discriminación inicial muy drástica: el ingreso a la escuela privada está limitado a la libertad que el dinero proporciona. Siendo la escuela privada de nivel generalmente mejor, la escuela pública está reservada a los pobres y será más pobre cuanto más pobre sea la población.

Tomando así la cuestión, sería preferible siempre una escuela pública primaria exclusiva que tuviese un buen nivel. El argumento parece convincente: la educación no es mercadería, es un derecho que no se compra. Mientras tanto, en la práctica, la preca-

---

12 SAVIIANI, D. *Escola e democracia*. S. Paulo, Cortez, 1987. WERTHEIN, J. & ARGUMEDO, M. *Educação e participação*. Rio de Janeiro, Philobiblion, 1985. CURY, C.R.J. *Educação e contradição*. S. Paulo, Cortez, 1986.

riedad de la escuela pública ha favorecido mucho el espacio de la escuela privada, porque hasta los educadores adeptos de la escuela pública exclusiva acostumbran a colocar a sus hijos en la escuela privada. Siendo así, la escuela privada retrocedería normalmente si la escuela pública se tornase buena.

Podríamos tratar el tema también de la siguiente forma: la educación tiene relación igualmente con la cuestión del trabajo y de la producción y aparece aquí generalmente bajo el epíteto de profesionalización, de preparación o de entrenamiento. En la secundaria esta función se torna explícita, y hubo inclusive una época en el Brasil en que la secundaria profesionalizante era exclusiva. Tal postura fue la herencia de teorías sobre recursos humanos que entienden la educación como un entrenamiento para el trabajo y para la producción principalmente. Aunque tal postura privilegie el lado de la calidad formal, este no es secundario, por cuanto es fundamental la competencia en el trabajo y en la producción, no obstante que la especificidad típica de la educación está en la otra esfera, la del contenido político, ligada a la formación de capacidad en términos de ciudadanía. En la práctica la persona necesita ser competente en ambos lados, como trabajador y como ciudadano. Todavía más, la educación considerada no como instrucción, enseñanza, aprendizaje, información, sino como proceso formativo, se realiza propiamente en la perspectiva política, inclusive, cuando ésta se llama profesionalizante. También para la educación llamada superior se aplica el mismo análisis, nunca será menor la competencia técnica y científica del estudiante que concluye los cursos, mas el fenómeno fundamental será la formación política de una élite intelectual capaz de interferir en el espacio político de la sociedad.<sup>13</sup>

Por tal motivo, educación no es política asistencial, aunque pueda incluir componentes asistenciales como por ejemplo el desayuno escolar, lo que inclusive siendo garantizado por la escuela pública de modo gratuito, forma parte del lado político de las políticas sociales, siendo ésta uno de los canales de participación.

Ni por eso la educación debe ser sobreestimada en su función política, como si ella hiciese solita el milagro del desarrollo. Como es conocido, parte significativa de lo que se llama fracaso escolar, se debe simplemente a la pobreza familiar, sobre la cual la escuela no tiene mayor influencia.<sup>14</sup> Esto quiere decir que cualquier proyecto de cambio más profundo necesita atravesar por lo económico y por lo político, cada cual en su lugar, más allá de que las acentuaciones principales puedan variar. Es posible la educación transformadora, lo que supone admitir transformación en espacios específicos como la educación. Sin discutir eso ahora en profundidad, lo mínimo que se debería exigir es la acción práctica radical en educación, única acción coherente con una propuesta transformadora por más indulgente que fuese.

A pesar de eso es muy difícil imaginar transformación profunda sin el concurso simultáneo de motivaciones económicas y políticas. Si tomamos el ejemplo de la animación cultural ahora en moda en el campo de las políticas culturales, su problema principal

13 SALM, C. Escola e trabalho. S. Paulo, Brasiliense, 1980.

14 CHARLOT, B. A mistificação pedagógica. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. BAUDELLOT, C. & ESTABLET, R. La escuela capitalista. Mexico, Siglo 21, 1986.

y típico, es el de ser apenas animación. Satisface al técnico que puede hasta construir informes interesantes al respecto, pero no a la población que continuará animadamente pobre. La animación cultural solo puede tener sentido en la medida en que formen parte de ella factores económicos de la realidad, por ejemplo, incentivando identidades culturales productivas.

No se deduce de eso que la escuela deba actuar en la esfera económica directamente pues no es órgano de producción. Su tarea específica es la educación, algo de marcado contenido político. En esto debe ser competente y forma parte de su competencia no verse aislada, sectorizada, desviante. La educación desviada acostumbra a producir discursos compasivos, como si la transformación social pudiese ser el resultado de la exortación. Para ser transformadora es necesaria la práctica transformadora al lado de la teoría.

Parece obvio que en la escuela pública actual difícilmente se produce algo transformador, por cuanto allí predomina el impacto reproductor. El impacto reproductor proviene de la dinámica económica y política del propio sistema dominante, pero en parte es favorecida también por discursos vacíos, pretendidamente radicales, que encubren por ejemplo la incompetencia formal y política de los profesores. Incluso influyendo todas estas contradicciones, la escuela es un lugar muy importante de elaboración de la ciudadanía popular, cuyo impacto a corto plazo en lo máximo sería reformista. E incluso más, si la escuela pudiese apenas instruir de manera adecuada, leer, escribir y contar, ya sería algo importante capaz de ser asimilado como condición primera de la conciencia crítica.

Solamente por un eufemismo laudatorio se podría llamar a esta educación como transformadora. Sin embargo su impacto político jamás es despreciable, ya sea por el lado negativo o por el positivo. En la escuela sucede algo de importancia: por la imbecilización de la población, por esa capacidad de generar un tipo de ciudadano incompetente, o la concientización de la población, para alcanzar resultados positivos es necesaria una actuación adecuada en dos sentidos: tanto en el sentido de la calidad formal como, sobre todo, en el sentido de la calidad política. Es difícil imaginar cómo la educación solita podría transformar la sociedad, pero ni por eso pierde su importancia insustituible como origen de la ciudadanía popular. Este tipo de actividad dignifica la acción del Estado, a pesar de todas sus posibles contradicciones. Desde el punto de vista del Estado, qué interesaría al proporcionar la universalización de la educación primaria, si de eso resultara la posibilidad de ser más controlado por la población. Todavía la democracia es precisamente esta contradicción y de ella se alimenta. De lo que trata es del asunto de la ciudadanía crítica y organizada. Y al Estado le resulta siempre más fácil y cómodo gobernar una población que sea analfabeta.<sup>15</sup>

### 3. Algunos aspectos de la realidad brasileña

Haremos un breve análisis de algunos datos sobre el sistema escolar primario en Brasil, a modo de ejemplo, con la intención de ratificar algunos argumentos favorables a

---

15 BARREIRO, J. Educação popular e alfabetização. Petropolis, Vozes, 1980. LIBÂNEO, J.C. Democratização da escola pública. S. Paulo, Loyola, 1986.

la interpretación política de la educación. Por definición, la cuestión de la calidad política no se registra cuantitativamente, por lo que solamente podemos inferir de manera indirecta y aproximada. Inclusive así, es posible ver con alguna claridad la dimensión de nuestra pobreza política, relacionada aquí con el problema educativo.

Lo mínimo que se podría decir es que el país está más crecido, más grande de lo que la situación educacional permitiría. Esto podría insinuar, primero, que para el crecimiento la educación no desempeña un papel decisivo aunque tenga su lugar. En la década de los 70, vimos mayores porcentajes de crecimiento económico, acompañado de una evolución insignificante de la tasa de escolaridad (1970- 67,3%; 1980 - 67.7%). Segundo, parece claro que avances cuantitativos no garantizan una necesaria calidad formativa. Ni siquiera la mitad de los alumnos que entran en el primer año de primaria concluyen el octavo grado, aunque alrededor del 90% de la población en edad escolar tenga acceso a la escuela.

Algunos especialistas dicen que el problema ya no sería de cantidad, sino de calidad. Esta afirmación es correcta, fundamentalmente cuando se refiere a la matrícula inicial que representa todavía un dato particularmente precario, porque además de contener duplicación en los registros con promesas de matrícula, esconden el problema de la matrícula final. En base a la matrícula inicial la tasa de escolaridad sube mucho, situándose hoy día alrededor del 85% por lo menos. Pero si revisamos la matrícula final vemos que baja al 75%.<sup>16</sup>

El censo de 1980, que recogió los datos alrededor del mes de septiembre (casi al final del proceso de matrículas) señala tasas bajas de escolaridad, como muestra el cuadro II: 67,7% para todo el país, en el Nordeste no llegaba al 50% y en el Sudeste alcanzaba la mejor tasa, prácticamente el 80%.

Para 1985, el Ministerio de Educación publicaba la tasa del 77% de escolaridad, discordando con la tasa censal de 1980, porque en 5 años sería prácticamente imposible elevarla en 10 puntos de porcentaje (Cuadro III).

Según el cuadro I, la media de años de estudio en la población de 10 años y más revela que el país todavía está marcado que los cuatro primeros años de primaria. Para 1986, esta media era de 4.49 años de estudio para todo el país, subiendo en el área urbana al 5.19, y descendiendo en el área rural apenas al 2.48. En el Nordeste esta media para el área rural era apenas 1.74.<sup>17</sup>

Aunque sea muy difícil medir la tasa de eficiencia de la primaria, para saber cuántos alumnos llegan a terminar con éxito la escuela, el propio Ministerio de Educación hizo un intento (Cuadro VII). Según esos datos, del grupo de alumnos comprendidos entre 1960 y 1967, la tasa de eficiencia habría sido del 20.36%, significando en la práctica

16 FLETCHER, P.R. & CASTRO, C.M. Os mitos, as estratégias e as prioridades para ensino de 1º grau. Brasília, IPEA, 1985.

17 WERETHEIN, J. & BORDENAVE, J. D. Educação rural no Terceiro Mundo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

que de 100 alumnos matriculados en el 1er grado en 1960, apenas 20 habría terminado el 8vo. grado en 1967. En el grupo de 1977 a 1984, esta tasa habría alcanzado casi el 33%, habiendo alcanzado su punto más alto en el grupo de 1974 a 1981, con casi el 36%.<sup>18</sup>

Tales datos, con seguridad muy discutibles, porque es tremendamente complejo producir medidas de flujo, comienzan por la constatación común de la distorsión edad-grado y por el hecho por demás conocido de que en el 1er. grado los alumnos se quedan uno o dos años por lo menos, o sea, tienen que repetirlo para poder ser aprobados. Sea como fuere, indica un aprovechamiento todavía muy bajo, principalmente si tomamos en cuenta que la primaria debería ser universal. En cierta medida continúa siendo selectiva en varios sentidos:

- a) porque expulsa sobre todo a los más pobres y con seguridad a los que no tienen acceso al pre-escolar;
- b) porque no respeta el derecho legalmente reconocido, negándolo a los que más necesitan;
- c) porque se reserva al pobre una educación pobre.

La tasa bajísima de eficiencia, dejando de lado los problemas técnicos de construcción estadística, provienen de muchas causas, entre ellas la misma pobreza de la población. Sin embargo, mirando hacia dentro de la escuela, o sea hacia los factores pedagógicos del proceso educativo, podemos señalar muchas heridas lacerantes, tales como:

- a) el cuadro IV pone en evidencia que casi la mitad (43%) de los establecimientos primarios se concentraban para 1985 en el Nordeste (más de 80 mil sobre 187 mil del total del país), aunque tuviese apenas el 28% de los docentes; en cambio en el Sudeste había apenas un 25% de los establecimientos, pero el 43% de los docentes. Así podemos apreciar las grandes diferencias internas en términos de región;<sup>19</sup>
- b) el cuadro V muestra que los docentes presentaban precariedades sorprendentes en términos de instrucción. Había en 1985 ciento cincuenta mil docentes sin la debida profesionalización para el magisterio, casi el 10% sobre el total de 1.240.000 del país; de los 87.200 docentes con primaria incompleta, 58.000 estaban en el Nordeste; de los 374.000 profesores licenciados para el magisterio, 218.000 estaban en el Sureste;<sup>20</sup>
- c) Según otros datos, alrededor del 75% de las licenciaturas (requerimiento indispen-

---

18 MIGUEL, G.B. Ensino regular de 1º grau - taxas de eficiência. Brasil - 1950-84. Brasília, MEC/SEEC, 03/87. Ver definição da taxa de eficiência, á pg. 01.

19 Função docente é usada em vez de "docente", porque cada docente pode estar lecionado em varias escolas.

20 MELLO, G.N. Magistério de 1º grau - Da competência técnica ao compromisso político. S. Paulo, Cortez, 1986. RIBEIRO, M.L.S. A formação política do professor de 1º e 2º graus. S. Paulo, Cortez, 1984.

sable para ejercer el magisterio) son obtenidas en escuelas particulares de enseñanza superior, reconocidas como de nivel muy bajo. Aquí está una de las causas claras de la incompetencia formal del profesor, sin hablar de la incompetencia política;<sup>21</sup>

d) El cuadro VI revela que la media de alumnos que hace flujo normal de grado a grado, en el grupo de 1977 a 1984, era de apenas 33% para el total del país, llegando al 57% en el estado de Sao Paulo y bajando a apenas el 15% en el estado de Piauí;

e) el cuadro VIII nos señala el costo por alumno en las escuelas públicas, mostrando grandes desigualdades: parece claro que la "buena educación" es cara. En el estado de Sao Paulo el costo en 1985 era de 202.7 dólares en la red escolar del estado; mientras era de 32.6 dólares en el estado de Piauí en la red escolar municipal y el mayor costo estaba en el estado de Santa Catarina, con 125.6 dólares, en tanto en el estado de Ceará encontrábamos un costo de apenas 21.6 dólares.

f) el cuadro IX señala el predominante mal estado de conservación de las escuelas por región; apenas en el Sur había una situación razonable con 46.36% de escuelas en buen estado; particularmente, en el Norte y en el Centro Oeste casi no había una sola escuela en buen estado.

Tales datos, a pesar de su precariedad, no dejan de revelarnos las incongruencias marcadas del sistema primario, al revés de los derechos constitucionalmente reconocidos del niño en edad escolar. Con tales inversiones, tales escuelas y tales profesores, es de hecho muy difícil obtener tasas razonables de eficiencia. La cuestión de la ciudadanía es contradicha en todo momento.

Es contradicha en el profesor mal preparado, empujado a ejercer una profesión sin prestigio social y generalmente mal pagada. Para cuidar el desarrollo de la ciudadanía popular, sería de suponerse que el profesor fuese, en pleno sentido, un ciudadano también. Hoy en día la situación está cambiando poco a poco a través de los movimientos de organización política de los profesores, que aunque están cargados de corporativismo comprensible, insinúan la posibilidad de conquista, sobre todo en lo que se refiere al papel de la escuela pública.

La cuestión de la ciudadanía es contradicha en la administración del sistema, porque el Estado se ha mostrado incapaz de dotar de los medios necesarios para su buen funcionamiento: invierte todavía muy poco en la educación, y lo que invierte viene acompañado de los clásicos problemas de influencia politiquera; parte significativa de los recursos es mal gastada en un aparato burocrático grande, incompetente, mal pagado; los establecimientos son mal conservados y mal equipados; el acceso a los apoyos y a los materiales didácticos es todavía precario.

La cuestión de la ciudadanía es sobre todo contradicha en el sistema selectivo, porque no se hace un esfuerzo visible por garantizar el avance de los niños pobres en los grados, es decir en el problema de la repetición constante de los grados, lo que hace

---

21 TRAMONTIN, R. & BRAGA, R. O ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil, in: *Ciência e Cultura* 37 (7), Suplemento, p. 76.

expulsar a los niños de la escuela prematuramente en la mayoría de los casos, mientras que en otros casos aguanta multiplicando infinitos años de estudio antes de concluir la primaria. La situación del primer grado continúa siendo dramática, exigiendo en la práctica un super profesor, muy difícil de producir en el sistema de instrucción vigente.

Mientras tanto, es necesario reconocer avances cuantitativos importantes, como nos muestra el cuadro XI. El crecimiento de las matrículas a partir de 1970 fue particularmente grande, llegando al 61% en 1985 para el país y al 89% en la red escolar municipal. En la región Norte tal crecimiento llegó a más de 600% en la red municipal. De modo general, la red escolar municipal ha crecido más que las otras, más que la estatal, que la federal y que la particular, como muestra el cuadro X. La enseñanza particular primaria, representaba en 1985, apenas el 12.85% de las matrículas totales. Predomina todavía el alumno de la red escolar estatal, sobre todo en las regiones más ricas, lo que demuestra que la municipalización puede ser fácilmente mal interpretada y orientada: municipalizar no puede entender como relegar a la educación a instancias financieras y técnicamente incapaces. Este parece haber sido el caso del Nordeste donde la red escolar municipal absorbe un poco más que la red escolar estatal; en cuanto que en la región Sudeste, la red estatal absorbe el 68%, dejando para la red municipal apenas el 19%.

### **Para concluir**

Tal vez una conclusión importante sea el reconocimiento de que la educación primaria, para ser universalizada, necesita estar amparada por los poderes públicos bajo la forma de la escuela pública, con miras al ingreso irrestricto. Sin embargo esto ni de lejos garantiza cantidad y calidad. Sobre todo la cuestión de la calidad está menos en las manos del Estado que en la capacidad política de la sociedad interesada.

Esta problemática es fácilmente observada en la tendencia típica de considerar a la educación como asunto del Estado en sentido negativo, ya sea porque así se la definió en la Constitución, o porque no existe ciudadanía suficiente para entender que el Estado es sustentado por los ciudadanos. El Estado abandonado a su suerte no tiene ninguna tendencia para realizar la democracia, muy por el contrario, recubre a la educación pública de tantos problemas que se torna una auténtica armadilla para las poblaciones más pobres, pues éstas son estigmatizadas con una oferta deprimente y despreciable.

En la práctica es difícil movilizar a la población en torno a la escuela pública, inclusive porque ésta es gratuita. Se moviliza más fácilmente aquella parte de la población que paga la escuela particular cuando ésta quiere cobrar precios considerados exorbitantes. Las asociaciones de padres, o de padres y maestros, funcionan muy precariamente. En la mayoría de los casos asumen un papel asistencial muy condescendiente, que acaba por eximir al Estado de sus obligaciones. En última instancia, la población cree que las cosas del Estado funcionan muy mal, siempre, y así es, inclusive la educación.

Tal vez este rasgo muestra más que todo nuestra pobreza política y la condición concreta de masa que se puede manipular. Se vuelve muy difícil el desafío de construir un proyecto propio de desarrollo en el cual aparezcamos como sujetos de nuestra propia liberación y no como objetos al margen.

## Bibliografia

ABRANCHES, S. H. et alii. *Política Social e combate a pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.

BARREIRO, J. *Educação popular e conscientização*. Petrópolis, Vozes, 1980.

BORDENAVE, J.D. & CARVALHO, H. M. *Comunicação e planejamento*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

BOUDELLOT C. & ESTABLET, R. *La escuela capitalista*. Mexico, Siglo 21, 1986.

BRANDÃO, C.R. *O que é educação*. S. Paulo, Brasiliense, 1982.

BRASLAVSKY, C. *La discriminación educativa en Argentina*. B. Aires, GEL, 1985.

BUFFA, E. et alii. *Educação e cidadania: quem educa o cidadão?* S. Paulo, Cortez, 1987.

CHARLOT, B. A. *mistificação pedagógica - Realidades sociais e processos ideológicos na teoria da educação*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

CURI, C.R.J. *Educação e contradição*. S. Paulo, Cortez, 1986.

DEMO, P. *Avaliação qualitativa*. S. Paulo, Cortez, 1988.

- *Pobreza política*, S. Paulo, Cortez, 1988

- *Participação é conquista - Noções de política social participativa*. S. Paulo, Cortez, 1988.

- *Pesquisa educacional na América Latina e no Caribe - Tentativa de síntese e de discussão crítica*, Brasília, OREALC/IPLAN/IPEA, jul. 87, mimeo., 122 pp.

FALEIROS, V. P. *O que é política social*. S. Paulo, Brasiliense, 1986.

FLETCHER, P.R. & CASTRO, C.M. *Os mitos, as estratégias e as aprioridades para o ensino de 1º grau*. Brasília, IPEA, 1985.

- *A escola que os brasileiros frequentaram em 1985*.  
Brasília, IPEA/IPLAN, 1985.

FREITAG, B. *Diário de uma alfabetizadora*. Campinas, Papirus, 1988.

GIMENO, J. B. *La educación en América Latina y el Caribe en el ultimo tercio del siglo XX*. UNESCO, Paris, 1981.

JAGUARIBE, H. et alii. *Brasil, 2000 - Para um novo pacto social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

LIBÃNEO, J. C. *Democratização da escola pública - A pedagogia crítico-social dos conteúdos*. S. Paulo, Loyola, 1986.



MADEIRA, F.R. & MELLO, G.N. *Educação na América Latina - Os modelos teóricos e a realidade social*. S. Paulo, Cortez, 1985.

MARQUES, A. E. & XAVIER, A.C.R. *Custo/aluno nas escolas públicas de 1º grau*. Brasília, IPEA/IPLAN, 1985.

MELLO, G.N. *Magisterio de 1º grau - Da competência técnica ao compromisso político*. S. Paulo, Cortez, 1986.

MIGUEL, G.B. *Ensino regular de 1º e 2º graus - O fluxo escolar em termos de eficiência*. Brasil - 1950-84. Estudos Estadísticos, 03/87, Ministerio de Educação, SEEC, Brasília, 1987.

OLIVEIRA, B.A. & DUARTE, N. *Socialização do saber escolar*. S. Paulo, Cortez, 1986.

REDUC/INEP. *Formação de professores no Brasil (1960-1980)*. Ministerio de Educação, INEP, Brasília, 1987, 3 vol.

RIBEIRO, M.L.S. *A formação política do professor de 1º e 2º graus*. S. Paulo, Cortez, 1984.

RODRIGUES, N. *Da mistificação da escola à escola necessária*. S. Paulo, Cortez, 1987.

SADER, E. et alii. *Movimentos sociais na transição democrática*. S. Paulo, Cortez, 1987.

SALM, C. *Escola e trabalho*. S. Paulo, Brasiliense, 1980.

SAVIANI, D. *Escola e democracia*. S. Paulo, Cortez, 1987.

SPINDEL, C.R. *O menor trabalhador: um assalariado registrado*. Brasília, Nobel, Min. Trabalho, 1985.

TRAMONTIN, R. & BRAGA, R. *O ensino superior particular no Brasil: traços de um perfil*, in: *Ciência e Cultura* 37 (7), Suplemento.

WERTHEIN, J. & BORDENAVE, J. D. *Educação rural no Terceiro Mundo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.

WEERTHEIN, J. & ARGUMEDO, M. *Educação e participação*. Rio de Janeiro, Pphilobiblion/ IICA/MEC, 1985.

**Cuadro No. 1**  
**Medias de años de Estudio de la Población de 10 años y más,**  
**según regiones y situación domiciliaria - 1986**

Regiones	Total	Urbano	Rural
Norte	—	5.03	—
Nordeste	3.19	4.29	1.74
Sudeste	5.11	5.47	2.86
Sur	4.83	5.49	3.58
Centro-Oeste	4.55	5.19	2.64
BRASIL	4.49	5.19	2.48

Fuente: IBGE, PNAD-1986.

**Cuadro No. 2**  
**Tasas de escolaridad, 7-14 años**  
**por regiones - % - 1980**

Norte	58.3
Nordeste	49.9
Sudeste	79.9
Sur	75.8
Centro-Oeste	70.1
BRASIL	67.7

Fuente: Censo de 1980.

**Cuadro No. 3**  
**Tasa de escolaridad, 7-14 años**  
**por regiones - % - 1985**

Norte	79
Nordeste	67
Sudeste	83
Sur	78
Centro-Oeste	81
BRASIL	77

Fuente: MEC/SG/SEEC.

**Cuadro No. 4**  
**Número y porcentaje de establecimientos primarios**  
**Docentes y matrícula inicial, según regiones - 1985**

Región	Establecimiento	%	Docentes	%	Matrícula inicial	%
Brasil	187.273	100	1'040.553	100	24'769.359	100
Norte	14.092	8	54.019	5	1'678.731	7
Nordeste	80.976	43	290.833	28	7'438.889	30
Sudeste	46.218	25	443.303	43	10'057.634	40
Sur	34.010	18	181.871	17	3'655.869	15
Centro-Oeste	11.977	6	70.527	7	1'938.236	8

Fuente: MEC/SG/SEEC.

**Cuadro No. 5**  
**Número de docentes por grado de formación según región -1985- (en mil)**

R E G I O N E S	Docentes						
	T O T A L	Grado de formación					
		Primaria		Secundaria		Superior	
		Incomp.	Compl.	Magist. compl.	Otro compl.	Con licenc.	Sin licenc.
BR	1.241	87	63	419	51	374	47
N	54	9	9	24	2	8	1
NE	290	58	29	132	15	49	7
SE	443	8	5	165	12	218	34
S	182	5	13	67	16	79	3
CO	71	6	6	30	5	20	2

Fuente: MEC/SG/SEEC.

**Cuadro No. 6**  
**Medias aritméticas y desvíos -**  
**Patrón de los porcentajes de alumnos que permanecieron en cada grado en relación a la primera - 1977-1984**

Algunos estados	Media aritm.	Desvío-padr.
Brasil	32.90	11.68
Sao Paulo	57.12	15.11
Santa Catarina	49.63	18.01
Río de Janeiro	39.68	14.51
Pará	23.03	10.63
Alagoas	21.21	9.33
Bahía	20.41	8.30
Maranhao	16.27	8.16
Piauí	14.80	9.37

Fuente: MEC/SG/SEEC.

**Cuadro No. 7**  
**Evolución en porcentajes del flujo escolar en términos de eficiencia**  
**1960-1984**

Año	GRUPO	Matrícula inicial								Tasa eficiencia
		Grados								
		1ro.	2do.	3ro.	4to.	5to.	6to.	7mo.	8vo.	
60-67		100	42.8	32.6	23.2	14.4	11.2	9.7	8.6	20.36
61-68		100	44.6	32.8	23.9	15.2	12.4	10.8	9.1	21.26
62-69		100	44.3	35.1	22.9	16.1	12.9	11.5	9.7	21.79
63-70		100	44.9	31.8	24.5	16.5	13.3	12.3	10.1	21.91
64-71		100	40.1	32.4	24.1	18.0	14.4	14.1	10.7	21.97
65-72		100	44.9	35.9	27.4	20.5	16.8	16.7	13.0	25.03
66-73		100	44.6	36.9	28.2	22.3	17.9	17.6	13.2	25.81
67-74		100	45.4	36.7	29.4	23.4	21.0	20.1	16.1	27.44
68-75		100	45.6	36.8	30.7	29.0	22.0	21.7	17.2	29.00
69-76		100	49.0	39.7	33.3	29.5	25.1	21.8	18.2	30.94
70-77		100	51.9	41.3	35.0	31.6	25.7	21.5	18.0	32.14
71-78		100	52.6	41.3	34.9	31.7	25.4	22.0	18.0	32.27
72-79		100	51.3	40.8	34.3	31.3	26.0	22.2	17.0	31.84
73-80		100	50.9	40.8	33.9	32.5	26.5	20.0	18.4	31.86
74-81		100	54.7	43.9	37.1	36.7	28.9	24.4	19.3	35.80
75-82		100	54.4	45.1	38.2	38.0	29.8	24.0	19.9	35.62
76-83		100	55.3	46.4	38.7	39.1	29.3	24.5	19.8	36.15
77-84		100	51.4	42.0	35.4	34.7	27.4	22.3	17.5	32.90

Fuente: MEC/SG/SEEC.

**Cuadro No. 8**  
**Costo-alumno de las escuelas públicas por estado y esfera administrativa y localización**  
**1985 (en US \$)**

Estado	Red estatal			Red municipal		
	Urb.	Rural	Total	Urb.	Rural	Total
Acre	104.4	39.5	48.6	44.1	95.0	47.0
Pará	53.8	52.8	53.1	33.7	27.0	27.4
RN*	91.7	100.9	97.7	55.7	40.6	42.0
Piauí	47.0	24.7	32.6	32.1	22.2	22.4
Alagoas	73.0	56.5	66.1	33.0	19.8	21.1
Ceará	84.1	31.8	67.2	44.7	19.9	21.6
S. Paulo	172.5	222.2	202.7	—	—	—
Paraná	135.1	65.8	106.7	94.3	59.7	62.7
S. Catarina	120.9	89.2	95.2	100.7	127.4	125.6
Goiás	78.6	113.9	84.0	43.0	36.9	37.5
M. G. Sul	74.7	—	74.7	72.0	40.1	44.5

Fuente: Marques, A.E. & Xavier, A.CR. Costo/alumno en las escuelas públicas de primaria. IPEA/IPLAN, Brasília, 1985.

\* Río Grande do Norte.

**Cuadro No. 9**  
**Estado de conservación de la escuela por región - 1985**

Región	Situación de la escuela		
	Grandes reformas	Pequeñas reformas	Bueno
Norte	26.03	73.04	0.92
Nordeste	38.04	39.72	22.24
Sudeste	14.79	50.47	34.74
Sur	20.12	33.52	46.36
Centro-Oeste	56.50	41.12	2.38

Fuente: FLETCHER, P. & CASTRO, C. M. A escola que os brasileiros frequentaram em 1985. IPEA/IPLAN, Brasília, 1985.

**Cuadro No. 10**  
**Distribución de la matrícula inicial**  
**por dependencia administrativa según regiones 1970-1985 (%)**

Reg./Año	Federal	Estatat	Municipal	Particular
<b>NORTE</b>				
1970	7.54	60.20	17.71	14.53
1980	12.20	51.03	25.37	11.39
1985	4.64	48.35	38.02	8.98
<b>NORDESTE</b>				
1975	0.68	39.44	44.45	15.44
1980	0.21	32.67	52.83	14.29
1985	0.25	41.38	45.47	12.89
<b>SUDESTE</b>				
1970	0.34	73.49	11.95	14.21
1980	0.09	63.61	22.38	13.92
1985	0.12	68.05	19.05	12.77
<b>SUR</b>				
1970	0.10	55.66	33.99	10.25
1980	0.05	56.52	33.39	10.04
1985	0.10	58.76	29.73	11.41
<b>CENTRO-OESTE</b>				
1970	0.54	53.00	34.51	11.94
1980	0.38	66.13	26.09	7.40
1985	0.24	66.98	23.60	9.18
<b>BRASIL</b>				
1970	0.65	60.01	25.73	13.61
1980	0.75	52.78	33.64	12.85
1985	0.47	57.25	30.21	12.07

Fuente: SECC/MEC.

**Cuadro No. 11**  
**Crecimiento de la matrícula inicial por índice y dependencia administrativa, según regiones**  
**1970 = 100**

Reg./Año	Total	Federal	Estatad	Municipal	Particular
<b>NORTE</b>					
1970	100	100	100	100	100
1980	203	329	172	291	159
1985	300	185	241	645	186
1988*	362	214	290	781	225
<b>NORDESTE</b>					
1970	100	100	100	100	100
1980	180	56	149	214	167
1985	198	73	208	203	166
1988*	221	82	231	226	190
<b>SUDESTE</b>					
1970	100	100	100	100	100
1980	133	36	115	249	130
1985	140	50	130	224	126
1988*	148	55	136	239	135
<b>SUR</b>					
1970	100	100	100	100	100
1980	118	55	120	116	116
1985	121	117	127	106	134
1988*	125	120	132	109	139
<b>CENTRO-OESTE</b>					
1970	100	100	100	100	100
1980	178	123	222	135	110
1985	215	95	272	147	165
1988*	235	104	298	159	182
<b>BRASIL</b>					
1970	100	100	100	100	100
1980	147	170	129	192	138
1985	161	117	153	189	143
1988*	174	133	164	207	157

Fuente: SEEC/MEC.

\* Estimativo.

LA POSTCRISIS:  
¿UNA COYUNTURA FAVORABLE PARA  
LA VIVIENDA DE LOS MAS POBRES? \*

**Andrés Necochea Vergara**





## 1. La coyuntura presente

Tal vez uno de los hechos más significativos ocurridos en América Latina en los últimos años ha sido la intensa crisis económica que se experimentó a comienzos de la década de los ochenta, propulsada por los profundos cambios en los sistemas financieros internacionales como producto de los ajustes de las economías desarrolladas. De una situación en que el financiamiento externo es barato y abundante, con tasas de interés bajas e incluso, en ocasiones, negativas, se pasa a otra en que hay una restricción de financiamiento, con tasas de interés consecuentemente altas, debidas a una fuerte limitación de los recursos disponibles en los centros financieros internacionales para los gobiernos y economías subdesarrolladas. El hecho de que las economías latinoamericanas se hubieran readecuado, en mayor o menor medida, a las condiciones imperantes en la década de los años setenta, hace que los efectos de estos ajustes sean devastadores en la mayoría de los casos, especialmente en las economías que mostraban un alto grado de apertura a los mercados internacionales y volúmenes muy altos de endeudamiento externo público y/o privado.

El presente trabajo trata de explorar, sobre la base de la literatura disponible sobre el tema y en términos globales, los efectos que esta crisis ha tenido sobre el sector vivienda en América Latina<sup>1</sup>, bajo el supuesto de que se están iniciando procesos de ajuste que debidamente orientados, pueden servir para que las políticas de vivienda canalicen sus estructuras de subsidios a atender preferentemente a los sectores más pobres de la sociedad. Esto significaría una búsqueda conciente de los gobiernos por entender que la solución de la necesidad habitacional es una de las necesidades básicas de la población, junto con nutrición, educación y salud entre otras. Se postula, asimismo, que en América Latina se está produciendo un cambio gradual entre la opción inicial de fuerte restricción del gasto fiscal a una más caracterizada por un incremento y reorientación del mismo.

---

\* El presente trabajo constituye una versión abreviada y modificada de un documento más extenso escrito por Andrés Necochea, cumpliendo un encargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Se agradecen los enriquecedores comentarios de Adolfo Gurrieri, Guillermo Rosemblut y Pablo Trivelli, con los que se logró mejorar mucho el documento. Los errores que restan, sin embargo, son de responsabilidad exclusiva del autor.

1 Es indudable que los países de América Latina no representan una realidad homogénea sino, al contrario, un universo con muchos grados de heterogeneidad dados por su historia reciente, su tamaño, el nivel de desarrollo alcanzado, etc. Sin embargo, haciendo ciertas salvedades, parecen existir patrones de validez más o menos generales para el conjunto. Son esos patrones justamente los que aquí se tratan de apuntar.

Esta posición, aparentemente optimista, se debe a que la crisis ha tenido, por lo general, una mayor repercusión sobre los sectores más pobres, expresada en los mayores niveles de desempleo y caída de los salarios reales como producto de la baja generalizada de los niveles de actividad económica en la sociedad; y que frente a esta coyuntura se abren dos opciones extremas: la primera, de fuerte restricción del gasto, que tiende solo a agudizar los efectos negativos en las economías antes descritos, incrementando el tamaño del sector informal, la quiebra de las empresas y el subempleo, entre otros, situación que parece políticamente intolerable en el largo plazo, plazo que ya se está cumpliendo después de varios años de postcrisis. Un segundo camino, de reactivación por la vía de la generación de empleo argumenta en favor de un mayor compromiso del Estado en el sector de la construcción como mecanismo reactivador; esta construcción no necesariamente se refiere a viviendas, pero puede serlo si se toma en consideración su conveniencia en términos de generación real de empleo por unidad invertida -que es mayor en la medida en que la solución por la que se opte sea de más bajo costo- el efecto muy bajo que tiene este tipo de actividad sobre la balanza de pagos al tener un muy bajo componente de divisas, la disposición de los organismos financieros internacionales (BID y Banco Mundial) de abrir líneas de crédito para financiamiento de programas de vivienda para sectores de bajos ingresos y, finalmente, los efectos saludables que sobre el escenario político tiene el alivio, aunque sea parcial, del déficit habitacional.

Es indudable, sin embargo, que el problema habitacional tiene su origen, en gran medida, en la distribución desigual del ingreso familiar en América Latina. De esta manera, políticas orientadas a mejorar su distribución, contribuirán también a aliviar el problema habitacional de la población. Asimismo, éstas tenderán a satisfacer el conjunto de necesidades básicas de los habitantes dado que se incrementarán las capacidades de consumo de los sectores más pobres, capacidad de consumo que normalmente debiera orientarse hacia la satisfacción de sus necesidades más elementales como primera prioridad. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que tales políticas no han sido exitosas en la mayoría de los casos en que explícitamente se ha tratado de aplicar, refiriéndose esta situación a condiciones estructurales de la economía, condiciones que se relacionan más bien con la distribución del poder económico y político en la sociedad. Su implementación requiere de cambios estructurales que no se han producido en forma fluida en este conjunto de países.

Estas dos opciones que se abren a los gobiernos latinoamericanos parecen necesariamente excluyentes. La primera, de restricción del gasto público, que según algunos se justifica dados los altos costos que la crisis significa sobre el erario nacional en términos de pago de la deuda misma o, al menos, de los intereses<sup>2</sup>. La adopción de este camino a comienzos de la crisis significó una disminución real del P. I. B. del orden del 9% entre 1981 y 1985, disminución que en algunos países supera el 20%, expresándose en desempleo y condiciones generalizadamente críticas<sup>3</sup>. Esta caída real en el ni-

---

2 "Los países de la Región en 1986 tuvieron que destinar el 35% de sus ingresos provenientes de la exportación de bienes y servicios solo para el pago de los intereses de la deuda externa" (von Knebel, 1987).

3 Ibid.

vel de actividad económica permite suponer que esta opción, de mantenerse vigentes las políticas de restricción del gasto, significa una caída de los niveles de demanda real - no subsidiada- de vivienda por debajo de sus índices históricos; y, por otra, que el Estado no dispondría de recursos para financiar programas sociales subsidiados de vivienda en forma incremental.<sup>4</sup>

Así, el manejo de la crisis deberá hacerse con otros mecanismos de ajuste, aunque sin incrementar en forma importante el gasto fiscal.<sup>5</sup> Esto significa que la única opción viable en el mediano y largo plazo sería una de reorientación del gasto, más que una de restricción del mismo.<sup>6</sup>

Esta opción que se abre a las políticas de vivienda asociadas con el gasto público consiste, por consiguiente, en derivar hacia el sector una mayor cantidad de recursos que los históricamente asignados, sobre la base de sus implicaciones favorables sobre el empleo, especialmente en el de los de menores niveles relativos de capacitación y educación, como una de las formas de paliar los efectos sociales negativos de la crisis. Esto implicaría un alto nivel de compromiso del Estado en programas de construcción de vivienda popular por las condiciones más arriba mencionadas.

Cabe mencionar, adicionalmente, que el rol que los organismos internacionales de financiamiento, tales como el BID y el Banco Mundial, jueguen en esta coyuntura puede ser importante en la medida en que sus recursos se orienten hacia el apoyo de una estrategia de esta naturaleza. El hecho de que la mayoría de los gobiernos estén interesados en obtener divisas para el pago de sus compromisos externos, hace atractivo recurrir a ellos a fin de obtenerlas y, de paso, reorientar el gasto fiscal a la solución de los problemas de los sectores más pobres. En la medida en que ésto sea comprendido y al parecer habría una creciente tendencia a pensar en esos términos (Buckley y Renaud, 1988), su rol puede pasar a ser cada vez más protagónico en esta coyuntura.

La reorientación del gasto público hacia la satisfacción prioritaria de las necesidades básicas de la población significa un sacrificio de los aportes que el Estado ha venido haciendo tradicionalmente a los sectores altos y medios altos de la sociedad en el gasto social (Rodríguez, 1985). Esto es y ha sido particularmente cierto en el caso de las políticas habitacionales. No es impensable, sin embargo, que el espacio que el Estado abandona en su readecuación sea cubierto por otros sectores privados de financiamiento, dado que la inversión inmobiliaria aparece como particularmente atractiva en este contexto (Buckley y Renaud, 1988).<sup>7</sup> Esta readecuación, sin embargo, no se produ-

---

4 Ingram, 1984, muestra claramente este punto.

5 Ibid.

6 La posición de la CEPAL ha sido que la reducción del gasto no se justifica y que la opción abierta es la de reorientar gasto y producción y comprimir la demanda interna como opciones de política frente a la restricción externa. Véase, por ejemplo, Eyzaguirre y Valdivia, 1987 y también, Lagos, 1987.

7 Estos autores muestran que para el sector privado, la inversión en vivienda para estratos medios y altos es de las más rentables y seguras dado el alto valor residual de las mismas, el carácter relativamente estable de su precio y a la valorización que experimentan por la apreciación del mercado de suelos.

cirá en forma automática ya que estos sectores, que tienen acceso muy directo al poder, no van a ceder sin oponer resistencia sus tradicionales regalías de acceso a los recursos públicos para subsidiar sus necesidades.

Finalmente, vale la pena cerrar esta introducción destacando el hecho de que después de un período relativamente escaso de publicaciones sobre vivienda popular en América Latina se muestra un renovado interés en el tema.<sup>8</sup>

En efecto, desde una perspectiva de reformulación de políticas, en el Brasil se reestructura en su totalidad el Banco Nacional de la Vivienda, la institución de mayor envergadura en el Continente, luego de una fuerte crítica al rol regresivo que su inversión había tenido. En México, el FONHAPO modifica sus mecanismos financieros en función de las necesidades de los sectores de menor capacidad de pago, adecuando los pagos a las capacidades reales de la población en términos de salarios mínimos y su evolución (Huelsz, 1987). En Chile se revisa, a partir de 1985, la orientación del gasto en vivienda, derivándose una cantidad significativamente mayor a subsidiar las necesidades habitacionales de los sectores de pobreza extrema. En Costa Rica, se reestudia un plan de vivienda basado fuertemente en la capacidad de captación de recursos externos provenientes de las agencias internacionales de financiamiento.

Desde la perspectiva de la producción académica, el tema es retomado en diversas publicaciones latinoamericanas, especialmente por las organizaciones no gubernamentales de asistencia técnica a pobladores. El tono dista mucho de tener el pesimismo estructural de los años sesenta, reemplazándose por otro más optimista en relación a las perspectivas de solución de los problemas de vivienda de los sectores más pobres.<sup>9</sup> Finalmente, parece necesario agregar que no sólo se retoma el tema, sino que el número de artículos y publicaciones sobre vivienda económica aumenta considerablemente, especialmente en el seno del Año Internacional de los Sin Casa, como designó Naciones Unidas a 1987.

## **2. Antecedentes de las actuales políticas habitacionales**

### **2.1. Cité y conventillos en el siglo XX.**

El acceso de los sectores pobres de la sociedad a la vivienda se logró, hasta la década de los años cuarenta y cincuenta, en la mayoría de los países de América Latina, fundamentalmente a través del arriendo de piezas de conventillo en las áreas centrales de

---

8 En la década de los años setenta hay una tendencia a desplazar de las publicaciones especializadas el tema de la vivienda popular en América Latina. Se mantienen las publicaciones de conjuntos habitacionales desde una perspectiva de arquitectura, especialmente los que se construyen para satisfacer las necesidades de vivienda de los estratos medios y altos. La autoconstrucción y la producción informal de vivienda, que tuvieron mucha presencia editorial durante la década anterior, parecen tomarse como solución consensual para el problema habitacional popular, sin mover ello a producción de literatura al respecto.

9 Vale la pena destacar que este optimismo es compartido por posiciones de corte más bien estructural como los trabajos de Ricardo Lagos (Lagos, 1987) y los de la escuela liberal (Torche, 1987).

las ciudades.<sup>10</sup> Eran éstos construcciones especialmente diseñadas para ello o casas señoriales deterioradas abandonadas por sus dueños y arrendadas por piezas por familias enteras. Se pagaba por ellas una alta renta y se obtenía una localización que, aunque mínima en superficie, permitía caminar hasta los lugares de trabajo sin necesidad de incurrir en gastos de transporte. Las condiciones de vida en ellos era muy precaria siendo tildados de insalubres e inhumanos. La renta obtenida por los propietarios fue normalmente muy alta, estimándosele en algunos casos en Buenos Aires del orden del 36% anual a fines del pasado siglo (Scobie, 1986).

El tema de la vivienda tendrá un rol crecientemente protagónico en el debate político del siglo XX. El legado de este periodo es fundamentalmente un conjunto de principios básicos de regulación de las relaciones que rigen los alquileres. Esta legislación, con obvias modificaciones, en muchos casos se encuentra vigente y normando el mercado formal del arriendo; se ha agregado a éste un mercado informal creciente que no se rige por tales disposiciones y que abarca aproximadamente a un tercio de los hogares de bajos ingresos en América Latina (Gilbert, 1987).

## 2.2. Cambios a mediados de siglo.

A partir del proceso de industrialización substitutiva del siglo XX las relaciones entre los gobiernos y la población, en materia de vivienda, experimentan algunas modificaciones importantes que vale la pena destacar.

a) El desarrollo de una base industrial abre paso al surgimiento de una clase obrera estable y creciente, con una orientación política progresista, con ingresos relativamente estables y con capacidad de presión y participación política por la vía de sus organizaciones, tanto sindicales como de los partidos políticos que los representan. Su legitimación como clase coincide con la época del máximo apogeo del modelo de substitución, época en que se produce un crecimiento significativo del ingreso nacional en muchos países.

b) Un proceso de cambio gradual de población de las zonas rurales hacia los centros urbanos, especialmente hacia las grandes ciudades de América Latina. Al igual que en el caso de la industrialización, hay países en que este cambio se produce tempranamente (Cono Sur, por ejemplo), mientras que en otros, de base poblacional más rural, se inicia más tardíamente. Este proceso de urbanización durará varias décadas, estando vigente hasta hoy y atenuándose solo en la medida en que se inicia la aplicación de medidas destinadas a disminuir la expansión demográfica global.

c) La consolidación de una clase media urbana, que se desempeña en la propia burocracia del Estado o en el creciente sector terciario de la economía, asociado al desarrollo industrial y a la intermediación comercial.

d) El incremento de una clase urbana que no encuentra una inserción clara en el mercado laboral estable (de empleados y obreros) y que debe, por lo tanto, recurrir a sus

---

10 La palabra conventillo se usa solo en algunos países de América Latina. Tiene su equivalente en el concepto de la vecindad, mesón o tugurio en otros.

propios recursos para resolver sus problemas laborales y de vivienda, al margen del sistema formal. Esta será tildada de marginal, conceptualizándose posteriormente como el sector informal de la economía. Vale la pena destacar que en la mayoría de los casos no tendrá una representación política propia, dada su heterogeneidad, y que las organizaciones que de ella surgen serán poco integrales y básicamente gremiales.

e) El término de una serie de largas dictaduras, incorporando nuevos espacios de democratización que permiten la expresión de las mayorías a través de las urnas, abriéndose así nuevos espacios de participación política y legitimando la movilización como mecanismo de presión política sobre el gobierno.

f) A pesar del surgimiento de la clase media, la distribución del ingreso se caracteriza por una fuerte regresividad, que refleja las articulaciones de los diferentes grupos sociales con el poder político y que, en una perspectiva de consumo, segmenta fuertemente la demanda en mercados muy diferenciados. Un grupo alto que concentra una proporción muy significativa del ingreso desarrolla un patrón de consumo de productos suntuarios, mientras los segmentos más bajos de la distribución mantienen ingresos de subsistencia que limitan fuertemente su participación en el consumo, incluso de productos esenciales. Las clases medias consolidadas, que tienen capacidad de participación y presión política a través de los partidos y organizaciones que los representan, presionan fuertemente sobre los recursos del Estado con miras a mejorar su patrón de consumo, especialmente el de bienes intermediados por el Estado: vivienda, salud y educación, apropiándose así de una porción significativa de los subsidios que éste otorga. En términos estrictamente de distribución de los ingresos, esta clase incluye tanto a los sectores obreros como a los empleados y burócratas. Los grupos más pobres, a su vez, al no encontrar una forma clara de inserción en la estructura de poder, no logran presionar sobre los recursos del Estado sino en forma más bien esporádica a través de manifestaciones callejeras y tenderán a ser conceptualizados como protagonistas de los movimientos sociales urbanos. Esos movimientos estarán fuertemente marcados por los intereses de los sectores obreros, que asumirán su liderazgo a través de sus propias organizaciones políticas, instrumentándolos como base de poder, pero sin ser funcionales a sus intereses o reivindicaciones frente al Estado en la mayoría de los casos (Valdés, 1986).

Esta nueva rearticulación de clases sociales hace que el mundo relativamente pacífico del siglo XIX se transforme en otro con una alta efervescencia política, en el que los grupos organizados encuentran cauces efectivos de acceso al poder y a los beneficios de él derivados. El tema de la vivienda, por su alta capacidad movilizadora, encuentra un lugar central en este contexto.

Los términos de las reivindicaciones demandadas al Estado se modifican. Ya no se le pide que asuma un rol de mediador de conflictos, de generación de normas mínimas de habitabilidad de los espacios, o de regulación del mercado de arriendo. La restricción de las libertades del propietario de la vivienda hace que el arriendo sea cada vez menos atractivo para el capital y que, por lo tanto, se restrinja fuertemente su oferta formal para los sectores populares y que en substitución aparezca la demanda de vivienda en propiedad como interés central de las diversas clases, ya que el discurso político ha incorporado el concepto de déficit habitacional en su formulación y ha aceptado una responsabilidad del Estado en su solución.

Esta nueva articulación va a beneficiar directamente a los que tienen mayor capacidad de presión sobre el Estado, normalmente los grupos que tienen canales directos de participación política u organizacional en la estructura de poder, ya que serán estos los caminos para hacer presentes las demandas habitacionales. Así, las nuevas políticas de viviendas en propiedad van a estar dirigidas preferentemente a los grupos medios altos -empleados y profesionales independientes- y a los sectores medios de ingresos, representados por los obreros y asalariados. El sector informal, creciente en estas economías, será normalmente excluido de estas formas reivindicativas, quedando la solución de su problema habitacional liberada a su propia capacidad, al margen de los recursos fiscales, especialmente en los sectores más pobres. Finalmente, dado que los segmentos más altos de la distribución de ingresos tienen capacidad de pago, recurrirán a los recursos del Estado por vías más indirectas, especialmente a través de la formulación de políticas de financiamiento hipotecario con tasas de interés relativamente bajas, a través de las cuales percibirán parte importante de los beneficios que el Estado estará dispuesto a otorgar; el argumento central de esta acción será el de que la construcción para este estrato genera empleo y moviliza recursos que, de no existir incentivos fiscales, no se canalizarían hacia el sector construcción sino hacia otras formas de consumo suntuario, argumento de dudosa validez dado el carácter que la vivienda asume en estos estratos.

### **3. Las políticas de vivienda antes de la crisis**

El inicio de la planificación habitacional y del diseño de políticas de vivienda en propiedad se plantean junto con las nociones de desarrollo económico y Estado moderno, a partir de los años cuarenta, coincidiendo en alguna medida, con la creación de la CEPAL en 1948. Su diseño original está fuertemente influido por las formas de operación en los países anglosajones, trasladándose estas experiencias sin mayor crítica a las realidades de algunos países pioneros de América Latina.

La experiencia acumulada a la fecha por la operación, diseño y evaluación de resultados de diversas políticas es considerable, ya que se han intentado múltiples vías de solución al problema habitacional y se han hecho diversos análisis sobre el tema. En general existe consenso en que las políticas habitacionales han tendido a ser insuficientes ante las necesidades cada día más urgentes de la población, de modo que se han incrementado significativamente los volúmenes de población afectados por situaciones de carencia de vivienda. Entre las razones que explican este hecho, vale la pena destacar: la insuficiencia del financiamiento asignado al sector habitacional; la fuerte regresividad en la transferencia de subsidios a la población debido a la fuerte segmentación de los mercados y a la estructura de los subsidios; un enfoque marcadamente sectorial, con una gran prescindencia de los factores relacionados con el sistema urbano y el urbanismo en las ciudades mayores; una operación aislada de la acción de otras políticas sectoriales en los casos en que se ha tratado de aliviar situaciones de pobreza o pobreza extrema, con los consiguientes problemas de traspaso de efectos negativos; una operación altamente centralizada, monolítica y alejada de los canales de participación real de los afectados en la solución de sus problemas; y tolerantes de la operación de mecanismos informales de provisión de vivienda, tanto por la aceptación de situaciones de tenencia precaria como por aceptar de hecho las construcciones al margen de las normas vigentes.

### 3.1. Insuficiente financiamiento del sector.

El acceso a vivienda en propiedad se ve generalmente dificultado por ser un bien de alto costo en el mercado, al que solo puede acceder un sector muy minoritario de la población en forma autónoma. Este hecho sintetiza varios elementos de la estructura social que vale la pena analizar brevemente.

Por una parte, la fuerte regresividad en la distribución del ingreso dificulta el acceso de los sectores más pobres a formas de financiamiento bancario privado debido a que, para estas instituciones, sus formas de ingreso y los niveles del mismo no constituyen garantías suficientes y no permiten cubrir ni siquiera los costos operacionales del crédito. La proporción de población en estas condiciones es muy alta, llegando en algunos casos a afectar a más del cincuenta por ciento de los jefes de hogar de algunos países (Muñoz, 1979). La situación de los sectores medios asalariados no dista mucho de la de los sectores más pobres, porque aspiran normalmente a una vivienda terminada cuyo costo es muy alto en el mercado, sin tener una capacidad de ingresos suficiente para pagar las mensualidades resultantes de operaciones financieras hipotecarias a tasas de interés real. Así, en ambos casos, el mercado se hace ineficiente para resolver el problema habitacional de la población en términos de la capacidad de pago de los habitantes (Rosenblut, 1983).

Por otra parte, los montos de inversión requerida para resolver, desde una perspectiva fiscal, el problema parecen muy grandes y en constante expansión debido a dos fenómenos de igual signo que aumentan las necesidades: por un lado, la rápida expansión demográfica que encuentra su apogeo en las décadas de los años cincuenta y sesenta y por otro, el rápido proceso de urbanización de la población con una significativa orientación hacia los mercados laborales de las principales ciudades de cada país, las que concentran las mayores carencias en un momento dado.

El carácter oligopólico y monopolístico con que opera el mercado de tierra en la mayoría de las ciudades latinoamericanas hace que el precio unitario de ésta se acreciente permanentemente en un espiral ascendente, debido al fuerte carácter especulativo de la gestión inmobiliaria (Trivelli, 1982). Siendo la tierra uno de los insumos básicos de los programas de vivienda, con una fuerte incidencia en el costo final de las soluciones, estos incrementos inciden directamente en la cantidad, también creciente, de recursos necesarios para resolver el problema de cada unidad de vivienda. Los propietarios de la tierra ven en las políticas de vivienda una forma de enriquecimiento por la vía de captación de la renta generada por las plusvalías derivadas de la inversión pública en infraestructura y equipamiento, tanto como de la gestión de otros entes privados en el espacio circundante (Vetter y Ramalho, 1981).<sup>11</sup>

Este conjunto de factores tiende a agobiar a los gobiernos, que al no ver la posibilidad de resolver el problema del déficit habitacional en un plazo prudencial, tienden a pos-

11 Así, además de encarecer la solución de cada vivienda, contribuye a la regresividad de la distribución de los ingresos al transferir montos muy importantes de recursos a los propietarios del suelo que, normalmente, pertenecen a los estratos más altos de ingresos en la sociedad.



tergar la solución o a desligarse de la misma por los efectos inflacionarios que el incremento del gasto público puede tener. El argumento es que existen otras prioridades de inversión en infraestructura de apoyo a la producción. Así, y ante la enorme magnitud del problema, se asignan partidas presupuestarias insuficientes para subsidiar las necesidades habitacionales de la población que lo requiere, dejando que el mercado opere simplemente. Estas partidas presupuestarias insuficientes son, a su vez, captadas por los sectores más organizados y con mayor capacidad de ejercer presión sobre la estructura de poder.

Dado este conjunto de restricciones, el Estado busca nuevas opciones de financiamiento del sector habitacional, tratando de derivar hacia éste instrumentos financieros de largo plazo como complemento de su inversión directa. El carácter relativamente permanente del bien vivienda lo hace objeto ideal de las instituciones que emiten documentos financieros de largo plazo, como las que administran los fondos previsionales o las compañías de seguros. Se abren así dos alternativas de financiamiento del sector: la primera compromete directamente los recursos del Estado en la solución del problema por la vía directa de su inversión; la segunda, en cambio, viabiliza la canalización de recursos privados hacia el mercado inmobiliario y, en algunos casos, esta viabilización incluye subsidios estatales indirectos a la demanda.

### 3.1.1. Fuentes privadas de financiamiento de la vivienda.

Las fuentes privadas de financiamiento de la vivienda han estado tradicionalmente presentes en el mercado financiero latinoamericano a través de diversas instituciones de crédito hipotecario que operan con créditos a largo plazo y con tasas de interés de mercado (Renaud, 1984). Junto con la compra de vivienda al contado o con créditos bancarios, ésta es una de las formas en que el mercado ha tratado de aumentar su cobertura en materia habitacional. El aumento se expresa en el hecho que, al aumentar los plazos de la deuda, el pago mensual resultante disminuye permitiendo incorporar segmentos de ingresos no tan altos a la estructura de demanda habitacional. La garantía hipotecaria del bien adquirido hace que el riesgo sea muy bajo en operaciones de esta naturaleza.<sup>12</sup>

A partir de los años sesenta se produce una fuerte proliferación de instituciones privadas de crédito hipotecario en América Latina. Ellas materializan las aspiraciones de canalizar financiamiento privado hacia la construcción de vivienda, permitiendo al Estado derivar sus recursos hacia otros gastos. Esta proliferación, sin embargo, se orienta preferentemente a satisfacer las necesidades de los sectores cuya demanda tiene solución de mercado, al estar capacitadas a pagar un dividendo mensual igual o similar al arriendo de viviendas formales. El monto de los recursos que hacia este tipo de mecanismos se derivan depende mucho de las características de la legislación vigente y de la demanda que exista por tales créditos, según la distribución de ingresos existente. La oferta, sin embargo, no es ilimitada y tiene cierto precio de escasez en

---

12 De hecho, este mecanismo opera en forma preferencial en los países desarrollados. En ellos los recursos fiscales están dirigidos estrictamente hacia el apoyo de los sectores que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, quedando el resto de la población fuera del alcance de los programas subsidiados.

períodos señalados. Sin embargo, existen diversos factores agregados que permiten corregir la escasez relativa por la vía de aumentar la oferta y llevar así el precio a un punto de equilibrio con el resto de la economía.

Un hecho de general aceptación es que tales sistemas de financiamiento se concentran en la atención de a lo más el diez por ciento más rico de la población. (Palma y Sanfuentes, 1979 y Necochea, 1986) y deja marginado de acceder a vivienda en propiedad a través suyo a un conjunto muy importante de hogares de cada país.<sup>13</sup>

Tal como se ha visto, la crisis de 1982 significó una fuerte caída de los ingresos reales de los sectores asalariados -medios y bajos-. Con ello, una proporción aún mayor de población quedó al margen de estos sistemas de mercado de acceso a la vivienda, debiendo recurrir a sistemas informales para resolver su problema habitacional o presionar sobre los recursos del Estado para obtener subsidios en su compra de vivienda.

Uno de los problemas que adicionalmente dificulta el acceso de estos sectores es el conjunto de ineficiencias de estos sistemas, que se expresan en altos costos de operación en tales créditos. Existe un amplio margen para disminuir estos costos mejorando la operación, pudiéndose recuperar importantes segmentos de estratos medios, que pueden operar así por esta vía.<sup>14</sup>

### 3.1.2. Financiamiento insuficiente y condiciones habitacionales.

La insuficiencia de financiamiento ha generado una situación dual en los beneficiarios de las políticas de vivienda. Por una parte, un conjunto de habitantes resuelve su problema con cierta holgura gracias a la ayuda del Estado y se apropia de gran parte de los beneficios de las políticas públicas de gasto social por la vía de fuertes subsidios indirectos. El resto de la población se ve obligada a recurrir a las tomas de terrenos, al arriendo de viviendas precarias en un mercado informal (Gilbert, 1977) o al allegamiento, compartiendo la vivienda de otra familia (Necochea, 1977).

Así, una proporción significativa de la población pasa a tener como condición habitacional permanente una vivienda con grandes carencias, con alto grado de hacinamiento y promiscuidad, situación que se refleja en los crecientes déficits que arrojan los estudios basados en los censos latinoamericanos.

---

13 Una forma alternativa de este sistema de financiamiento hipotecario es el de los subsidios cruzados al interior del sistema. Se trata de mantener un equilibrio en la cartera de préstamos de modo que los estratos más altos de ingreso -que solicitan los mayores créditos- tengan que pagar tasas de interés más altas que las de captación del dinero, mientras los estratos que solicitan montos más bajos son subsidiados con tasas por debajo de las de mercado. El problema es que, al limitar la redistribución sólo al interior del grupo de demandantes de vivienda deja fuera del esquema redistributivo a los estratos muy altos, que no recurren a él por contar con fuentes más convenientes de financiamiento y a los segmentos muy bajos, que a pesar de tener dividendos subsidiados, no cuentan con los ingresos suficientes como para pagar el dividendo mensual. Sus posibilidades son así muy limitadas.

14 Entre éstos, cabe mencionar los mutuos hipotecarios, que a diferencia de las letras presentan costos bastante menores. Asimismo, existe la posibilidad de bajar las primas de riesgo y los costos de administración de la cartera.

### 3.2. Alta regresividad en la transferencia de subsidios estatales.

Del análisis sobre la estructura de financiamiento de los programas habitacionales se desprende que son éstos altamente regresivos en los efectos que tienen sobre los diferentes segmentos de la distribución de ingresos, dado que sus beneficios son estructuralmente derivados hacia los sectores medios y altos de la población.

Un reciente estudio de ECIEL (Nahcum, 1987) indica que el estrato alto, definido como el primer quintil de la distribución de ingresos, concentra la mayor parte de las transferencias de subsidios de vivienda otorgados por el Estado en varios países de América Latina sobre los que hay información.

Bajo estas condiciones de regresividad que se dan en el gasto social, condiciones que también se reproducen en otros rubros tales como Previsión Social, Salud y Educación, es poco probable que se logre erradicar la pobreza y la pobreza extrema de los países (Rodríguez, 1985). El Estado reproduce así las tendencias concentradoras de ingreso de la economía en su conjunto, en vez de atenuar las diferencias. Estas tendencias globales han sido de mayores niveles de concentración en las últimas décadas y los gobiernos latinoamericanos han mostrado una gran incapacidad de reorientar su propio gasto en beneficio substantivo de los sectores más pobres, incluso por esta vía del gasto directo. Se concentra así aún más el ingreso (Muñoz, 1979 y Heskia, 1981). De mantenerse esta tendencia, las perspectivas de opciones rupturistas se hacen más viables, por sobre las de cambio gradual de las estructuras como ajustes del modelo capitalista periférico.

El rol que en este proceso de incremento de los niveles de regresividad tuvieron los períodos anteriores a la crisis, en que las tasas de interés y reajustabilidad del sistema de crédito fue negativo (Massad y Zahler, 1987) es muy significativo. Normalmente, los créditos fueron captados por los estratos altos y éstos obtuvieron así los mayores beneficios del gasto del Estado en todos los rubros.

Si el sistema fuera congruente con la lógica económica de la historia reciente, se podría esperar que la crisis desplazara a los estratos medios y altos de los subsidios habitacionales al menos, ya que las tasas de interés deberían llegar a sus niveles normales de mercado de operación. Sin embargo, dado el alto grado de poder económico de los estratos altos y, sumados a los medios, de poder político, parece difícil pensar que se producirá un cambio en el patrón concentrador derivado de las políticas sociales. Es muy probable que éstos busquen las alianzas necesarias para que el patrón se mantenga, salvo que exista una clara conciencia de la necesidad de cambios importantes. Esta parece, sin embargo, una coyuntura favorable para reeditar la discusión y buscar los mecanismos para lograr que los sectores más pobres reciban una cuota más significativa de los beneficios que se desprenden de los subsidios del Estado.

### 3.3. Marcada sectorialidad de las políticas de vivienda.

Desde tempranas épocas en este siglo es el Estado, a través de su inversión en vivienda, el que construye la mayor parte de la ciudad y es el responsable de su expansión. Este hecho ha sido ampliamente debatido en el medio académico a partir de la década de los años sesenta. El diseño de políticas habitacionales, sin embargo, ha permanecido

ajeno a los efectos urbanos que a través suyo se producen, que pueden significar un deterioro significativo de las condiciones de vida de la población que se incorpora, especialmente en términos de patrones de accesibilidad interna en la ciudad y de segregación socioespacial (Trivelli, 1982).

Este hecho se demuestra a través de a lo menos tres carencias importantes que caracterizan a las políticas: falta de preocupación por la localización de los proyectos en la ciudad; tendencia a invertir en las grandes ciudades, más que en el resto del sistema urbano-rural; y masividad en el tratamiento de las soluciones.

### 3.3.1. Falta de preocupación por la localización en la ciudad.

La falta de preocupación por la localización de los programas de vivienda al interior de la ciudad, especialmente de los programas destinados a atender las necesidades habitacionales de los sectores de bajos ingresos, se relaciona fundamentalmente con la lógica de operación del mercado de suelo urbano, que hace que, desde una perspectiva estrictamente de costos privados, sea más barato construir en la periferia más lejana, en vez de hacerlo en puntos más cercanos.<sup>15</sup>

La minimización del gasto de inversión como única lógica en la toma de decisiones sobre localización de programas de vivienda, junto con el interés de los estratos altos de autosegregarse para maximizar la captación de excedentes derivados de la inversión pública, llevan a un patrón altamente segregado de crecimiento urbano.<sup>16</sup> Así, las políticas de vivienda actúan por exclusión de los pobres de los bienes urbanos fuertemente concentrados en el centro de las ciudades (empleo, comercio, servicios y esparcimiento), condenándolos a vivir en una periferia subdotada de equipamiento y lejos de los destinos habituales de sus desplazamientos.<sup>17</sup> Con ello se les hace recorrer largas distancias para llegar al trabajo, distancias que no solo significan parte importante de su tiempo, sino que también consumen parte importante de su magro ingreso en el pago de tarifas altas de transporte público urbano (Thompson, 1982).

En general, se demuestra esta falta de preocupación por la localización de los proyectos en el hecho de que el debate político sobre vivienda se da normalmente en términos

---

15 Esta situación no es así cuando se analizan los costos sociales de localizaciones alternativas entre centro y periferia. Un reciente estudio de la Universidad Católica de Chile muestra que es socialmente más rentable utilizar los terrenos urbanos intersticiales en localizaciones subcentrales para la construcción de programas de vivienda social para población de muy escasos recursos dado el alto costo que para el Estado significa concurrir al acondicionamiento de terrenos periféricos. El cálculo se hizo incluso sin incluir los costos sociales de transporte, con los que la ecuación se hace altamente positiva en favor de localizaciones menos periféricas (Universidad Católica de Chile, 1976).

16 Vetter y Ramalho, op. cit.

17 Véase, por ejemplo, los casos de estudio presentados en Necochea, 1988 sobre los desplazamientos cotidianos de familias pobres de Santiago. Allí se muestra que en la actualidad una típica familia pobre gasta una proporción muy significativa de su ingreso en que el jefe de familia viaje al trabajo todos los días (incluso un 15% del ingreso), y que el resto de los miembros del hogar tienden a vivir confinados a su vecindario más inmediato para el resto de sus actividades: educación, compras, diversión y vida social.

de número de unidades faltantes (déficit) o logros obtenidos en el número de unidades entregadas por el Estado. Es bastante más escaso el debate sobre las condiciones de habitabilidad de las soluciones entregadas. Estas condiciones están dadas además, por accesibilidad a salud, educación, esparcimiento, comercio, servicios, infraestructura pública urbana espacio público, en general, todos los elementos que constituyen el carácter propio de la ciudad. Refuerza aún más esta argumentación el hecho de que los organismos de financiamiento internacional generalmente operan líneas paralelas de crédito para todos estos rubros, líneas que son administradas por agencias diversas y departamentos diversos, con prioridades independientes entre sí.<sup>18</sup>

### 3.3.2. Concentración de la inversión en pocas grandes ciudades.

El gasto social de vivienda tiene un gran componente político en su decisión, tendiendo a atender las necesidades de los grupos con mayor capacidad de presión. Históricamente, éstos han sido los estratos medios y altos que se encuentran de preferencia en las grandes ciudades. Esto explica, en buena medida, el que los presupuestos no se distribuyan en forma homogénea en el espacio nacional, sino que tengan un sesgo importante hacia las grandes metrópolis. Como los recursos son insuficientes para atender todas las necesidades, quedan más postergadas las de la población que habita en ciudades pequeñas o zonas rurales, lugares en los se producen las situaciones más críticas de pobreza extrema en los países de América Latina.

Estos últimos, es decir los pobladores rurales, presentan una inserción precaria a la tierra al no tener propiedad del lugar en que habitan y trabajan. Son así los grupos más difíciles de alcanzar por políticas destinadas a satisfacer las necesidades de vivienda en propiedad. De no mediar programas con un componente complementario de desarrollo rural, es difícil acercarse a ellos, ya que normalmente las políticas requieren ser mediatizadas por los propietarios de la tierra donde residen los pobladores campesinos. Así, dependen, en los casos en que habitan en los grandes predios, de la voluntad del propietario para resolver su problema habitacional; además, cuando los pobladores rurales viven en las márgenes de los ríos o en terrenos marginales sin propietario definido, el hecho de no tener propiedad del suelo dificulta cualquier solución de su problema residencial que permita mejorar sus condiciones habitacionales en forma permanente (Bengoa, 1987).

Las políticas de vivienda recientes han tendido simplemente a eludir el tema, no mostrando mucho interés ni en la literatura académica ni en la divulgación de experiencias exitosas de soluciones habitacionales rurales. Este segmento poblacional, uno de los más pobres y vulnerables, nuevamente ve perjudicada su situación por la incapacidad de las políticas públicas de adecuarse a sus necesidades y realidad.<sup>19</sup>

18 En los casos de invasión de terrenos o programas con un fuerte componente de autoconstrucción, este problema se agudiza aún más, de no mediar un esfuerzo significativo de colaboración del Estado con las organizaciones vecinales en el aprovisionamiento de equipamiento e infraestructura, dadas las enormes dificultades de carácter técnico involucradas en estas faenas.

19 Esto es coincidente con el hecho de haber sido éste, salvo contadas excepciones, uno de los sectores sociales menos organizados y que ha mostrado los menores niveles de movilización en los últimos tiempos.

Este patrón de gasto social en vivienda e infraestructura urbana también se expresa en los programas en que los gobiernos han recurrido y operado a través de créditos externos. En efecto, gran parte de los créditos que el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han concedido para vivienda e infraestructura urbana se han concentrado en las mayores ciudades del país correspondiente. En el cuadro 5 se aprecia que las cifras del Banco Mundial alcanzan a un 60.6 % y del BID a un 49.3 % en créditos para inversión en ciudades capitales o de más de 500.000 habitantes. Los habitantes del resto del sistema urbano menor y del mundo rural reciben una proporción muy medrada del total de US \$ 2.207.4 millones que se invierten en vivienda e infraestructura urbana entre 1970 y 1979 con créditos externos. (Blitzer y Hardoy, 1983).

### 3.3.3. Masificación en el tratamiento de las soluciones habitacionales.

Las familias, las viviendas, las regiones son, por lo general, muy heterogéneas; también lo son sus problemas habitacionales. Esta heterogeneidad no se ve reflejada, generalmente en el diseño de políticas habitacionales. Por el contrario, los organismos encargados de su diseño tienden a buscar soluciones masivas tipificadas que suelen dejar fuera de consideración los problemas que aquejan a las familias, así como los recursos de que ellas disponen para resolverlos. Se produce así un desajuste entre las necesidades y las respuestas del Estado que significan, por lo general, un despilfarro de recursos al tener el poblador, en muchas ocasiones, que rehacer partes de su vivienda para adecuarla a sus reales necesidades.

Así, familias de diferentes tamaños, unipersonales o extensas, son consideradas como homogéneas en el tipo de solución que se otorga a través de los programas oficiales de vivienda. Son de superficie mínima, en soluciones muy masivas, segregadas a la periferia, que tienden a homogenizar zonas enteras de la ciudad en términos de ingreso, tamaño del hogar, edad, etc., en función de la variables que actúan como definitorias para la decisión de asignación de vivienda a una familia en particular. Los conjuntos tienden a reflejar las características que se fijan en las políticas, constituyendo difícilmente un tejido social urbano adecuado para una sana convivencia social.<sup>20</sup>

La existencia, además, de estos mecanismos de selección de postulantes, tiende una vez más a favorecer a las familias debidamente establecidas, nucleares y con capacidad de ahorro, descripción que corresponde a una familia de niveles medios o altos de ingreso. Por esta vía, por lo tanto, también se suele excluir de los beneficios de las polí-

---

20 Un estudio ya clásico (FINHEP/IBAM, 1981) compara el medio urbano de dos barrios como ambiente para crecer y desarrollarse en comunidad. Uno de ellos es un barrio del centro deteriorado de Sao Paulo, el otro es un conjunto residencial moderno con todos los avances que la escasez de recursos permiten, aunque con áreas verdes rodeando grandes bloques de departamentos. La vitalidad del tejido social en el barrio deteriorado aparece como un medio de mucho mayor capacidad formativa que el de los departamentos, que se caracterizan por una cierta monotonía en lo espacial (los departamentos son todos muy semejantes) y en su caracterización social (las familias fueron seleccionadas con criterios semejantes y, por lo tanto, son relativamente parecidas). El estudio concluye que como medio para desarrollo de relaciones humanas, el barrio deteriorado es mucho más saludable que el de departamentos ya que en este último se suelen perder los contactos personales, las relaciones sociales y la armonía entre los vecinos.

ticas situaciones habitacionales más deterioradas que suelen caracterizar a los grupos más pobres: la de los ancianos, de los grupos familiares incompletos, de las madres solteras o abandonadas por su marido, o las de parejas que no han regularizado su relación en un matrimonio y son simplemente convivientes, independientemente de la urgencia que sus situaciones merezcan.

### 3.4 Desligadas de otros programas de atención de extrema pobreza.

El sector vivienda, con este enfoque, muy sectorial y marcadamente orientado a familias tipo de niveles socioeconómicos relativamente altos o medios en el mejor de los casos, suele también operar desvinculado de otros programas de atención a personas en situación de pobreza extrema o, al menos, de pobreza. Así, las exigencias de pago de dividendo o de aportes a organizaciones habitacionales suele tener no solo un costo monetario, sino también un costo en desnutrición, y desescolaridad ya que se percibe que si no se cumplen los compromisos de la deuda habitacional, se perderá la casa, único elemento de estabilidad familiar normalmente. Para pagar el dividendo de la casa las familias son capaces de sacrificar alimento y vestuario, lo que redundará en problemas de salud, finalmente. La ayuda que el Estado presta para mejorar las condiciones habitacionales de las familias puede así derivar, dadas sus condiciones de ingresos, en mayores costos visibles en programas de recuperación de desnutridos, de educación de adultos, o de subsidio laboral (Torche 1987). Cuando se trata de erradicar, desde una perspectiva de subsidios estatales la extrema pobreza, deben hacerse baterías de programas, siendo imposible lograrlo con una acción de tipo sectorial. Ello lleva al diseño de políticas conjuntas con otros organismos en los casos en que el interés de las políticas sea el de erradicar la pobreza extrema.

Parece interesante acotar que, por lo general, la acción de las organizaciones privadas de asistencia técnica que operan con los sectores más pobres en un tipo de trabajo participativo y descentralizado, han llegado al mismo convencimiento. No es posible atacar los efectos de las situaciones de pobreza extrema sin recurrir a baterías de programas en los que se incluyan variables de generación de empleo, de reeducación laboral, de salud y de mejoramiento de condiciones habitacionales y nutricionales (Donoso, 1987).

### 3.5. Tolerante de un sector informal de vivienda.

La insuficiencia y la regresividad en la distribución de los beneficios de los programas de vivienda generan, en muchas ocasiones y en distintos países, una presión sobre el sistema social en general, y sobre el sistema político en particular, en busca de soluciones efectivas de los problemas habitacionales.

- En la década de los años sesenta y comienzos de los setenta, se produce una movilización social motivada por reivindicaciones habitacionales, especialmente en función del acceso a la tierra o a vivienda en propiedad. Esta movilización es eficiente para lograr solucionar, en algunos casos, los problemas más urgentes de los sectores más estables (obreros, empleados y profesionales liberales). Una proporción muy significativa y variable, sin embargo, no logra solución por esta vía y debe recurrir a otras formas para resolver su condición habitacional.

Los sectores populares ven sus legítimas aspiraciones frustradas en la operatoria de los sistemas financieros de los gobiernos y tienen dos salidas, las que utilizan en forma alternativa dependiendo de las condiciones políticas generales:

a) Por una parte, tienden a rebajar sus aspiraciones habitacionales, reemplazando la imagen de la casa por la de un terreno que les permita iniciar un proceso gradual de construcción de su propia casa. El problema crítico se da en la obtención del suelo donde hacerlo. En los países en que se tolera en cierto grado la ilegalidad en las normas de planificación física (zonificación, tramitación, urbanización y lotificación) se produce un sistema muy generalizado de loteos ilegales mediante los cuales propietarios venden terrenos a familias, terrenos que carecen de normas mínimas de urbanización, pavimentación, etc., donde los compradores pueden iniciar la construcción de una vivienda.<sup>21</sup>

b) Por otra, en ocasiones se organizan para hacer valer sus derechos a vivienda pero, frente a la negativa del gobierno de atender sus necesidades por su incapacidad presupuestaria y por las condiciones estructurales del sector vivienda, recurren a la vía ilegal de las tomas de terrenos, generalmente fiscales, iniciando un largo camino hacia la legitimación de su aspiración habitacional, tanto desde una perspectiva constructiva (autoconstrucción con presión por servicios e infraestructura) como por la precariedad con que se encuentra la titulación del suelo en que levantan sus casas. Esta opción se da mayormente en los países en que los diversos partidos políticos asumen la vivienda como bandera de lucha.

Sin embargo, un grupo importante de población no logra integrarse a estos movimientos reivindicativos por no pertenecer a organizaciones de ningún tipo, por no estar en condiciones de hacerlo o por razones personales y deben buscar soluciones independientes a su problema habitacional. El número de familias en esta situación es elevado, (fluctúa entre un tercio y la mitad del total de cada país) dependiendo de las condiciones locales de acceso a la tierra y a la vivienda. Sus opciones, en general, se mueven en un mundo informal de solución habitacional, mundo en el que la legislación se aplica poco y mal y en que las relaciones entre ellos y los propietarios de las viviendas se mueven entre el mundo de la solidaridad familiar y el de las relaciones mercantiles del arriendo, asumiendo posiciones intermedias en muchos casos. Estas opciones se pueden caracterizar en las siguientes:

a. Allegamiento. Esto consiste en compartir la vivienda con otro grupo familiar de parientes, amigos o conocidos manteniendo o no una economía independiente (Rodríguez)

---

21 Dado que los propietarios de la tierra se desligan de ella, normalmente los asignatarios se organizan territorialmente presionando sobre el Estado para la obtención de los componentes que no se pueden lograr por autoconstrucción, esto es, alcantarillado, agua potable y, eventualmente, pavimentación, presionando así nuevamente sobre formas veladas de subsidio. El propietario original de la tierra cobra muy eficientemente las cuotas, obteniendo una ganancia inmobiliaria que se estima, por lo general, por sobre los márgenes habituales de la economía y muy por encima de las tasas de interés convencionales en créditos hipotecarios. Los compradores los pagan porque su condición de tenencia es muy precaria al carecer de inscripción de la propiedad a su nombre en el Registro de la Propiedad, existiendo siempre riesgo de desalojo.



guez, 1987). En general quienes optan por esta vía de solución se someten a problemas de convivencia provocados por los altos niveles de hacinamiento o de promiscuidad.<sup>22</sup>

b. Arriendo informal. En que las condiciones del contrato entre propietario e inquilino no siempre se rigen por el mercado formal y en las que, como se ha visto, la legalidad vigente no siempre se aplica en su totalidad dadas las formas de relación entre los contratantes. El arriendo informal puede ser de un terreno, de una parte de una vivienda, de una pieza, o de una vivienda en su conjunto. Estas soluciones solían estar en el centro, en las denominadas piezas de conventillos; hoy se han mudado a la periferia también, aprovechándose no solo el deterioro, sino que los intersticios que quedan en las poblaciones construídas por el propio Estado (Gilbert, 1987).<sup>23</sup>

Los niveles de allegamiento suelen llegar a ser tan altos que, en la ciudad de Santiago de Chile, en 1983 se estimaba que había más de 150.000 hogares allegados, en circunstancias que no había más de un millón de hogares en la ciudad en ese momento. Además, estas estadísticas no incorporan a miembros individuales que comparten vivienda con sus parientes, sino que solo a los casos en que un hogar independiente, que se autopercibe como tal, define que su condición de compartir vivienda es involuntaria y que aspiran a resolverla en algún futuro, de ser ello posible (Necochea, 1987).<sup>24</sup>

El arriendo informal abarca una proporción también importante de familias, tal como se ha visto. En la ciudad de Santiago de Chile se realizó una encuesta (denominada CASEN) que permite visualizar en alguna medida la magnitud que este fenómeno re-

---

22 Si se define hacinamiento como la condición en que viven más de tres personas por pieza de la casa (que no sea ni baño ni cocina) y promiscuidad como aquella en que más de dos personas deben dormir en cada cama, según los datos censales las cifras de hacinamiento suelen fluctuar entre un 20 y un 30 por ciento de los hogares, siendo las de promiscuidad levemente inferiores.

23 En el pasado los conventillos fueron mecanismos importantes de captación de renta de la tierra. Scobie calcula que la inversión en conventillos en Buenos Aires a fines del siglo pasado producía una rentabilidad anual de un 36% (Scobie, 1977). Hoy en día esta esperanza de renta no es tan frecuente. Los propietarios de estas viviendas ocupadas como conventillos, muy deterioradas, esperan demolerlas para hacer efectiva la renta de la plusvalía de la tierra, más que la que se deriva del arriendo, la que no suele ser demasiado alta en muchos casos.

24 Adicionalmente, existe un nivel de allegamiento que no se autopercibe normalmente como tal y que se compone de familias que conviven con otras familias sin declarar su condición de independencia como aspiración. Se compone este grupo normalmente por padres que conviven con los hijos, hijas madres solteras con su descendencia, hijos mayores de 23 años que siguen en el hogar paterno, parientes o conocidos que se integran al hogar de otra familia, etc. Una lectura de la misma encuesta CASEN (véase nota a pie de página siguiente) indica que en Chile en su conjunto habría cerca de cuatro millones de familias así definidas, para las que se dispone del orden de 2.4 millones de viviendas. El punto a discutir es si estas familias allegadas no forman parte de un importante sector social muy pobre e incluso sin ingresos monetarios que, además de no pertenecer a organizaciones que los representen, no resuelven su problema habitacional en forma independiente y tienen como única opción de sobrevivencia el convivir con otros hogares. El problema es que probablemente su opción de mercado sea muy escasa y su prioridad social también.

presenta.<sup>25</sup> Los datos de ésta muestran que del millón de hogares de la ciudad, un quinto arrienda la vivienda en que vive. Adicionalmente, si se definen como segmentos de pobreza los dos quintiles más bajos de ingresos, se ubican en ellos unos 65.000 hogares arrendatarios, lo que sube la proporción de arrendatarios dentro de este grupo en relación a la de la ciudad toda.

Si se acepta que la definición de arrendatarios de suelo sea probablemente asimilable a la de los hogares que son propietarios de su vivienda pero no del suelo en que ella se levanta, las cifras de arrendatarios suben dramáticamente, ya que en el país en su conjunto, según la misma encuesta CASEN, más de 250.000 hogares, de los 2.5 millones existentes en el país en 1985, se encuentran en esta condición. Cerca de 150.000 hogares arrendatarios de sitio, adicionalmente, son de los quintiles 1 y 2, es decir, pueden caer bajo la definición de población en condición de pobreza (Torche, 1987).

La situación arriba descrita para Chile, único país documentado en este detalle, no parece ser atípica del resto de América Latina. Por el contrario, es probable que sea aún más marcada en los países en que el gasto social en vivienda es menor que en el caso chileno y en los que se produce una expansión demográfica muy acelerada como función de los altos patrones de fecundidad y/o en aquellos países que aún cuentan con una base rural alta y que experimentan un rápido proceso de urbanización.

En su conjunto, los grupos familiares de allegados, arrendatarios informales y habitantes que en general comparten su vivienda ha tenido poca presencia en la literatura especializada sobre vivienda en América Latina. El supuesto subyacente es, al parecer, que éstos van a resolver su problema en la medida en que los programas oficiales los alcanzan y que su condición actual es sólo transitoria. Estarían "haciendo cola" para obtener su vivienda. Este supuesto, dadas las condiciones imperantes en el pasado no parece válido porque el tamaño del grupo aumenta con el paso del tiempo, en vez de disminuir y las tomas no parecen haberse constituido en la solución universal del problema habitacional ya que no se han incorporado a ellas.

Este grupo es tal vez uno de los mayores desafíos para el campo de la formulación de políticas de vivienda en el futuro próximo ya que son los grupos más difíciles de alcanzar en una perspectiva de políticas habitacionales ya que no son propietarios del lugar en que se levanta su vivienda, no son tampoco sujetos de programas de mejoramiento sin que se cierna sobre ellos la amenaza del desalojo y ocupan un lugar que, en muchos casos, es de alto potencial de mejoramiento y habitabilidad por sus condiciones de alta accesibilidad a bienes y servicios urbanos.

---

25 La Oficina Nacional de Planificación del Gobierno de Chile encargó a la Universidad de Chile la realización de una encuesta que incorporaba un cuestionario específico para evaluar la percepción de subsidios entre los diferentes estratos sociales definidos por su ingreso declarado. Esta se realizó en diciembre de 1985 y se llamó encuesta CASEN. Existe una publicación parcial de sus resultados (Haindl y Weber, 1986); para la elaboración de los cuadros, sin embargo, se tuvo que recurrir a tabulaciones especiales de los datos de esta encuesta.

### 3.6. Tolerantes de formas ilegales de ocupación del suelo urbano.

En condiciones precarias de ingreso, con insuficiente gasto social para satisfacer las necesidades básicas de vivienda de la población y en condiciones de relativamente alta movilización política en torno al problema de la vivienda, se tolera el acceso al suelo por diversas vías al margen de la legislación y normativas vigentes.

La vivienda autoconstruída fuera de normas, que se podría asimilar a lo tratado sobre vivienda informal en el punto anterior; las subdivisiones y ventas de terrenos en condiciones diferentes a las que las normas de urbanización especifican (normalmente carentes de infraestructura sanitaria y de pavimentación)<sup>26</sup>; y las tomas de terrenos por la vía de la invasión constituyen formas ilegales de solución del problema habitacional que son normalmente toleradas ante la incapacidad de otorgar soluciones reales a los problemas residenciales de sectores muy amplios de la población.

La primera forma ilegal de acceso a la tierra, desde la perspectiva del propietario, consiste en la venta de terrenos bajo alguna forma contractual distinta de la que rige formalmente para la compra de terrenos de acuerdo a las normas de urbanización vigentes (promesa de compraventa, certificado notarial, documentación ilegal, etc.), en que las tierras carecen normalmente de urbanización y que se venden a pobladores que demuestran tener alguna capacidad de pago. Los lotes que se venden en este mercado son por lo general pequeños y se entregan en forma de propiedad precaria y mantiene al comprador en una fuerte dependencia del propietario o urbanizador del lote. Esta situación se ha prestado a todo tipo de abusos por parte de los propietarios en términos de cobrar más de lo que corresponde por el lote, cobrar en forma arbitraria o vender más de una vez el terreno. Los conflictos que en estos casos se generan llevan a que normalmente el Estado termine interviniendo en el problema, comprometiendo con su intervención un subsidio a la urbanización con la dotación de infraestructura sanitaria y otro, también escondido, en la expropiación o compra del terreno al propietario a fin de regularizar la situación de tenencia de los ocupantes (Harth y Luna, 1980). Los propietarios, por su parte, obtienen utilidades altas, en general, dado que en ocasiones cobran precios muy altos a los pobladores compradores, ya que pueden hacerlo al controlar el poder de la propiedad, y también del Estado cuando éste entra a regularizar la propiedad de los ocupantes, ya que nuevamente aparece como propietario de la totalidad del predio.

Dentro de estas formas ilegales, las tomas de terreno han ocupado una porción significativa del espacio de publicaciones sobre las materias de vivienda en la década de los años setenta. Son ellas, tal vez, la forma en que mayor cantidad de población ha logrado solucionar su problema habitacional en América Latina en los últimos veinte años, por la vía de llegar a controlar un lugar. Su origen fue, por lo general, violento y vinculado a los acontecimientos políticos de cada país: dependiendo de su situación interna, al momento de producirse una coyuntura adecuada, se produjeron tomas de terrenos. Los pobladores que participaban en ella lo hacían normalmente al amparo de un partido político importante y en el seno de una organización grande de pobladores,

---

26 Denominados normalmente "loteos piratas", "loteos brujos", etc.

como estrategia para evitar el desalojo por la vía de la represión. Para los partidos éstas significan una forma de generar hechos políticos significativos; para los pobladores, una manera de encontrar un lugar donde vivir.

Las tomas ocupan, por lo general, terrenos periféricos y/o marginales, en ocasiones asociados a altos costos de urbanización por sus condiciones topográficas adversas y difíciles en los casos en que se encuentran en el centro de las ciudades o cercanas a ellos, como es el caso de las favelas en Río de Janeiro; también estos altos costos pueden deberse a su extrema distancia al centro y a la zona urbana construida, que dificulta la prolongación de las redes de infraestructura preexistentes.

Las tomas de terrenos generaron una cantidad importante de literatura que vio en ellas una forma de acceso de los sectores populares al poder por la vía de las organizaciones urbanas.<sup>27</sup> En la actualidad este optimismo está modificándose, no viéndose tan clara la efectividad de los movimientos sociales urbanos en la inserción de pobladores en las estructuras de poder. Se substituye una visión mas bien optimista y “desarrollista” por otra “visión más pesimista y estructurada.....porque tal vez ya no hay modernización sino masificación y violencia” (Touraine, 1977). El propio Touraine opina que movimientos urbanos en América Latina propiamente no hubo; luchas urbanas sí, pero éstas no forman movimientos sociales urbanos propiamente tales. Es en esta nueva perspectiva, de corte más bien reivindicativo, que se visualizan hoy día las tomas de terrenos y la movilización en torno a la vivienda. Con creciente énfasis, los movimientos sociales aparecen como un conjunto de luchas urbanas, inestructuradas, y en las que crecientemente el individuo se automargina como fruto de una creciente anomia frente al fenómeno urbano y sus propios problemas de supervivencia (Tironi, 1987).

De esta forma, el análisis de los movimientos sociales como movimiento reivindicativo se transforma en el estudio de una vía masiva de acceso a vivienda en propiedad para determinados sectores sociales, aspirada por los pobladores, tolerada por el Estado en un comienzo, y luego subsidiada por éste en su regularización (escrituras, infraestructura sanitaria, pavimentación, etc.). Por esta vía es finalmente el Estado quien asume los costos de los programas y provee una solución habitacional mínima que pasa a ser aceptada como legítima tanto por los pobladores como por los tecnócratas estatales. Los montos de los subsidios así otorgados son difícilmente estimables; los propietarios de la tierra son los más beneficiados en la mayoría de los casos, ya que se les paga valores comerciales por las expropiaciones de los suelos, por encima de lo que ya les han pagado los propios pobladores u ocupantes precarios.<sup>28</sup>

27 Es muy abundante la literatura sobre el tema. Tal vez el trabajo más conocido sea el de Castells (1974).

28 El sistema parece lucrativo de tal manera que se conocen casos en que los propios propietarios han organizado el proceso de toma de su terreno, con miras a entrar en una etapa de negociación con el gobierno por el valor justo para la expropiación. Así logran que un terreno que normalmente no tiene mercado, pase a venderse a valores comerciales atractivos para ellos y que el comprador sea el Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, S.H. et alii. *Política Social e combate a pobreza*. Rio de Janeiro, Zahar, 1987.
- BARREIRO, J. *Educacao popular e conscientizacao*. Petrópolis, Vozes, 1980.
- BORDENAVE, J.D. & CARVALHO, H.M. *Comunicacao e planejamento*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.
- BOUDELLOT C. & ESTABLET, R. *La escuela capitalista*. México, Siglo 21, 1986.
- BRANDAO, C.R. *O que é educacao*. Sao Paulo, Brasiliense, 1982.
- BRASLAVSKY, C. *La discriminación educativa en Argentina*. B. Aires, GEL, 1985.
- BUFFA, E. et alii. *Educacao e cidadania: quem educa o cidadao?* S. Paulo, Cortez, 1987.
- CHARLOT, B. *A mistificacao pedagógica - Realidades sociais e processos ideologicos na teoria da educacao*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- CURY, C.R.J. *Educacao e contradicao*. S. Paulo, Cortez, 1986.
- DEMO, P. *Avaliacao qualitativa*. S. Paulo, Cortez, 1988.
- *Pobreza politica*, S. Paulo, Cortez, 1988.
  - *Participacao e conquista - Nocoies de politica social participativa*. S. Paulo, Cortez, 1988.
  - *Pesquisa educacional na América Latina e no Caribe-Tentativa de síntese e de discussao crítica*, Brasilia. OREALC/PLAN/PEA, Jul. 87, min., 122 pp.
- FALEIROS, V.P. *O que é politica social*. S. Paulo Brasiliense, 1986.
- FLETCHER, P.R. & Castro, C.M. *Os mitos, as estratégias e as aprioridades para o ensino de 1º grau*. Brasilia, IPEA, 1985.
- *A escola que os brasileiros frequentaram em 1985*. Brasilia, IPEA/ IPLAN; 1985.
- FREITAG, B. *Diario de uma alfabetizadora*. Campinas Papirus, 1988.
- GIMENO, J. B. *La educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del siglo XX*. UNESCO, París, 1981.
- JAGUARIBE, H. et alii. *Brasil, 2000 - Para um novo pacto social*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.
- LIBANED, J.C. *Democraticacao da escola publica - A pedagogia critico - social dos conteudos*. S. Paulo, Loyola, 1986.
- MADEIRA, F.R. & MELLO, G.N. *Educacao na América Latina - Os modelos teóricos e a realidade social*. S. Paulo, Cortez, 1985.
- MARQUES, A.E. & XAVIER, A.C.R. *Custo/ aluno nas escolas públicas de 1o. grau*. Brasilia, IPEA/IPLAN, 1985.
- MELLO, G.N. *Magistério de 1o. grau - Da competencia tecnica ao compromisso politico*. S. Paulo, Cortez, 1986.



# SALUD Y POLITICAS SOCIALES

**Carlos A. Pettigiani**





## **Introducción.**

La Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud que se realizará en Alma-Ata en septiembre de 1978, produjo la Declaración que fuera suscrita por 134 gobiernos y representantes de 67 organizaciones de las Naciones Unidas, organismos especializados y organizaciones no gubernamentales que sostienen lazos oficiales con la OMS y el UNICEF.

En esa histórica Declaración se reitera el concepto de que la salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de enfermedades y se avanza ideológicamente en la formulación de que la salud es un derecho humano fundamental, que su logro es un objetivo social importante para cuya realización deben intervenir otros sectores sociales y económicos, además del de la salud.

Ahora bien, ese avance ideológico conceptual es mucho más innovador cuando la Declaración reconoce a continuación que la grave desigualdad que se observa en el estado de salud de los pueblos, entre los países en desarrollo y los desarrollados, así como al interior de cada país es política, social y económicamente inaceptable. Se debería agregar que esa desigualdad es éticamente inaceptable.

Hoy se reconoce con desazón que poco, muy poco, hicieron la mayoría de los países firmantes de la Declaración para avanzar con medidas concretas en la dirección trazada. Pero es importante, de todos modos, que hayan suscrito un compromiso del que se les puede pedir información y rendición de cuentas, compromiso que, además, era moralmente imposible dejar de suscribir.

Con posterioridad a la Reunión de Alma Ata, los países de la Región de las Américas asumieron por consenso la obligación mutua de alcanzar la meta de salud para todos en el año 2000 (SPT 2000). No es fácil alcanzar esa meta, más aún si meditamos en las enormes diferencias de todo tipo que se dan en esta Región, desde el país capitalista de mayor desarrollo hasta países que figuran entre los más atrasados y miserables del planeta; desde regímenes socialmente participativos e igualitarios a sistemas autoritarios de injusta apropiación y concentración de la riqueza pública. Todos los matices posibles se advierten entre uno y otro extremo, lo que obliga a un análisis, a un diagnóstico, para utilizar un término tan natural al quehacer médico, que permita establecer grandes líneas de procedimientos comunes en salud dentro de la diversidad, que lleve a la formulación de principios básicos para la acción, que faciliten con posterioridad medir los avances y evaluar resultados.

## **Elementos a considerar**

Ya hay suficientes diagnósticos, hasta se puede afirmar que hay demasiados; por ello, el centro del quehacer tiene que situarse en propuestas viables y en acciones consecuentes, que consideren el escenario cambiante, incierto, conflictivo, de crisis, en que nos toca actuar. En un lado se debe aprender a administrar con generosidad y espíritu solidario la abundancia excesiva; en el otro debe primar el espíritu igualitario y de justicia distributiva en la administración de la miseria. El objetivo a delinear por parte de los países que no gozan de la abundancia debe ser el desarrollo social por encima del crecimiento económico.

Al iniciar el diagnóstico se puede aseverar que en las Américas subsisten las condiciones de desigualdad y pobreza que impiden que amplios sectores de la población tengan acceso a las posibilidades de una vida digna, social y económicamente productiva. Se estima que actualmente, en América Latina y el Caribe, se producen 700.000 muertes evitables al año, de aplicarse los conocimientos disponibles en salud pública, en medicina preventiva y en cuidados médicos.

Esta situación reconoce un origen multicausal en lo político, lo económico y lo social. La presente década registra la agravación de la crisis al insertarse los problemas derivados de la deuda externa, que afectan directamente los niveles de vida, de bienestar, de salud de las mayorías y en especial de sus sectores más desprotegidos, de sus grupos especialmente vulnerables a las agresiones del medio físico y social.

En relación al tema “Salud y Políticas Sociales” se hace necesario revisar en la Región el nivel de salud de sus habitantes y la situación del sistema de servicios de salud puesto a su disposición, así como las tácticas, las estrategias y las políticas diseñadas hace pocos años, con el objetivo urgente de adecuarlas a la situación actual, a fin de lograr la meta formulada de SPT 2000. Surgen algunas reflexiones que relacionan la salud y el desarrollo, en una nueva dimensión que incorpora los factores políticos y el concepto de intersectorialidad en la explicación del proceso salud-enfermedad.

En la XXII Conferencia Sanitaria Panamericana realizada en Washington D.C. en 1986, se aprobó en su Resolución XXI el documento “Principios Básicos para la Acción de la OPS, 1987-1990”, que establece prioridades programáticas para los países de la Región para el cuatrienio mencionado; allí se dispone que “la comprensión y el manejo de las relaciones entre la salud y el desarrollo son elementos importantes de acción para la transformación de la infraestructura de los sistemas de salud”.

Esta explicación analiza la brecha que se observa entre el conocimiento creciente de los factores actuantes sobre el proceso de salud-enfermedad y la insuficiencia de las políticas de salud en ejecución para controlar los factores determinantes de ese proceso, que escapan a la acción de la capacidad científica y técnica y de decisión del sector salud.

## **Elementos económicos y sociales**

Para comprender la situación actual del nivel de salud de la población de la Región así como de la del sector salud, es ineludible interpretar sus relaciones con la economía

de cada país en particular, así como la de sus respectivas inserciones en la economía mundial.

Hagamos una caracterización apretada de la situación económica que viven nuestros países, así como su correspondencia con la economía de los países capitalistas centrales. Un concepto debe quedar muy claro: los países industrializados del Occidente se desarrollaron a costa del subdesarrollo del llamado Tercer Mundo. El mecanismo de nuestro subdesarrollo se logró principalmente a través del deterioro de los términos del intercambio entre nuestros productos, cada vez más devaluados, con sus productos, cada vez más valuados, mecanismo que persiste y se acentúa en estos días. Esta modalidad de apropiación de las riquezas del tercer mundo se encuentra considerablemente agravada ante la crisis del endeudamiento, habiéndose llegado a la situación inhumana e inhumana del presente en la que se produce el fenómeno de que los países en vías de subdesarrollo transfieren sus escasos e imprescindibles recursos logrados a costa del hambre y la pobreza absoluta de sus pueblos, a los países industrializados para financiar su hiperdesarrollo, el armamentismo y el insolente consumo suntuario. Pero no adjetivemos aunque sea difícil evitar la indignación ante esta realidad perversa; hay que remitirse a cifras: durante 1987 América Latina y el Caribe transfirieron más de 28.000 millones de dólares a los países industrializados de los que dependemos; para estos últimos cinco años los mismos países vieron saqueados sus recursos, que debieron haber impulsado la formación de capital para financiar el desarrollo social, en la inimaginable cifra de 130.000 millones de dólares, destinados en gran parte al pago de la deuda externa, que de todos modos, hagan los países, mejor dichos sus pueblos, los máximos sacrificios, la deuda continúa creciendo.

¿Cómo repercute esta situación sobre nuestros pueblos? Por un lado disminuyen los niveles de bienestar y salud de amplios sectores de la población, al punto que hasta las capas medias de la sociedad se hallan afectadas en sus ingresos. Hoy en día un tercio de nuestros habitantes se encuentran por debajo de los niveles de pobreza absoluta.

A continuación de algunas consideraciones sobre la repercusión de la crisis sobre los sectores mayoritarios de nuestros pueblos, regresaremos para analizar con mayor detalle los efectos sobre su salud.

En grandes líneas se observa en todos nuestros países el crecimiento de la desocupación absoluta, que se sitúa por encima del 10% de la población económicamente activa, así como del de la subocupación que bordea, en más o en menos, el 50%. Todos estos seres humanos, a los que hay que agregar día a día los migrantes del campo, integran el llamado sector informal de la economía. Lo dicho aquí en forma muy resumida se describe con todo detalle en el libro "El Otro Sendero" de Hernando de Soto, referido a la formación y crecimiento del sector informal en la sociedad peruana, libro que recomiendo a los que se interesen en el tema.

A partir de la década de los 40 se acentúa en nuestros países la migración del campo a la ciudad. El campo es un polo de expulsión de los trabajadores, que ante la pobreza crónica, la explotación y la falta de estímulos sociales tales como servicios escolares, de salud, de recreación y otros, optaron por migrar al polo de atracción de las ciudades en proceso de industrialización, con su oferta de mejores posibilidades de trabajo, salarios, de educación para los hijos, de protección sindical, de seguridad social, de re-

creación. En el presente, la modernización de las explotaciones agropecuarias y sus nuevas formas de desarrollo, así como el saqueo y la destrucción de la ecología, expulsan a la gente del campo sin que la ciudad conserve sus cualidades de polo de atracción. Al habitante del agro no le queda otra alternativa que la migración obligada y azarosa y pasa a engrosar los cinturones de miseria de las ciudades y el sector informal de la economía; alguna salida ofrecen la prostitución o la delincuencia al menudeo.

Frente a la crisis nuestros gobiernos reaccionan de forma más o menos similar en procura de equilibrios fiscales y del de la balanza de pagos; la devaluación de nuestras monedas frente al dólar constituye la norma, con un agravamiento de los índices de inflación. Variables de ajuste la constituyen los salarios, que a diario disminuyen su capacidad de compra.

Otra variable a la que se recurre es al aumento de la desocupación. Se fomenta el crédito a la producción y exportación de productos suntuarios a costa de la producción de alimentos esenciales. Se prioriza el crecimiento económico a costa del desarrollo social. El resultado final es el empobrecimiento de la población con sus secuelas de marginalidad, desnutrición, enfermedad y muerte. La crisis la pagan los pobres y a pesar de los inauditos sacrificios la deuda no hace más que crecer, como se dijo más arriba. Otra variable de ajuste consiste en la disminución de las asignaciones presupuestarias a los sectores sociales: salud, educación, bienestar, vivienda, transporte, recreación, saneamiento, con el consiguiente deterioro del medio ambiente y de los servicios dedicados a la atención de los problemas de los sectores mayoritarios.

Como efecto directo de la crisis de la deuda externa nuestros países han acumulado una considerable deuda social que se manifiesta en las diferencias de oportunidades entre los grupos sociales y en las diferencias relativas observadas en los niveles de salud y en el acceso a los servicios.

Por un lado un reducido sector privilegiado de la sociedad goza de ingresos crecientes, que dilapida en el consumo "ilustre" y que tiene todas las posibilidades de acceso a los mejores servicios privados que ofrece la sociedad en la que viven. Y si no les satisface la oferta disponible pueden optar por educar a sus descendientes en Suiza o curar sus dolencias en Houston o Miami. Un sector más amplio constituido por empresarios medios, profesionales, comerciantes del agro y de la ciudad así como de trabajadores urbanos y rurales, pueden satisfacer en diversos grados sus necesidades vitales básicas y, según las circunstancias, resolver los problemas de enfermedad con pagos directos al sector privado o recurrir a la seguridad social; en el peor de los casos pueden requerir los servicios del Estado. La mayoría de la población, constituida por los desocupados, los subocupados, los desplazados y marginados del campo y de la ciudad, los que viven en una situación de extrema pobreza que aumenta los riesgos de enfermar y morir, no tienen otra alternativa que recurrir a los servicios del Estado en creciente deterioro debido a la disminución de recursos que se les asigna como efecto directo de la crisis en desarrollo. O buscan alivio a sus dolencias en la medicina tradicional o en el sector informal de cuidados médicos, que acompañan el crecimiento informal de las ciudades.

### **Diferenciación en los niveles de salud**

Lo dicho aquí es un síntoma de la deuda social acumulada que se mencionó más arriba

y que se patentiza en las diferenciaciones que los tres grupos sociales descritos presentan en sus niveles de salud y en las posibilidades que tienen de acceder a los servicios.

En este punto es importante describir lo que sucede en la condición de salud-enfermedad en el mundo desarrollado y en el subdesarrollado; en los hartos y en los necesitados; ante el envejecimiento de las poblaciones; cómo responde orgánicamente el ser humano frente a la migración del campo a la ciudad y a los cambios en los hábitos de consumo. Ya de por sí la respuesta natural de cualquier persona ante un mayor nivel de ingresos es la ampliación y la diversificación del consumo: se "consumen" mejores escuelas, servicios de salud, espectáculos, viviendas, transportes, vestimentas. En la dieta se pasa, sin necesidad de educadores para la salud, del monótono arroz o fideos a la carne, leche, huevos, frutas y verduras. Se advierte por otra parte que los pueblos se enferman y mueren de distintas patologías y tienen servicios de atención diferenciados a medida que progresan desde el punto de vista socioeconómico.

A las sociedades subdesarrolladas, con su pobreza mayoritaria, su desnutrición crónica, la falta de higiene ambiental y personal, el analfabetismo, la insuficiencia en cantidad y calidad de los servicios públicos, corresponde una primera diferenciación en los niveles de salud-enfermedad, caracterizada por el predominio de las enfermedades infecto-contagiosas y carenciales, entre las que se destaca la desnutrición proteico-calórica; por los índices elevados de mortalidad infantil y de muertes en niños de uno a cuatro años de edad; el envejecimiento prematuro y menores expectativas de vida al nacer.

En las sociedades intermedias, en donde todos los indicadores de crecimiento y desarrollo muestran una mejoría, en donde el saneamiento del medio, la educación, la vivienda, los salarios, los niveles de ocupación, las condiciones de trabajo, los servicios públicos en fin, son aceptables, corresponde una segunda diferenciación en el nivel de salud-enfermedad, que se caracteriza por el predominio de las afecciones de aparición más frecuente en poblaciones envejecidas, tales como las enfermedades cardiovasculares y degenerativas, las distintas manifestaciones del cáncer, así como la diabetes, los trastornos mentales, los accidentes. Los registros de salud muestran una importante disminución en la mortalidad infantil, del niño de uno a cuatro años de edad y en la mortalidad general así como el aumento en las expectativas de vida.

El mundo desarrollado presenta otra patología ligada a la soledad, la alienación, el hartazgo. No hay desnutridos pero sí malnutridos que pasean su obesidad por calles y plazas. En este mundo aparece la tercera diferenciación en los niveles de salud-enfermedad, influida por el excesivo uso de sustancias químicas de acción fertilizante, insecticida o desfoliante que contaminan el ambiente y son tóxicas para el hombre. Las fábricas vuelcan sus desechos sólidos, líquidos y gaseosos al medio que las rodea sin consideración por el equilibrio ecológico ni la belleza del paisaje, que también forma parte de esa ecología violentada.

La sociedad envejecida enferma sobre todo de afecciones cardiovasculares y de distintas variedades de cáncer y otras degenerativas. Las profundas transformaciones que se producen en las relaciones familiares, de trabajo y comunitarias tienen efectos directos sobre la conducta de la gente, con manifestaciones crecientes de violencia y de ingestión de alcohol y drogas. Las tensiones de la vida diaria y las presiones que genera

la sociedad de consumo para el logro del “éxito”, enerva a la gente y como resultado se registran incrementos notables de los accidentes de trabajo y de carretera así como las enfermedades ocupacionales y las neurosis. Sexo y violencia van de la mano con sus repercusiones físicas, mentales y sociales. La expectativa de vida alcanza los niveles más altos y los ancianos, en vez de consejeros comunitarios como en las sociedades rurales precapitalistas, son desechos humanos, estorbos sociales que no tienen cabida en un mundo pensado para jóvenes, bellos y exitosos.

El mundo industrializado recorrió en casi dos siglos las tres distintas diferenciaciones en los niveles de salud-enfermedad que acaban de enumerarse y resolvieron los principales problemas de la patología infecto-contagiosa y carencial desde hace más de 40 años. Nuestros países tercer mundistas padecen simultáneamente las tres modalidades de patologías, desde la diarrea al sida, con escasos recursos de todo tipo para hacerles frente.

### **Ideologías médicas dominantes**

Cabe entonces la pregunta: ¿con qué recursos enfrenta la medicina como institución las tres distintas diferenciaciones observadas en los niveles de salud-enfermedad según el nivel de desarrollo de los países? Cuando se menciona “recursos” naturalmente que se incluyen entre los mismos a los recursos ideológicos, a las conceptualizaciones que se elaboran para responder a la problemática descrita.

En líneas generales, en las que se pueden reconocer matices de transición entre las tres posiciones ideológicas que se analizan a continuación y que tienden a explicar el proceso de salud-enfermedad, se distinguen las siguientes:

#### **1. Medicalización-Cientificismo**

Es esta la ideología médica que predomina en la actualidad; es la posición dominante entre los gremios de médicos y odontólogos, que despolitiza el proceso de salud-enfermedad al enmascarar las condicionantes sociales y económicas, políticas en suma, que llevan a la pérdida de la salud y la capacidad de producir y satisfacer las necesidades esenciales del hombre. En su expresión más pura se manifiesta en el predominio y el énfasis que se otorga al acto médico; a la tecnología costosa y con frecuencia superflua; a la medicación que se suministra sin meditar previamente en los posibles daños clínicos que usualmente son superiores a los beneficios probables. Es esta la ideología de los fabricantes y proveedores de equipos, de medicamentos, de insumos médicos, de las empresas constructoras de establecimientos médicos, de los especialistas y subespecialistas de éxito. El monopolio médico sobre la enfermedad confisca la responsabilidad que la gente debe tener sobre el cuidado de su propia salud y la transfiere a los sistemas privados y oficiales de servicios de cuidados médicos. El progreso científico termina por beneficiar a la industria y no al ser humano; en este campo se prioriza el crecimiento económico a costa del desarrollo social. Es el gran negocio de la medicina instalado alrededor de la recuperación y la rehabilitación de la salud, que predomina en los países ricos, intermedios y pobres. Ya no hay inocencia en los finales del siglo XX: la despolitización de la medicina es una política dirigida a la industrialización del dolor y la muerte.

## **2. Determinación múltiple del proceso**

Esta postura politiza el análisis de la problemática del nivel y estructura de salud de la población, al tomar en cuenta las condicionantes multicausales que producen la pérdida de la salud, considerada ésta, como se mencionó al comienzo de este trabajo, en sus implicaciones de completo bienestar físico, mental y social. Esta ideología considera que todos los sectores económicos y sociales son responsables de la promoción y la protección de la salud, con lo que se añade la dimensión extrasectorial y societaria en su totalidad. Se considera importante la incorporación de tecnologías apropiadas y el suministro de medicamentos esenciales por oposición al equipamiento indiscriminado y exorbitante y a la prescripción habitual del polifármaco, que alguien calificó de medicación escopetazo por si algún perdigón acierta. Se considera de gran importancia la investigación científica, técnica y operacional en beneficio de la conservación de la salud y de las prácticas menos intervencionistas y más humanitarias para la recuperación y la rehabilitación integral de los pacientes. Por ello se puede resumir expresando que esta ideología centra su interés en mantener al hombre sano, al priorizar las acciones de fomento y protección de la salud y la aplicación decidida de las estrategias de atención primaria con participación de las familias y la comunidad.

## **3. Determinación política del proceso**

En el otro extremo de la posición medicalizada-cientificista aparece esta ideología que se puede resumir, radicalizando posiciones, en la frase "revolución o nada"; en la intención formulada de favorecer la agudización de las contradicciones de la sociedad de clases a fin de acelerar la toma de conciencia de los sectores populares de la población. En gran medida limita su accionar a la denuncia de las contradicciones y de la injusta distribución de los bienes y servicios a nivel internacional y al interior de la sociedad. Esta ideología ofrece excelentes diagnósticos del nivel de salud y de la estructura de la enfermedad según grupos sociales sin avanzar en propuestas de soluciones coyunturales, fuera de la solución definitiva: la revolución.

### **Dimensiones política e intersectorial**

Las relaciones entre salud y desarrollo socioeconómico presenta problemas de índole técnico y político. A pesar de que se reconoce como de gran importancia la influencia de otros sectores sobre la salud como educación, alimentación y nutrición, agua y saneamiento del medio, trabajo, salarios y otros de relación evidente, así como los propios del sector salud tales como la formulación de programas integrados de fomento y protección, de desarrollo de la infraestructura de servicios, de accesibilidad y otros, este reconocimiento no alcanza a influir sobre el proceso de toma de decisiones de los Gobiernos. Los Ministerios de Salud apenas si se ocupan de su responsabilidad específica y se desentienden de las acciones de otros sectores de la sociedad y del estado que actúan directa o indirectamente sobre el nivel y estructura de salud de la población, los que no son analizados ni considerados en los posibles impactos negativos.

El uso de productos químicos altamente tóxicos para el hombre en la agricultura, que no son biodegradables, que se incorporan a la leche animal y humana y a las hortalizas, verduras y frutas de consumo diario; estos tóxicos químicos se utilizan en casi todos nuestros países sin regulación alguna o control; los Ministerios de Salud ignoran el

hecho y en el mejor de los casos se preocupan de habilitar camas para la atención de los intoxicados agudos. El crédito del sistema bancario se dirige a la producción de bienes de exportación para la obtención de divisas para el pago de la deuda externa y hasta para la importación de artículos suntuarios. Ante la falta de crédito desviado a otros fines, la sociedad produce menos alimentos vitales y se registra un aumento en los índices de desnutrición que afecta en especial a la infancia. Aquí no puedo resistir la tentación de citar una frase de cruel ironía leída en el libro "Desnutrición: problemas y soluciones" del doctor Plutarco Naranjo, Ministro de Salud del Ecuador desde el 10 de agosto del presente año. Dice allí:

"Nadie quiere ser el empresario de entierros de niños muertos de hambre. Es rentable organizar una empresa productora de alimentos balanceados para pollos, pero a nadie se le ocurre organizar una empresa para preparar y llevar a niños desnutridos raciones balanceadas de alimentos. Una industria de esta naturaleza no sería rentable ¿Quién pagaría? En esta cristiana sociedad del siglo XX, es necesario ser pollo para gozar del privilegio de una dieta balanceada."

Ignoro si algún Ministro de Salud de la Región de las Américas emitió una opinión fundamentada, en las reuniones de Gabinete Gubernamental, sobre el aumento de los índices de desnutrición que se detectan a través del sistema de información de los servicios de salud. Es un problema de salud de responsabilidad de la cartera ministerial respectiva originado en decisiones del sector económico, financiero o de agricultura.

Se promueve como Estado la producción de automóviles en desmedro del transporte público. Sus efectos nocivos sobre la salud se originan en el aumento de la contaminación ambiental por el ruido, el monóxido de carbono y los accidentes de tránsito. Otro contaminante lo constituyen las largas esperas de la gente por transporte que las lleve al trabajo o a sus casas, circunstancia que exaspera y origina irritabilidad nerviosa. Los Ministerios de Salud no opinan, no lo consideran problema de su incumbencia.

Peor aún es lo que sucede con las fabulosas cifras que los países destinan al gasto en armamentos. Los traficantes de la guerra merodean los pasillos gubernamentales y convencen a los mandatarios de turno de las amenazas de enemigos imaginarios. O dejan a las Fuerzas Armadas la función de convencerlos a través de la presión de su capacidad de fuego frente a la sociedad desarmada. El costo de un solo caza supersónico computarizado permitiría financiar con generosidad el funcionamiento de un año de un hospital de 200 camas. Me resulta imposible imaginar la utilidad para nuestros países de un tanque de guerra que en 10 años es chatarra obsoleta que tiene que reponerse según el criterio de los Generales que nadie discute, mucho menos los Ministros de Salud. La lucha por la paz, por la solución pacífica negociada de los conflictos nacionales e internacionales no puede, no debe ser ajena a la competencia del sector, quizás como su responsabilidad primera y de mayor importancia y trascendencia. Se hace obligatorio repetir que nuestro compromiso como médicos es con la vida, desde el momento que aceptamos emocionados el Juramento Hipocrático previo a la graduación profesional.

Los ejemplos sobran, lamentablemente. El sector salud tiene una perspectiva limitada de sus responsabilidades y posibilidades de acción por lo que sus políticas y programas, no formulados aunque implícitos, se han dirigido especialmente a las prestacio-



nes de servicios médico-asistenciales, obedeciendo más a las presiones de las corporaciones profesionales y los intereses ligados con la medicalización. En el mejor de los casos se incluyen recomendaciones generales sobre las medidas que se deben adoptar para preservar o mejorar la salud.

La conducta observada en los Ministerios de Salud frente a los que planifican y financian las actividades del Gobierno ha consistido en pedir aumento de recursos económicos a pesar de una probada incapacidad de gasto, de la subutilización de los servicios en términos de consultas y egresos, de la duplicación de acciones con otras instituciones del sector, de la falta de mantenimiento de edificios y equipos médicos.

En este punto se hace oportuno formular la siguiente pregunta: ¿consideran apropiado los Gobiernos que sus Ministros de Salud cuestionen las políticas emanadas en los otros sectores y que afectan al nivel de salud de la población, en especial de los sectores vulnerables? Sin entrar a considerar que el sector salud no está en capacidad de discutir y menos de convencer, porque en general los médicos carecemos de formación y experiencia en el análisis económico y político y entre los técnicos y consejeros de los ministerios del ramo no se cuenta con ese tipo de profesional. La norma, entonces, es la incapacidad del Sector para evaluar los impactos negativos de las decisiones de otros sectores y para proponer alternativas posibles. La eventualidad de vetar una política determinada por sus efectos nocivos sobre el hombre constituye una hipótesis inimaginable. No se pretende que los Ministerios de Salud se transformen en Superministerios ni que su Ministro cumpla el rol de Primer Ministro; solo se pide que asuman su responsabilidad de proteger la salud de la población, de ser verdaderos Ministerios de la salud y no de la enfermedad, como con acierto expresara un ex-ministro ecuatoriano.

Las actividades de salud y desarrollo con una perspectiva multisectorial necesitan de un ambiente democrático sin el cual no puede ejercerse la función de control responsable e informada de los Ministerios de Salud sobre las decisiones de los otros sectores. Esta función nueva que se agrega es más efectiva en un contexto político predispuesto a ocuparse de las necesidades de los sectores populares de la población. Por ello señalo como muy positiva la tendencia a la redemocratización de la sociedad que se observa en la actualidad en América Latina. Los modelos neoliberales en crisis pudieron ser adoptados en contextos políticos autoritarios, imprescindibles para imponer a la sociedad un desarrollo contrario a los intereses mayoritarios.

El autoritarismo en la gestión pública produce el mayor daño a la eficiencia del sistema, porque es alienante y desmotivador; lo opuesto a esta concepción administrativa es el estilo participativo en democracia. El modelo de desarrollo puede así diseñarse tomando en consideración las demandas y presiones sociales que exigen la satisfacción de las necesidades postergadas de la sociedad. Es obligatorio pensar en la deuda social acumulada si de veras se quiere el desarrollo económico pensado y dirigido hacia el hombre.

### **Estrategias de desarrollo**

Para superar la estrechez de los modelos vigentes enunciados es imperativo buscar nuevas estrategias de desarrollo, pensadas por un lado para que el sector salud asuma

su rol ampliado político intersectorial, al redefinir sus funciones en el proceso de desarrollo, desvinculándose de la posición de subordinación en que ha estado hasta el presente. No puede eludir entrar en el debate sobre políticas globales y sectoriales a fin de que se analicen las consecuencias que tienen las opciones de los otros sectores sobre la salud, según ya se ha mencionado.

Por otro lado los dirigentes del sector deben defender sin concesiones economicistas el concepto conquistado de que la salud es un derecho humano fundamental, como punto de partida para el cumplimiento de su función específica tradicional rectora en el enunciado de la política nacional y de la elaboración de planes y programas de salud.

El objetivo central del presente trabajo consiste en delinear las nuevas responsabilidades que la evolución histórica y social asigna a los Ministerios de Salud. Al responder al desafío político y a la dimensión intersectorial se gana un liderazgo hacia afuera de la institución. Considero que lo escrito hasta aquí pretende cumplir con ese objetivo central propuesto. No obstante, para obtener el liderazgo externo es requisito previo comenzar a ganar liderazgo al interior de la institución y del sector. Es este un proceso que requiere de Ministerios de Salud organizados, fuertes, capaces de ofrecer prestaciones adecuadas a las necesidades de la población, con criterio de eficacia, eficiencia y equidad.

Por lo general, los Ministerios de Salud de América Latina, con algunas excepciones, carecen de un proceso técnico sistemático de definición y aplicación de políticas de salud, proceso que se reemplaza por la improvisación como respuesta intuitiva inmediatista. La falta de direccionalidad de un plan reflexivo se expresa en la atomización y verticalización de los programas en la administración central y en el debilitamiento del papel de los Ministerios en su función rectora del sector. Se observa como manifestación resultante que los servicios estatales de salud para la atención directa del público son insuficientes en calidad, cantidad y distribución para cubrir las necesidades de la población. La crítica a los establecimientos de salud es generalizada así como es profunda la insatisfacción de la sociedad ante la oferta de servicios. La ausencia de direccionalidad y de planes, la verticalización de los programas, la concentración de recursos en inversiones físicas complejas urbanas, deja abandonada la infraestructura periférica que centra su quehacer, por ausencia de normas y de supervisión, en la atención de la demanda espontánea de pacientes, respuesta pasiva que no responde a la conceptualización de centros del quehacer médico responsable del cuidado integral de la población asignada, con la ejecución de actividades de fomento, protección, recuperación y rehabilitación de la salud, así como de vigilancia y denuncia de las condiciones locales, sociales y de ambiente que aumentan el riesgo de enfermar y morir, responsabilidad que corresponde a los trabajadores de la salud como miembros específicamente informados de la comunidad.

Visualizamos en dos polos la justificación última de los recursos que la sociedad asigna al sector salud: un polo se sitúa en el rol ampliado de la dimensión política e intersectorial que se describió anteriormente; el otro polo está conformado por los servicios directos que se ofrecen al público, los sistemas locales de salud.

Los cambios que se enumeraron en el nivel y estructura de salud según el grado de desarrollo socioeconómico de los países y que se expresan en los cambios en las estruc-

turas de la morbilidad, en las diferenciaciones de la patología perinatal, en los problemas de salud del adolescente y del trabajador, en el envejecimiento de la población, en los fenómenos que acompañan a la creciente y desordenada migración campocidad y otros, exigen que esos cambios se expresen en la adecuación en cantidad y calidad, en las funciones asignadas y en la organización de los sistemas de salud. Los cambios tienen que comenzar en el nivel central de los ministerios sectoriales, con un proceso de planificación-programación que reconozca distintos momentos: el momento central, que se continúa con el momento regional, y finaliza con el momento de organización de los sistemas locales de salud con la participación activa y consciente de la comunidad en todas las etapas del proceso: planificación, programación, ejecución y evaluación.

Estamos hablando de la necesidad de un Plan de Salud; la opción es ineludible: o se planifica o se improvisa. Aunque es muy cierto que hay planes y planes. Disponer de un buen Plan de Salud es un instrumento utilísimo; lo que debe quedar claro desde este momento es que al acostumbrado libro-plan, que comienza con un detallado diagnóstico que incluye todos los indicadores económicos, de salud, de recursos disponibles; que inmoviliza a medio ministerio en el nivel central para recoger los datos y elaborar las normas pormenorizadas sobre lo que debe hacerse en todos los niveles administrativos y asistenciales, sin que su personal participe inteligentemente en la producción de las mismas ni sean consultados los funcionarios de los servicios locales; todo ese esfuerzo termina con la presentación formal y solemne a las autoridades y al público, al cabo de dos o tres años de laborioso esfuerzo, de un libro-plan que no puede modificar la realidad pasada y que tiene escasa o nula utilidad futura. La planificación debe llevar la intención decidida de mejorar en poco tiempo la gestión administrativa, el desarrollo de los programas sustantivos, la regionalización y descentralización y la entrega de servicios. No se puede ignorar la incertidumbre y el conflicto presentes en toda actividad humana.

Lo más importante, lo que debe estar en la base de la planificación-programación y que le otorga justificación son los PROBLEMAS; el mejor Plan es el que se dirige a la solución de los problemas de toda magnitud e importancia, debidamente presentados y estructurados; desde los documentos que se pierden en los despachos a la enfermedad diarreica; desde los engorrosos trámites de compra al desabastecimiento de insumos críticos. El personal de salud, los individuos, las familias y las poblaciones se enfrentan a problemas acuciantes que deben ser identificados para su urgente solución programada. La organización de grupos de trabajo interdisciplinarios que analicen los problemas horizontalmente, en el nivel técnico-normativo y verticalmente con el nivel ejecutivo, es una buena propuesta de solución a condición de que los grupos de trabajo se organicen alrededor de una actividad bien definida, con plazos perentorios, con asignación de responsabilidades y rendición de cuentas. El ambiente de trabajo para asegurar la creatividad y fomentar la imaginación no puede ser otro que el democrático. Trabajar bajo esta modalidad es altamente motivador y formador. Los funcionarios se capacitan pensando y haciendo y la gran mayoría deja en el camino su piel de burócratas insensibles.

No cabe dudas que el momento más importante en todo este proceso de planificación-programación central, regional y local es el que se realiza en los sistemas locales de salud, en contacto y con la participación del pueblo, en confrontación con la práctica

y con la realidad. Es en este momento en donde se realiza el mejor ajuste y aproximación, en el cotejo de lo imaginado con la realidad evidente de los problemas y es en los sistemas locales de salud en donde la comunidad juega su rol fundamental participativo, responsable de una creciente autosuficiencia dirigida hacia la cogestión. A la comunidad le corresponde participar y apoyar los programas que respondan a sus problemas y propongan soluciones a sus necesidades, no solo los de salud sino también y en especial a los del desarrollo, así como cuestionar, reorientar y eliminar los que no se adapten a sus aspiraciones.

El Plan de Salud, que comenzó en la imaginación de los funcionarios del nivel central, adquiere realidad y viabilidad en los sistemas locales de salud, cuya consolidación a nivel de las regiones sanitarias modifica la propuesta programática que había sido remitida por ese nivel administrativo.

A su vez la suma de propuestas modificadas del nivel regional modifica necesariamente la propuesta originaria del nivel central. Los momentos del Plan se reinician y a los técnicos del nivel central les corresponderá sistematizar la enriquecida experiencia elaborada en toda la cadena de la red de servicios y en todos los niveles administrativos y recomenzar el proceso con una nueva propuesta de métodos y programas, que gradualmente producirá ajustes en los sistemas de personal, financiero-contable, de suministros, etc. y, lo que constituye el objetivo final de este quehacer estimulante, la adecuación de todo el sistema de servicios de salud a las necesidades postergadas de salud y bienestar del pueblo.

### **Propuesta de recomendaciones**

El rol ampliado del sector salud a fin de que asuma las nuevas responsabilidades políticas y de intersectorialidad diseñadas a lo largo del presente trabajo, así como el cumplimiento de las actividades tradicionales inherentes a su quehacer, con los requisitos de eficacia, eficiencia y equidad, en un ámbito participativo de programación estratégica, precisa avanzar en la elaboración de la ideología del concepto salud-enfermedad como manifestación de multicausalidad; en el análisis de tecnologías adecuadas que los países estén en capacidad de financiar y puesta al servicio de toda la población; en la adecuación de la legislación disponible; en el desarrollo de los sistemas administrativos y de información, supervisión y control; en el desarrollo institucional de las entidades que participan en el compromiso nacional concertado de integración del sector.

La sumatoria de estos avances orientados a la conformación del Sistema Nacional de Salud con el propósito de lograr un mejor y creciente nivel de bienestar y salud de la sociedad como un todo, requiere de especiales esfuerzos para enfrentar unidos los problemas de salud y desarrollo social en nuestras economías de países empobrecidos.

El desafío es enorme, los recursos imprescindibles son muy escasos pero afirmo para finalizar que los mismos estarán disponibles si nuestra América Latina enfrenta unida y con coraje el viejo problema de los términos desfavorables del intercambio comercial con las metrópolis y el agregado de la deuda externa. Hay recursos en el despilfarro obscuro del armamentismo y del crecimiento de las fuerzas represivas, diseñadas para contener los justos reclamos de las mayorías por una mejor distribución de las riquezas

**que ellos producen; el pleno respeto de los derechos humanos garantiza la participación popular al aporte de soluciones alternativas. La Democracia y la Justicia serán las garantes de la evolución que se propone.**

## **Bibliografía**

OMS-UNICEF, Alma Ata 1978 – *Atención Primaria de Salud*.

OPS: *Publicación Científica* N° 314, 1976.

OPS: *Principios Básicos para la Acción de la OPS*, 1987 – 1990 – 1986.

OPS: Discusiones Técnicas. *Salud en el Desarrollo. Dimensiones Políticas e Intersectorialidad*, 1988.

OPS: Discusiones Técnicas, junio 1988 – *Información para la Gestión en Salud*.

OPS: *Documento Oficial* N° 179, 1982.

Soto, Hernando de y Cola. *El Otro Sendero*. Instituto Libertad y Democracia. Perú, 6° Edición, 1987.

Illich, Iván. *Némesis Médica*. Barral Editores 1975.

Barrenechea, J.J. y Tejada Uribe, David. *Salud para Todos en el Año 2000*. Universidad de Antioquia. Departamento de Publicaciones.

Matus, Carlos. *Adiós, Señor Presidente*. Pomaire/Ensayos, 1987.

Naranjo, Plutarco. *Desnutrición: problemas y soluciones*. Publicaciones del Ministerio de Salud. Quito, Ecuador, 1986.

Torres Goitia, Javier. *Salud y Democracia*. Estudios Ilpes-Unicef. Editorial Universitaria. Chile, 1987.

OPS: *Descentralización y Silos*. Documento de trabajo, 1987.

# EL DESARROLLO EQUITATIVO Y EL SECTOR SOCIAL DE LA ECONOMIA

**María de los Angeles Moreno**





## **1. Consideraciones generales.**

Agradezco la atenta invitación para participar en este Seminario sobre “Nuevas Orientaciones de las Políticas Sociales para América Latina y el Caribe”. Una vez más, nos reúnen nuestras preocupaciones y obsesiones comunes: el imperativo del desarrollo económico y social de la región latinoamericana. Es abrumadora la cantidad de documentos, reportes y ensayos sobre el tema. Difícilmente se puede pretender ser original. Sin embargo, quiero reiterar un conjunto de consideraciones que creo son pertinentes a la luz del desarrollo pasado y de la coyuntura actual. En particular me referiré a la equidad y al carácter integral de lo económico y lo social.

Asimismo, partiendo de la premisa de que el desarrollo equitativo supone la generación de empleos y la redistribución del ingreso y de la riqueza intentaré esbozar, a partir de nuestra experiencia mexicana, algunas consideraciones relativas a cómo avanzar en esta dirección.

Por último, abordaré los aportes y contribuciones de lo que las formas asociativas de trabajo para la producción, cooperativas, autogestionarias, de empresas de producción comunitarias, de propiedad social, sector de economía social o, como lo definimos en México, sector social de la economía, están en capacidad de desarrollar para la articulación de un renovado proceso de crecimiento con justicia social, en el marco de una revaloración del concepto de economía mixta.

Empezaré por reafirmar lo que creo es ya un consenso en la región: el crecimiento económico no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe entenderse como un medio para el logro de los objetivos del desarrollo tanto del individuo como de la sociedad en su conjunto.

Para enfrentar los problemas de la pobreza y el atraso, el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente. La experiencia del ciclo de auge de la posguerra ilustra con elocuencia esta afirmación. En consecuencia, el asunto estriba no solo en crecer sino en la calidad o estilo del desarrollo que se quiera obtener.

Al comienzo de la década de los años ochenta concluyó la fase de crecimiento y dio paso a un prolongado período de crisis que se caracteriza por la incapacidad de volver a crecer en forma sostenida, y por profundos desequilibrios económicos y financieros. Simultáneamente, en virtud de las políticas de ajuste seguidas, se acentuaron las contradicciones del modelo de desarrollo y se reactivaron las preocupaciones sobre la situación social.

Ya con anterioridad, Don Raúl Prebisch hacía notar la inviabilidad estructural del capitalismo periférico por su carácter excluyente y conflictivo. Sostenía que: “el sistema

tiende... a excluir grandes masas que quedan vegetando en el fondo de la estructura social” y que este rasgo conduce a una permanente “pugna distributiva” que tiene causas y trasfondo políticos.

Este carácter conflictivo y excluyente del desarrollo latinoamericano que antes mencionábamos subyace en lo que se ha conceptualizado como la “deuda social”, y que es la magnitud de las insuficiencias en materia de bienestar social de las mayorías. Tal como en los trabajos del PREALC se ha señalado, esta deuda social tiene una dimensión histórica, que se refiere a las carencias que de manera permanente ha tenido la población en condiciones de pobreza; y una dimensión coyuntural, que alude a la forma desigual en que los distintos grupos sociales han sobrellevado el costo del ajuste económico en la presente década.

En efecto, en el documento básico del Coloquio Internacional, que con el tema del “Desarrollo Equitativo y Fortalecimiento del Sector Social de la Economía”, se celebró en la ciudad de México a finales del pasado mes de mayo, se afirmaba que: “A partir de la experiencia vivida en la fase de crecimiento de la posguerra y del reconocimiento de la deuda social, se ha alcanzado consenso sobre la necesidad de recuperar el desarrollo, reorientándolo para revertir las tendencias concentradoras y de desigualdad que se han arraigado profundamente en la realidad económica de los países en vías de desarrollo”.

“De esta manera, un nuevo enfoque de desarrollo debiera suponer transformaciones no solo en el ámbito estrictamente económico, sino también incluir amplias modificaciones en las relaciones sociales, en virtud de que sus metas tendrán que ser expresión de las aspiraciones y objetivos de los sectores que integran la economía mixta. Para el fortalecimiento de ésta, es urgente consolidar una opción expansiva y equitativa del desarrollo”.

“Desarrollo con equidad supone como requisito reasumir un crecimiento intensivo en generación de empleo y en mayores ingresos para los grupos de menores recursos, atendiendo simultáneamente la satisfacción de las necesidades básicas de la población”.

“Ante la evidencia del fracaso de la tesis de que los beneficios del crecimiento se “deramarian” hacia los estratos de menor productividad, o marginados del aparato productivo, resulta fundamental la adopción de un criterio redistributivo basado en acciones dirigidas a cambiar las condiciones estructurales que determinan la distribución de la riqueza y de los ingresos”.

Hasta aquí, me parece que todos estaríamos de acuerdo, con matices o énfasis específicos, en la necesidad de reemprender un crecimiento de la naturaleza descrita. Pero en el Coloquio que mencionaba hace unos momentos se afirmó, también que: “en la realidad cotidiana de los países en vías de desarrollo donde es imperativo tanto el crecimiento económico como la justicia social, destacan las posibilidades que presenta la participación social en el proceso de la formación del capital productivo nacional, como el mecanismo que permitiría conjugar el crecimiento sostenido con el compromiso de asegurar una distribución del ingreso más justa, dándole así, también, contenido económico a la propia participación social. De esta manera, desarrollar formas aso-

ciativas en la producción y en la inversión es una respuesta para enfrentar los retos de la crisis actual y la necesidad del crecimiento a largo plazo”.

## **2. La política social y el desarrollo.**

La experiencia de la política económica reciente en los países de la región, con matices diferentes, ha tenido un fuerte sesgo hacia la contención de la espiral inflacionaria y el reestablecimiento de los equilibrios financieros y externos. La pesada carga de la deuda externa y su servicio ha resultado verdaderamente agobiante. Es preciso reconocer que en algunos casos la restauración de los equilibrios de corto plazo ha alcanzado relativos avances exitosos. Así, por ejemplo, el Pacto de Solidaridad Económica aplicado en México, que es un programa antiinflacionario, se distingue por la participación social que involucra a través de la concertación. Tal vez lo más relevante radica en la voluntad política de la sociedad para orientar la economía de manera pactada, acordada, y con compromisos explícitos de las partes involucradas. En el caso de que este programa de estabilización de precios, necesariamente de corto plazo, culmine exitosamente como todo parece indicar; es decir, que la inflación haya sido contenida y reducida a su dimensión real, se refuerza aún más el carácter impostergable de emprender ya, sin dilaciones, un crecimiento equitativo y distributivo como fórmula de respuesta a la deuda social.

Ahora, la tarea del corto plazo consiste también en tomar acciones para el desarrollo de mediano y largo plazo: articular una nueva estructura económica cuyo funcionamiento no reproduzca la exclusión. Las medidas a adoptar, por supuesto, tendrán que ser sincronizadas y complementarias con aquellas que se estén tomando con la finalidad de tener resultados en el corto plazo.

Concebir la política social como una parcela paralela a la política económica es un enfoque erróneo que no se corresponde con la realidad. Los programas específicos destinados a aliviar las condiciones de vida de los pobres, por sí solos, no constituyen respuestas para asegurar el desarrollo social; más aún, en determinadas condiciones, a mediano y largo plazo, pueden aun reforzar los factores causantes de la inequidad social. Ejemplos de lo anterior son las presiones que se producen para la ampliación del gasto social sin una ampliación de la base económica. Otro hecho de este fenómeno son las características concentradoras del ingreso generado en la estructura productiva de la oferta de bienes y servicios esenciales.

Es por ello que para lograr un mayor, sostenido y permanente desarrollo social, habría que explorar la aplicación simultánea y sistemática de un conjunto de políticas y acciones en las siguientes áreas:

### **a) Producción y generación de empleos.**

El empleo tiene un carácter estratégico como vínculo entre lo social y lo económico, y guarda una relación estrecha con la satisfacción de las necesidades básicas. La existencia de desempleo, subempleo, o cualquier otra forma de subutilización de mano de obra, constituye una de las causas principales del deterioro del nivel de vida. La existencia de esta situación constituye un poderoso mecanismo de propagación de los diversos factores que inciden en el bienestar social.

**b) Estructura productiva y de consumo.**

Un componente básico del bienestar social es el acceso al consumo de los bienes básicos de toda la población. Ello está ligado a los ingresos familiares, pero también a la estructura de la producción, y ésta a su vez, tiene efectos en el empleo y en la distribución del ingreso.

**c) Gasto social y estructura de producción de los bienes y servicios.**

La experiencia nos ha enseñado que el aumento del gasto social es necesario, pero no necesariamente cumple en definitiva los objetivos de un mayor desarrollo social. Es indudable que un mayor gasto social y una mayor capacidad de selectividad, relacionando directamente el gasto con las poblaciones objetivo, es una necesidad innegable. Sin embargo, la producción de bienes o prestación de servicios que conlleva a la ejecución de ese gasto, en una estructura originaria, a menudo concentradora, como la existente en varios de los países de la región, puede llevar a que dicho proceso de producción refuerce a mediano y largo plazo las tendencias de los factores originarios de la pobreza y la marginalidad.

**d) Selectividad y usos de los instrumentos de la política económica.**

Unida a las áreas de acción anteriores, y en relación a la Rectoría del Estado está la necesidad de determinar y seleccionar los instrumentos utilizados para enfrentar la crisis en el corto plazo y su congruencia con el mediano y largo plazo.

A estos efectos conviene aclarar si es posible lograr un mayor desarrollo social, con una política económica manejadas globalmente, o si los propios requisitos planteados por las necesidades de un mayor grado de prioridad social y económica y de selectividad en las políticas, significan la utilización de una variedad mayor de instrumentos. Ambas alternativas llevan ventajas y desventajas, en donde el propio nivel de desarrollo social actual e institucional de cada país constituyen factores a considerar.

**e) Distribución del ingreso y la participación social en la formación del capital productivo.**

La generación de empleos, la estructura productiva y la distribución del ingreso constituyen un conjunto integrado y la forma en que se logre este último determina en gran parte los niveles de desarrollo social de un país. A su vez, la distribución del ingreso, es resultado y refuerza la forma de distribución de la riqueza nacional.

Las formas asociativas de participación en el proceso económico constituyen una manera de ampliar el acceso de amplios sectores de la población a la propiedad de los medios de producción. Las formas cooperativas, y otras asociaciones de tipo autogestionario, constituyen un ejemplo de esos esfuerzos.

**3. El sector social de la economía.**

En los puntos anteriores me ocupé en enunciar lo que considero son los ámbitos de la política económica y social cuya acción simultánea y complementaria forman parte

de una estrategia de pago de la deuda social. Permítaseme ahora desarrollar con un poco de mayor amplitud el último de los puntos antes mencionado del cual, en mi país, el fortalecimiento y ampliación del sector social de la economía constituye un componente estratégico.

En la perspectiva en la que el crecimiento económico, la justicia social y una mayor democratización se presentan como el imperativo de nuestro tiempo, cobra particular relevancia esta participación social en el proceso de la formación del capital productivo nacional. Así, el desarrollo de las formas asociativas en la producción y en la inversión, se constituyen en una respuesta para enfrentar la crisis actual y la necesidad del crecimiento a largo plazo, dándole contenido económico a la participación social.

Generalmente, el término de economía mixta alude a un sistema de mercado en el que coexisten la propiedad privada y la pública. De esta manera, se tiende a pensar que las unidades económicas o bien pertenecen al Estado o a la iniciativa privada. Es comúnmente aceptado que estos tipos de propiedad se relacionan funcionalmente para los fines de formación de capital y, en mayor o menor medida, deben ser complementarios en la producción de bienes y servicios que la sociedad demanda en el mercado.

En México, el Artículo 25 de la Constitución Política establece explícita y claramente que nuestra economía mixta está integrada por tres sectores que son: el social, el público y el privado.

Por sector social se entiende a "...los ejidos,<sup>1</sup> organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios".

Pero además es preciso destacar que se incluye en un solo cuerpo de ideas la rectoría del Estado en la conducción del desarrollo nacional y se definen los propósitos, los ámbitos de actuación y las relaciones que se dan entre los sectores de la economía mixta. Asimismo, se señala expresamente el compromiso del Estado en impulsar las actividades económicas del sector social.

El Artículo 25 eleva a rango constitucional a un amplio conjunto de unidades económicas de propiedad social que existen como tales hace ya mucho tiempo y que tienen un arraigo tan profundo como lo es el de la propiedad comunal, ejidal y las sociedades cooperativas.

En términos agregados, el sector social de la economía está conformado por poco más de 25 mil ejidos con una población de 3.5 millones de ejidatarios, alrededor de 1.800 comunidades agrarias con una población cercana a los 600 mil comuneros, más de ocho mil sociedades cooperativas, de producción y de consumo, que reúnen a más de 600 mil socios y alrededor de 500 empresas sindicales que participan activamente en un amplio espectro de actividades económicas.

---

1 El ejido es la forma más generalizada de propiedad social sobre la tierra que se da como resultado del proceso de reforma agraria.

Actualmente, el sector social de la economía en su conjunto participa aproximadamente con 6% del producto interno bruto y da empleo a alrededor de seis millones de personas, que representan más de una cuarta parte del personal ocupado a nivel nacional.

Por lo relativamente reciente de su incorporación al cuerpo legal y con vacíos todavía por llenar, el sector social de la economía frecuentemente es objeto de incomprensiones. Entre éstas, las más comunes consisten en identificar al sector social con las entidades que realizan funciones de servicios y atención social como son la salud, la vivienda, la educación, etc. Otra confusión reiterada es la de asociar al sector social de la economía con el sector informal, o los grupos marginados. Por otra parte, el sector enfrenta también una serie de prejuicios interesados que pretenden presentarlo como ineficiente e incapacitado para enfrentar exitosamente sus funciones empresariales. Con apego al texto constitucional, se puede decir que el sector social de la economía se refiere a las unidades económicas cuyas características se resumen de la siguiente manera:

- El régimen de propiedad es de carácter eminentemente social.
- Sus miembros participan en la administración, operación y organización de las unidades económicas.
- Los resultados económicos de las actividades del propio sector se distribuyen entre el conjunto de los trabajadores.
- El desarrollo del sector tiene por finalidad incrementar el patrimonio de los trabajadores y contribuir a mejorar el bienestar de la población.

Por la naturaleza de las organizaciones que lo componen (ejidos, comunidades, cooperativas y empresas de trabajadores), por la orientación y fines de su producción y por las formas de administrar y distribuir sus excedentes, el sector tiene amplias potencialidades para contribuir al desarrollo económico y social del país.

Todas estas consideraciones sobre estas formas de organización social para la producción ocurren en un mundo moderno cuya divisa es un profundo y acelerado proceso de cambio en el que las relaciones económicas, sociales, políticas, culturales e institucionales están sujetas a revisión. En general, puede decirse que hay una redefinición a fondo de las relaciones entre la sociedad y el Estado y, a nivel de lo económico, entre el gobierno y el aparato productivo. El punto central aquí no es la organización social, aisladamente, sino la organización social insertada en una actividad económica, viable y factible, en el contexto de la realidad de cada país.

Si la opción, como hemos reiterado en esta exposición, es un desarrollo con adjetivos; es decir, equitativo y redistributivo, el fortalecimiento del sector social de la economía es el eslabón que une el crecimiento, la modernización y la justicia social. En otras palabras, el despliegue de las actividades económicas del sector puede contribuir a la redistribución del ingreso, la generación de empleos, a la modernización de la producción y elevación de la productividad, así como al incremento del patrimonio de los trabajadores.

Por otra parte, desde la perspectiva del papel en la economía del Estado, es preciso reconocer que el proceso de ajuste en la década de los años ochenta ha dado como resultado, entre otras cosas, la reducción de su tamaño si bien en lo cualitativo puede haberse fortalecido su capacidad de rectoría. Aun así, su redimensionamiento significa una menor participación directa de éste en el proceso económico como ente dinamizador del crecimiento. En cuanto a la respuesta del sector privado, ésta ha sido errática y débil de manera que la combinación de esta conducta de ambos sectores se ha traducido en una fuerte caída en la producción y en la inversión en los años recientes.

En este contexto, la pregunta obligada que se desprende de lo anterior es ¿cómo se articularán los sectores de la economía mixta para fortalecer el proceso de inversión y la formación de capital en los próximos años? Aun cuando la inversión pública se dinamice, difícilmente alcanzará los niveles que tuvo en el pasado. En consecuencia las actividades no gubernamentales, sean sociales o privadas, enfrentan el imperativo de darle énfasis distintos a los del pasado a la formación de capital. En este contexto, el concepto de inversiones mixtas y de complementariedad, previsiblemente abordarán modalidades hasta ahora no desarrolladas.

El sector privado se enfrentará a su dicotomía: necesidades nacionales para incrementar la formación de capital productivo, y su tendencia estructural por mantener pautas de consumo y ahorro no compatibles con el entorno nacional de nuestros países. De esta manera, la transición a un nuevo estilo de desarrollo incluye el revalorar y realzar el concepto de economía mixta.

En este escenario, el sector social de la economía deberá consolidarse, por sus características y potencialidades en términos de recursos físicos, como el agente económico socialmente más eficiente y que participa activamente en la recuperación y crecimiento de la economía en un proceso que simultáneamente genera y multiplica empleos y redistribuye ingresos y riqueza, induciendo un "círculo virtuoso de bienestar" en el comportamiento estructural de la economía, como respuesta a los sectores tradicionalmente más afectados y a aquellos golpeados por la crisis y el ajuste de los años ochenta.

#### **4. La política de fomento a las actividades económicas del sector social.**

La vía del fortalecimiento y expansión del sector social de la economía no es un camino fácil. Enfrenta, por diversas circunstancias y motivos, un conjunto de problemas. De manera más específica, estos problemas se manifiestan en insuficiencias de organización empresarial, disponibilidad de cuadros técnicos y gerenciales, asistencia técnica, problemas de financiamiento, comercialización, y todo ello dentro de un marco jurídico que no contempla todavía cabalmente las necesidades y particularidades del sector.

La revisión de los obstáculos que impiden una mayor aceleración del desarrollo del sector social conduce a la conclusión de que, potenciar y acelerar su desenvolvimiento requiere establecer las prioridades y el ritmo de las acciones en un esquema de simultaneidad, oportunidad y especificidad de los aspectos involucrados en la identificación de proyectos de inversión, la asistencia técnica, el financiamiento, los incentivos fiscales y la formación de recursos humanos. Así como se alentó y promovió el desarrollo del sector privado a través de un vasto conjunto de mecanismos e instrumentos

“ad hoc”, de igual manera, atendiendo a sus condiciones y particularidades, el sector social de la economía necesita una política de fomento, por lo menos en igual medida a la que el sector privado recibió.

Aquí cabe destacar un interesante aspecto de los desarrollos empresariales recientes de las unidades económicas de propiedad social, que es el de que éstas se han planteado desmitificar la versión de que para poder existir tienen necesariamente que estar subvencionadas. En sus diferentes expresiones, estas unidades económicas coinciden en dar más énfasis a la necesidad de tener acceso a recursos para invertir con inteligencia, que a subsidios y transferencias, de manera que la “energía social” y la creatividad empresarial de las formas asociativas pueda desenvolverse. Definitivamente, y la experiencia lo demuestra, los métodos autogestionarios no están reñidos con la eficiencia y la competitividad.

Una política de fomento de carácter integral para el fortalecimiento del sector social de la economía tiene que estar inserta en el Sistema Nacional de Planeación. Para ello, el sector necesita inducir, en distintos plazos, procesos internos de planeación para asegurar un uso más adecuado de los recursos materiales, humanos, financieros y materiales de sus unidades, así como para alcanzar una mayor integración vertical y horizontal de los procesos productivos.

Por otra parte, una política de fomento adecuada requiere de una asistencia técnica que profundice el desarrollo de la capacidad de autogestión, de operación técnica y de toma de decisiones por los miembros de las empresas del sector que les permita construir una capacidad autosostenida de desarrollo en un plazo mediano. Los programas de capacitación técnica y formación de cuadros administrativos y gerenciales es otro rubro particularmente relevante.

Igualmente importante es lo referido a la selección de tecnología, su diseño, adaptación, y el proceso de absorción, de manera que el sector social pueda contribuir a establecer una capacidad nacional para construir sus propias ventajas comparativas.

Como denominador común de los casos exitosos de empresas sociales están la gestión administrativa eficiente, la profesionalidad tanto de los cuadros gerenciales como de los trabajadores, la identificación y el compromiso con los objetivos de la empresa y con los del conjunto del sector social, así como la adecuada constitución de reservas para la acumulación social, entendida esta última como la reproducción ampliada de la inversión productiva.

Otro elemento común en los casos del desarrollo empresarial social es el de la existencia de una verdadera equidad distributiva de acuerdo al trabajo aportado por los miembros de las comunidades económicas del sector social. Así lo ilustran, por ejemplo, las experiencias de ciertas empresas sindicales, tiendas, establecimientos de servicio, ejidos colectivos y cooperativas en México; las empresas de la economía social de Israel; las cooperativas en España; el movimiento cooperativo italiano; húngaro; las empresas asociativas de interés social en Alemania, y otras más.



## **5. Las actividades informales y el sector social de la economía.**

Por último, muy brevemente quiero abordar los vínculos posibles entre las actividades informales y el sector social de la economía.

Hablar de las actividades informales como si fuesen un sector puede inducir a una imprecisión práctica bastante considerable. En efecto, ello puede significar que en el plano conceptual estemos homogeneizando, constituyendo como un todo, y de algún modo articulando, actividades que por definición en la realidad se caracterizan por su enorme heterogeneidad y dispersión. En este sentido, no son comparables, ni mucho menos sinónimos, las actividades informales y lo que hemos denominado sector social de la economía o, en general, sector de las formas asociativas para la producción. No obstante, ello no significa que no existe ninguna relación entre el fenómeno de la informalidad y el eventual fortalecimiento y desarrollo del sector social de la economía. Más bien, la posibilidad de tener una política positiva frente a las actividades informales podría hacerse viable en la medida que se expandan las formas asociativas de producción. Dada la creciente capacidad de organización del sector social de la economía y su experiencia acumulada, se puede atraer por diferentes vías a las actividades informales, incorporándola con mejores condiciones en la calidad de vida de su población participante.

Lo anterior significa que las políticas hacia este tipo de actividades constituyen un proceso paulatino de cambio interno en la naturaleza de la informalidad. De constituir un sector marginado, con ingresos escasos y con nulas prestaciones sociales, tendría que pasarse a establecer las bases de un proceso, lento pero sostenido, de transformación progresiva en un área de pequeñas empresas económicamente viables.

En primera instancia, ello requiere también detectar aquellas actividades informales con mejores posibilidades de desarrollo. Esto supone que existan áreas, quizá cuantitativamente pequeñas, pero no desdeñables, en que bajo las condiciones vigentes es posible desarrollar en circunstancias aceptables de rentabilidad.

Desde el punto de vista operativo, se requiere de una ampliación y coordinación de las funciones institucionales del sector público y que, a su vez, se exija un mínimo de organicidad del conjunto de actividades, ya que en la medida en que la dispersión continúe, al nivel de cada unidad microeconómica, el acceso a las políticas de fomento se dificulta. En otras palabras, se requiere de un mínimo de organización social que permita efectivamente facilitar el acceso al crédito, a los conocimientos técnicos más adecuados, a la capacitación, al conocimiento anticipado de las demandas y condiciones de los mercados y, en general, a todos aquellos servicios que en una etapa de despegue se hacen prácticamente imposibles de asumir en la medida en que las actividades no están estructuradas en un área o sector, dadas sus condiciones de partida y su dispersión.

A partir de la ejecución de planes y programas específicos, de carácter regional y local, se pueden promover las acciones y servicios para la constitución de organizaciones asociativas de trabajo para la producción, sociedades cooperativas y otras formas asociativas en las que participen los empresarios informales.

Núcleos de origen formal, organizados en estas formas asociativas, pueden desarrollarse en condiciones de competitividad que, basadas en la descentralización de las actividades económicas y una mayor integración local, multiplican sus efectos indirectos en otras actividades generadoras de empleo.

De esta manera, las figuras empresariales del sector social, aplicadas a las actividades informales, pueden contribuir a alcanzar un conjunto de servicios que redundarían en el crecimiento de las empresas del sector informal. Estos servicios podrían ser:

- I. el abastecimiento de insumos;
- II. la prestación de servicios;
- III. la venta en común y,
- IV. la organización de un sistema financiero para empresas informales.

Atraer e incorporar al sector social a los trabajadores y a las empresas informales no solo es un acto de solidaridad entre los trabajadores, es también ofrecer una vía de solución a los problemas que les afectan, en especial a los más pobres.

Por último, con toda franqueza, sin ánimo de exaltar personalidades, sino más bien de expresar en breve síntesis lo que hemos tratado, permítaseme terminar con una frase que a mi entender refleja muy atinadamente lo que en la práctica significa llevar a cabo este tipo de actividades económicas en el sector social. En la Clausura del Coloquio Internacional que he mencionado, el Presidente de México, Miguel de la Madrid, señaló que: "La actividad empresarial no puede quedar reservada a grupos minoritarios, sino que es un derecho del que disfrutan todos los (ciudadanos). De otra manera se desvirtuaría la aspiración de un sistema democrático y la libertad podría quedar como un nuevo formulismo ante el privilegio de unos cuantos".

EL DERECHO-DEBER DE LOS ESTADOS  
DE INFORMAR(SE)-COMUNICAR(SE)

**Daniel Barrios**



## **Del Derecho Individual al Derecho Social.**

**“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión”. Art. 19, Declaración Universal de los Derechos Humanos (aprobada por las Naciones Unidas en 1948).**

**“Es indispensable que los países formulen políticas globales de comunicación a nivel nacional, ligadas a los objetivos de desarrollo social, cultural y económico”. UNESCO, 1983.**

**Entre los documentos, resoluciones y antecedentes, que durante estos años han convulsionado el mundo de la información y la comunicación (y por qué no, conmovido el ámbito político y las relaciones internacionales) hemos elegido dos que, en nuestra opinión, de manera emblemática, marcan otros tantos hitos, donde la comunidad internacional sancionó posiciones inequívocas sobre estos temas.**

**La Declaración de los Derechos del Hombre de 1948 se transforma, en un análisis retrospectivo, en el inicio de un riquísimo debate que congregó a cientistas sociales, hombres de gobierno, comunicadores, en un apasionado intento de darle contenido concreto, parámetros de realización, a lo consagrado en el texto universal.**

**Por su parte, los documentos aprobados por la UNESCO, se presentan como la culminación, la síntesis cualitativamente superior, de ese proceso que le dió a un derecho humano inalienable, su ineludible contexto social, su natural relación (y dependencia) con las estructuras económicas, su íntima vinculación con los procesos políticos, y, lo que es particularmente significativo, los instrumentos para que ese “derecho a informar” encontrara su forma idónea de expresión.**

**No fue un camino fácil. Se necesitaron siete lustros (los que separan ambos documentos) para generar el clima político e intelectual, que abriera paso a la conciencia de que la información y la comunicación no podían concebirse al margen de las realidades socio-culturales de que los gobiernos estaban llamados a un papel protagónico como “tutores activos” de las comunicaciones y fueran encontrando los caminos institucionales que les permitiera ubicar a la comunicación como un factor de desarrollo e integración, como un sector preponderante que, al igual que otros (financiero, agropecuario, vivienda, etc.), debía ser objeto de un tratamiento concreto y políticas específicas.**

## **Las bases del debate.**

El desarrollo acelerado de las técnicas de comunicación, los cambios sustanciales en los instrumentos comunicacionales, que se inician en la década del 50, no solo estremecieron las estructuras existentes, sino que, como no podía ser de otra manera, dieron la base objetiva y el estímulo intelectual a los debates de las décadas sucesivas.

En primer lugar, se hizo evidente la importancia decisiva que la información adquiría como instrumento de poder. Esa constatación le dio a la discusión otros contenidos y participantes (que trascendieron al ámbito académico), ubicándola en un terreno político e ideológico, de lucha de intereses antagónicos, de contradicciones dependencia-independencia, de correlaciones de fuerza, en fin, de todos aquellos ingredientes que condimentan la lucha por un instrumento de poder.

Era natural que “si la información es poder”, elementos como la calidad y cantidad de la misma, la utilización de los canales de comunicación y otros recursos técnicos, la correspondencia entre el flujo informativo y los intereses a los cuales responde, el papel de la comunicación como herramienta de cambios o perpetuadora y/o reproductora de las relaciones de dominación, pasaran a ser componentes esenciales de la discusión. Esta nueva concepción, exigía no sólo una revisión y reacondicionamiento conceptuales (que la fundamentaran) sino respuestas políticas concretas.

Es a esto precisamente a lo que apuntaba el documento de la UNESCO de 1983 cuando afirmaba: “La comunicación puede ser tanto un instrumento de poder como un arma revolucionaria, un producto comercial o un medio de educación. Puede estar al servicio de causas de liberación o de opresión, puede contribuir para la formación de la personalidad individual y para un adoctrinamiento uniforme de los seres humanos. Le corresponde a una sociedad escoger su camino para cumplir la tarea en la cual estamos todos comprometidos y encontrar la manera de superar los obstáculos materiales, sociales y políticos que impiden el progreso”.

Concomitantemente, e interrelacionándose dialécticamente con lo anterior, la realidad ofrecía otro dato: un profundo desequilibrio o asimetría en el intercambio informativo que el desarrollo científico-técnico de las comunicaciones estaba propiciando. Este desequilibrio, perversamente coherente, se verificaba en todos los terrenos: cantidad de noticias, calidad de los mensajes, selección y tratamiento de los temas, la suma de lo cual daba por resultado un predominio incontrastable del mundo industrializado sobre los países del Tercer Mundo.

En primer lugar, las estadísticas revelaban una circulación unidireccional de la información, marcando a fuego una disparidad entre la información emanada desde el Norte hacia el Sur, y el volumen del tráfico en el sentido contrario. Este desequilibrio “vertical” se verificaba, haciéndolo aún más trágico, a nivel “horizontal” entre los propios países del Sur. En la mayoría de los casos, los países del Tercer Mundo, debían recurrir exclusivamente a las grandes agencias occidentales para informarse de las realidades de los países vecinos, e incluso para transmitir sus propias realidades.

En segundo lugar, al desequilibrio cuantitativo, se superponía el tema de los contenidos, de la calidad misma de la información que se intercambiaba. En este esquema el

Tercer Mundo era noticia solo en caso de calamidades, catástrofes o golpes de estados, ofreciéndose a su vez, como excelente consumidor de patrones culturales e ideológicos del centro, de escasa o nula relación con las realidades políticas y sociales de los países periféricos.

A todo lo anterior, como si fuera poco, se sumaba a nivel nacional una pasividad de los gobiernos (verdadera omisión) en los temas de la comunicación, que se expresaba en una ausencia de políticas de información, dejando a las sociedades inermes frente a esa penetración cultural y sin la posibilidad de informar siquiera a los miembros del cuerpo social de sus procesos nacionales.

Todo lo señalado conformaba un cuadro que hablaba a las claras de la maduración de las condiciones objetivas para los cambios. Una vez más, debían ser los hombres los que, al decir de Gramsci, "con el pesimismo de la inteligencia y el optimismo de la voluntad", debían modificar la realidad existente.

De esta manera y paralelamente el desarrollo de las discusiones en foros internacionales del llamado Nuevo Orden Económico Internacional, se inicia la discusión -también internacional- por el llamado Nuevo Orden Internacional de la Información (NOII), que llenará casi una década y que, a veces en forma altamente agresiva, marcará la vida de la UNESCO y de la UIT, sin olvidar los organismos y asociaciones de nivel académico. El tema del NOII, de su aplicabilidad, de los cambios que implicaría de llegarse a aprobar, de las consecuencias que traería al interior de cada uno de los llamados "Primer", "Segundo" y "Tercer Mundo", y en las relaciones entre ellos, fueron sin duda ejes de la época.

Hoy, ya en otra etapa de la discusión comunicacional, un balance se hace imprescindible y en él destacan con especial claridad una serie importante de proyectos que, partiendo de la efervescencia de esos años, son clara presencia en nuestra vida cotidiana. Más allá de que la discusión pública o privada sobre el NOII haya dejado de ser "moneda corriente", es indudable que su presencia fue base clara para ampliar el marco de discusión sobre la participación de los hechos comunicacionales en la vida cotidiana de los millones de habitantes de nuestro planeta. De esa comprensión nacieron otras: la de la necesaria e imprescindible democratización de las comunicaciones, del mayor acceso social e individual a las mismas, de la importancia que los sistemas de comunicación tienen en nuestra cotidianidad y, por ende, su innegable presencia en todo proyecto social que se encare.

### **Hacia una política comunicacional.**

#### **La comunicación como un hecho social.**

El concepto de la comunicación en función y correspondencia con un proyecto social, cuestión en la cual hoy casi todos coinciden, fue uno de los grandes aportes a la cultura de la información y piedra angular de su desarrollo teórico y de la consecuente aplicación de medidas y búsqueda de instrumentos concretos que en la práctica hicieran posible dicha concepción socializadora y socializante.

La comunicación, por definición, lleva implícito un hecho social: la inexistencia de un ámbito social en el cual ejecutarse generaría la imposibilidad de “comunicarse”. En sentido contrario, un ámbito social en que no se desarrolle “comunicación” es también, por definición, imposible.

Enfoque diferente, en todo sentido, es si esa comunicación imposible de no existir es meramente tal por necesidad humana -en los planos más primitivos de la misma- o, si existe un sistema de normas, reglas, implicaciones, entre esa realidad y necesidad humana, con proyectos y planes de funcionamiento de un determinado conglomerado social, en un momento histórico dado.

La comunicación aparece, de esta manera, como un problema de naturaleza estructural y por lo mismo, imposible de considerarla al margen de las otras estructuras (políticas, económicas, culturales, etc.) con las cuales entra en relación de mutua dependencia (y por qué no, contradicción), tendiendo en última instancia a conformar un producto armónico. Dicho de otra manera, lo comunicacional responderá -y a su vez estará implicado- al contexto social en el que se desarrolla.

#### **Carácter participativo: de la información a la comunicación.**

Los distintos estudios, y entre ellos los de Daniel Lerner, tendientes a resaltar el papel decisivo (“catalizador”) de la comunicación de masas en los procesos de desarrollo, coinciden en señalar el imprescindible carácter participativo que la comunicación encierra en sí misma.

La participación se definiría como el uso activo de los canales de comunicación existentes por parte de las comunidades y los individuos, en calidad de creadores de mensajes. No se trata solamente de asegurar el acceso o recepción pasiva de la información, a través de dichos canales en un contexto socio-político determinado, sin discriminación de lugar, clase social o nivel económico.

Esta nueva perspectiva, como bien explica Fernando Reyes Matta, significa “pasar de una comunicación unidireccional con participación pasiva a una comunicación bidireccional con participación activa de los receptores”.

Queda de esta manera de manifiesto el carácter empático de las comunicaciones, entendiendo por empatía ese vínculo entre lo social y lo individual, imprescindible para la recíproca comprensión, participación y solidaridad de todos y cada uno de los miembros de la sociedad, con el proyecto nacional, cualquiera sea éste.

La asunción plena de esta concepción de las comunicaciones pone de manifiesto la necesidad de elaborar un cuerpo orgánico y coherente de principios, normas y métodos que amalgamen los distintos “comunicadores y comunicaciones parciales o sectoriales”, que responden a otros tantos “intereses parciales o sectoriales”, en una unidad que las “aprehenda”, en una síntesis cualitativamente distinta a la simple suma de esas realidades parciales. En otras palabras, una política nacional de comunicación.



Esta política, para que prospere, a la vez que reglamenta o arbitra entre los distintos intereses sectoriales, deberá integrarse a las estrategias del país del cual forma parte, poniéndose al servicio de las distintas políticas sociales (educación, salud, vivienda, bienestar social).

Mirada desde esta óptica es que la información y la comunicación adquieren su verdadera dimensión y emergen del confinamiento que interesadamente, durante decenios, les fuera reservado.

Esta nueva dimensión es la que justifica la aparición de nuevos actores y contenidos en la información, desde la necesaria participación del Estado en la elaboración de políticas de comunicación, hasta las distintas formas institucionales que, ya sea a nivel nacional (Ministerios de Información, agencias nacionales), regional (ASIN) e internacional (Pool de Agencias de los Países No Alineados), constituyen respuestas a un mismo desafío: vincular la información y la comunicación a las distintas políticas sociales y a los procesos de integración y desarrollo.

Los años setenta se convierten de esta manera en escenario de una verdadera revolución en el campo de la información, poniendo de pie lo que estaba de cabeza, sometiendo a una profunda revisión los valores, hasta el momento "adquiridos e inamovibles", construyendo las bases de la nueva realidad que aparecerá nítidamente en los años sucesivos. Desde el punto de vista conceptual, se podría hablar de una verdadera ruptura epistemológica en la historia de la comunicación.

### **El papel del Estado.**

Uno de los grandes resultados de esta nueva situación fue la plena conciencia de necesidad de que los Estados asumieran un papel activo en la elaboración de políticas de comunicación, ya fuera "como factor racionalizador, como organizador o como árbitro", según reclamaba Capriles.

La participación de los Estados en el campo de la comunicación, y en particular en el terreno informativo, ha sido una de las cuestiones más polémicas y que más controversias ha suscitado, cayéndose muchas veces en posiciones maniqueas, simplificadoras de una realidad mucho más compleja. Esa realidad estaba demostrando la inevitable participación del sector público en la información. En ese cuadro, el desinterés del Estado y de los gobiernos hubiera implicado un renunciamiento tácito a la elaboración de una política global -y en consecuencia el perdurar de la atomización y anarquía existentes- o, lo que es lo mismo, desde otra perspectiva, dejar exclusivamente en manos del sector privado la responsabilidad de armonizar las comunicaciones con el proyecto de país; arriesgando que fueran la lógica de mercado, los costos-beneficios, las rentabilidades del sector empresarial, los que guiaran las pautas de la información nacional.

El generar la conciencia de este cambio, que no era otra cosa que complementar con medidas políticas concretas lo que el análisis había anticipado, fue particularmente difícil. No siempre, vale la pena reconocerlo, fue el sector privado quien conspiró contra la participación estatal. Muchas veces fueron los propios gobiernos quienes no visualizaron que, junto al derecho de informar, adquirirían la obligación irrenunciable de ser

ellos quienes, en primera persona, debían transmitir al mundo las realidades culturales, políticas y sociales que los identifica como nación en la comunidad internacional. Esto, lejos de lesionar la iniciativa privada, se presentaba como un caso más de coexistencia entre ambos sectores.

Le asiste razón a Roncagliolo cuando afirma que “la función de formular políticas y planes, inherente al Estado democrático, se vuelve de crucial importancia durante la actual fase de la economía, caracterizada por el hecho de que la organización de la producción a nivel internacional, a cargo precisamente de corporaciones transnacionales, deteriora y corroe las posibilidades de cada Estado para regular y desarrollar su propio territorio en términos económicos, sociales y culturales”. “No existe discusión -concluye el comunicólogo peruano-, sobre la necesidad de que el Estado democrático formule políticas y planes que atiendan justamente al afianzamiento de la democracia y la soberanía”.

Fueron los países del área andina (Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Colombia) quienes primero comprendieron el problema y comenzaron a aplicar medidas concretas, entre los años sesenta y setenta. Se constata una importante incorporación de expertos comunicacionales en esferas de la toma de decisiones políticas; se cambian radicalmente los perfiles de trabajo de los Ministerios de Información y Oficinas de Prensa oficiales; nacen o se desarrollan las Agencias Nacionales, creando mecanismos de distribución nacional e internacional. Junto con ello, cambios a nivel académico modifican las existentes escuelas de periodismo, convirtiéndolas en escuelas de comunicación social, dando así una nueva definición de la relación entre el profesional del área y la sociedad. Todos estos hechos fueron desbrozando el camino para la participación de los gobiernos, demostrando en la práctica la factibilidad de la propuesta teórica.

La incorporación de los Estados adjuntó nuevos problemas e interrogantes, que iban desde las compatibilidades entre la información pública y la privada, hasta el acceso a la tecnología que hiciera posible la comunicación; sin olvidar los aspectos de la capacitación profesional y de contenidos del servicio informativo, de la selección de temas y actores; problemas todos que se incorporaban por primera vez en la agenda de los encargados de la información gubernamental de los países de América Latina.

#### **ASIN: de la utopía a la realidad.**

El más inmediato antecedente histórico de Acción de Sistemas Informativos Nacionales, ASIN, se sitúa en el “Primer Encuentro de Periodistas del Area Andina”, realizado en San Cristóbal, Venezuela, el 30 de marzo de 1978. Para rescatar los antecedentes conceptuales que llevaron a su constitución formal, un año después de aquel encuentro, basta recorrer la historia de la comunicación en el Continente.

Se puede afirmar, sin vacilaciones, que ASIN es, al mismo tiempo, hija y síntesis institucional de las nuevas concepciones que se fueron gestando durante esos años. Otra hubiera sido la historia de las comunicaciones regionales de no haber existido la voluntad política de aquellos diez gobiernos (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador,

Jamaica, Panamá, Perú, República Dominicana, Surinam y Venezuela) y la Agencia Internacional de Noticias "Inter Press Service", de crear un real mecanismo de intercambio informativo para América Latina y el Caribe.

La utopía, a la cual Beltrán llamó a no renunciar, comenzaba a realizarse.

La creación de un intercambio informativo gubenamental, regular y sistemático, que promoviera el conocimiento recíproco, a través de la comunicación directa entre los distintos países, fue el gran propósito de ASIN.

"La desconfianza entre nosotros llegó a tal extremo que para llegar al entendimiento final tuvimos que comunicarnos diariamente en rondas telefónicas entre los Jefes de Estado", reconocía Carlos Andrés Pérez, clausurando el citado encuentro de San Cristóbal, al constatar el manejo informativo que la prensa internacional había hecho del proyecto de integración automotriz que en ese entonces discutían los países andinos.

El reclamo del entonces Presidente de Venezuela marca uno de los rasgos fundamentales de ASIN: propiciar un intercambio informativo alternativo al sistema existente que, complementando y enriqueciendo a este último, incorporará temas y contenidos tradicionalmente ausentes en los servicios informativos de las grandes agencias internacionales.

Era vital que la creación de ASIN fuera visualizada, desde el inicio, como un proyecto de integración regional que, lejos de pretender subrogar a la iniciativa privada, intentaba llenar un vacío en la información, aportando nuevas voces (en este caso gubernamentales), nuevos canales, nuevos puntos de vista y, por qué no, nuevas concepciones en el tratamiento de las noticias.

La vida se encargó, una vez más, de demostrar la justeza de este principio. Solo así se puede explicar que, a pesar de las rispideces que fue adquiriendo el debate de las comunicaciones, en ningún momento la existencia y el papel de ASIN ha sido objeto de controversia sino, por el contrario, el sistema logra un crecimiento acelerado en los años ochenta, donde se verifica una reducción progresiva de la comprensión y de la actividad del Estado en la comunicación.

Creado el instrumento, que les confería a los gobiernos el soporte material y político para ejercer su derecho-deber de informar y comunicarse, nuevos problemas se ponían por delante.

El servicio informativo, para cumplir plenamente sus objetivos, no debía limitarse al mero intercambio en el ámbito gubernamental (de por sí importante pero estrecho), sino que debía tener la calidad profesional y posibilidades de penetración en el resto del sistema tradicional. El verdadero reto, y aporte, consistía en demostrar que los gobiernos eran capaces de informar con un sentido profesional y no propagandístico, de sus propias realidades. Solo así los medios de prensa podrían recibir el impacto de la nueva información que se comenzaba a producir.

La capacitación de los periodistas de los Sistemas Nacionales de Información, los nuevos contenidos temáticos, la selección de los mensajes, la creación de Agencias Nacio-

nales en los países que aún no las tenían, el acceso a las nuevas tecnologías, la identificación de los destinatarios y actores de la información y el intercambio horizontal con otras regiones del Tercer Mundo, se incorporan por primera vez en la agenda de prioridades de los Ministros o Jefes de los Sistemas de Información.

La existencia misma del instrumento, y he aquí otro de los méritos de ASIN, obligó, para su real utilización, a una reformulación de las políticas nacionales de información; promovió un debate conceptual sobre las formas y estilos de comunicación; estimuló la constitución de varias agencias nacionales; se emuló con otras experiencias similares en el mundo árabe, África y Asia; se convirtió en punto de referencia obligada para cualquier iniciativa regional sobre comunicación; depositario de la cooperación internacional para la ayuda al desarrollo; socio natural de otras experiencias regionales de integración.

Vale la pena repasar las principales actividades que caracterizan el funcionamiento del Sistema:

A través de los canales de ASIN, 20 gobiernos de América Latina y el Caribe intercambian diariamente información que promedia los 30 despachos, distribuidos en 4 boletines en español e inglés.

El servicio informativo de ASIN llega a 500 medios de prensa (diarios, revistas, radios y televisión) clientes de la agencia Inter Press Service (IPS), que a su vez funge como Secretaria Operativa del Sistema.

Una selección de la información de ASIN se intercambia, según acuerdos con PANA y FANA, con África y los países árabes. Además, el servicio de ASIN es distribuido a través de las agencias del Pool NO-AL.

Una vez traducido a sus respectivos idiomas, el servicio de ASIN es recibido por los principales medios de prensa de Alemania, Holanda, Suecia, Finlandia, Noruega, además de España e Italia.

El servicio de ASIN es leído diariamente por los funcionarios de Organismos Internacionales del Sistema de Naciones Unidas, el FMI y el Banco Mundial.

Desde octubre de 1986 ASIN edita semanalmente un boletín sobre desarrollo rural como parte de un proyecto firmado con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), permitiendo, por primera vez, a los gobiernos de la región informar regularmente sobre un sector vital para nuestras economías.

Según acuerdo con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), una selección de dicho servicio es distribuida mensualmente a más de 6000 usuarios entre Ministerios, universidades, organizaciones no gubernamentales especializadas, asociaciones de campesinos y productores rurales y organismos de integración, de América Latina, Estados Unidos y Canadá.

Anualmente, auspiciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia e IPS, ASIN realiza seminarios de capacitación denominados "Periodismo para el Desarrollo".

llo". Durante dos meses, en la sede central de IPS en Roma, periodistas designados por los países miembros del Sistema reciben entrenamiento específico de acuerdo a las normas de las agencias internacionales.

Actualmente se encuentra en fase de ejecución un proyecto financiado por la Oficina de Cooperación Técnica del Gobierno alemán, GTZ, orientado a la capacitación de profesionales en el tratamiento de la información económica. Objetivo último de estos talleres-seminarios es el diseño del perfil de lo que será, a partir del próximo año, el Servicio Económico que ASIN lanzará en cooperación con el SELA.

Siempre en el terreno de la capacitación técnico-profesional, ASIN participa en el proyecto conjunto IICA-Radio Nederland, orientado a la especialización de periodistas de radio y prensa escrita en el área del desarrollo rural. No se descarta, en este sentido, la posibilidad de inaugurar un intercambio radiofónico entre los Sistemas Nacionales de Información, que cuenten con un componente radial.

Además de los boletines rurales y económicos, ASIN analiza la factibilidad, en acuerdo con el Fondo de Naciones Unidas para la Lucha contra la Droga, de producir un servicio especializado en el problema del narcotráfico, del cultivo y uso de drogas y de sus implicaciones sociales.

Para el próximo año ASIN estará en condiciones de renovar tecnológicamente a ocho Agencias Nacionales de América Latina y el Caribe, en virtud de un proyecto de IPS y el Gobierno Italiano, sin que esto represente costo alguno para los países beneficiarios.

Este apretado elenco de los principales logros que ASIN ha logrado acumular, constituye un punto de referencia obligatoria y permite afirmar que los objetivos para los que fuera concebido, fueron alcanzados. Efectivamente, fue posible proporcionar a los gobiernos las condiciones materiales (canales y tecnología) y profesionales para una presencia real de los países de América Latina y el Caribe en el Sistema Mundial de Información, no solo promoviendo el intercambio horizontal en el Tercer Mundo, sino además asegurando la presencia de la región en el mundo industrializado.

De no existir ASIN sería impensable que países como Antigua-Barbuda, con una población que no supera los 100 mil habitantes, lograra un alto nivel de publicaciones en los principales medios de prensa, capacitar a sus periodistas, recibir información diaria, ayuda tecnológica, entregando a cambio 1000 dólares anuales y pagando la mitad del costo de un canal a 50 baudios entre ST.John's y la Central de Edición de Asin. El mismo ejemplo vale para el resto de los Estados miembros. Es bueno recordar, a título comparativo, que el Bank of América, destinó de su presupuesto 1979, US \$ 70 millones para gastos de información y telecomunicaciones.

### **América Latina, la integración y el futuro de las comunicaciones.**

Como todo organismo de integración, la vida de ASIN, su historia y su futuro están indisolublemente vinculados a los procesos políticos y económicos regionales. Los años ochenta enfrentaron a América Latina a una realidad particularmente difícil, caracterizada en el terreno económico por la deuda externa -expresión más alarmante de

una crisis estructural-, caída abrupta de los precios de las materias primas y exacerbación del proteccionismo (que profundizó la ya desfavorable relación de los términos del intercambio) y déficits en las balanzas de pagos, que hablan de un continente exportador neto de capitales.

Esta situación, entre otras consecuencias, provocó un debilitamiento de los aparatos estatales, obligando a los gobiernos a recortes drásticos en los rubros presupuestales, que afectaron particularmente los proyectos y las políticas sociales. Todo esto afectó también a las comunicaciones que, en particular en la segunda mitad de los ochenta, también entran en un doble proceso crítico: por un lado, una sensible reducción -en algunos casos una real desaparición- de los Sistemas Nacionales de Información y, por otro, una crisis en el debate de la comunicación que despertó un conjunto de reacciones que, a nuestro juicio, no tomaron en cuenta los verdaderos contenidos de la propuesta comunicacional que se había gestado, sustituyendo la discusión seria y franca por anatemas y consignas.

Con esta realidad debió convivir ASIN. No obstante, el Sistema logró crecer (de los 10 miembros que lo fundaron a los 21 que lo componen actualmente) y consolidarse. Las explicaciones del por qué de esta aparente contradicción deben buscarse en la esencia de ASIN y la justa concepción del trabajo informativo que lo había orientado. La vitalidad de un proyecto de integración en la comunicación se mide en función de la capacidad de percibir los momentos políticos, económicos y sociales, decodificarlos de su lenguaje específico al comunicacional y transformarlo en mensaje informativo.

El análisis comparativo 1985-1987 de los contenidos del servicio informativo de ASIN, presentado por la Dra. Raquel Salinas a la última Asamblea General, demuestran una creciente participación de las noticias económicas (pasan a constituir casi el 40%) y un incremento en los temas de la cooperación, la integración regional, desarrollo, cultura y educación. Estos datos estadísticos nos ayudan a confirmar lo anterior: la sensibilidad informativa del Sistema ante la nueva situación (los distintos aspectos de la crisis económica merecían un tratamiento extraordinario) y además la capacidad de recuperar, a pesar de que la realidad podía sugerir lo contrario, temas vitales para el tejido social, como son la cultura, el desarrollo, las políticas sociales.

A pesar de la subsistencia (y en algunos casos agudización) de las tendencias económicas negativas, el Continente vive hoy un nuevo momento político. La reconquista de las democracias en el Cono Sur, el surgimiento de líderes políticos y gobiernos inspirados en los ideales de la integración, con clara conciencia de nuestro destino común, hablan de una mayor autonomización de América Latina, y de una recuperación de su capacidad negociadora en el concierto internacional. Contadora, el Grupo de los Ocho, el Consenso de Cartagena, son algunas de las expresiones más relevantes de esta nueva realidad.

En esta perspectiva podemos afirmar que la última década del siglo XX será decisiva para el futuro del Continente. La principal responsabilidad de nuestras sociedades será profundizar estas tendencias objetivas y subjetivas a la integración y hacerlas irrever-

sibles. Solo así América Latina jugará un rol activo en las relaciones internacionales, en defensa de sus legítimas aspiraciones de justicia económica y social, de sus identidades culturales, de su destino común.

Una vez más, la comunicación está llamada a acompañar e impulsar este histórico desafío.

### **Bibliografía**

ANZOLA Patricia, *BELTRAN: No renunciemos jamás a la Utopía* - Quito, CIESPAL 1982.

BARROS LEMEZ Alvaro, *Paralaje y Circo* - Montevideo, 1987.

CAPRILES Oswaldo, *El Estado y los medios de comunicación en Venezuela* - Caracas, 1976.

LERNER Daniel, *Toward a communication theory of modernization* - Princeton, 1983.

REYES MATTA Fernando, *Un modelo de comunicación con participación social activa* - Propuesta para un trabajo latinoamericano - ILET, México, 1977.

RONCAGLIOLO Rafael, *Políticas de televisión: una necesidad* - Nueva Sociedad, Mayo/Junio, 1988.

SALINAS Raquel, ASIN, *Las ventajas de saber más* - Lima - Marzo, 1987.

SAVIO Roberto, *Informe a la VII Asamblea General de ASIN* - Lima - Marzo, 1987.

SELA, *Comunicación, Tecnología y Desarrollo* - 1987.







