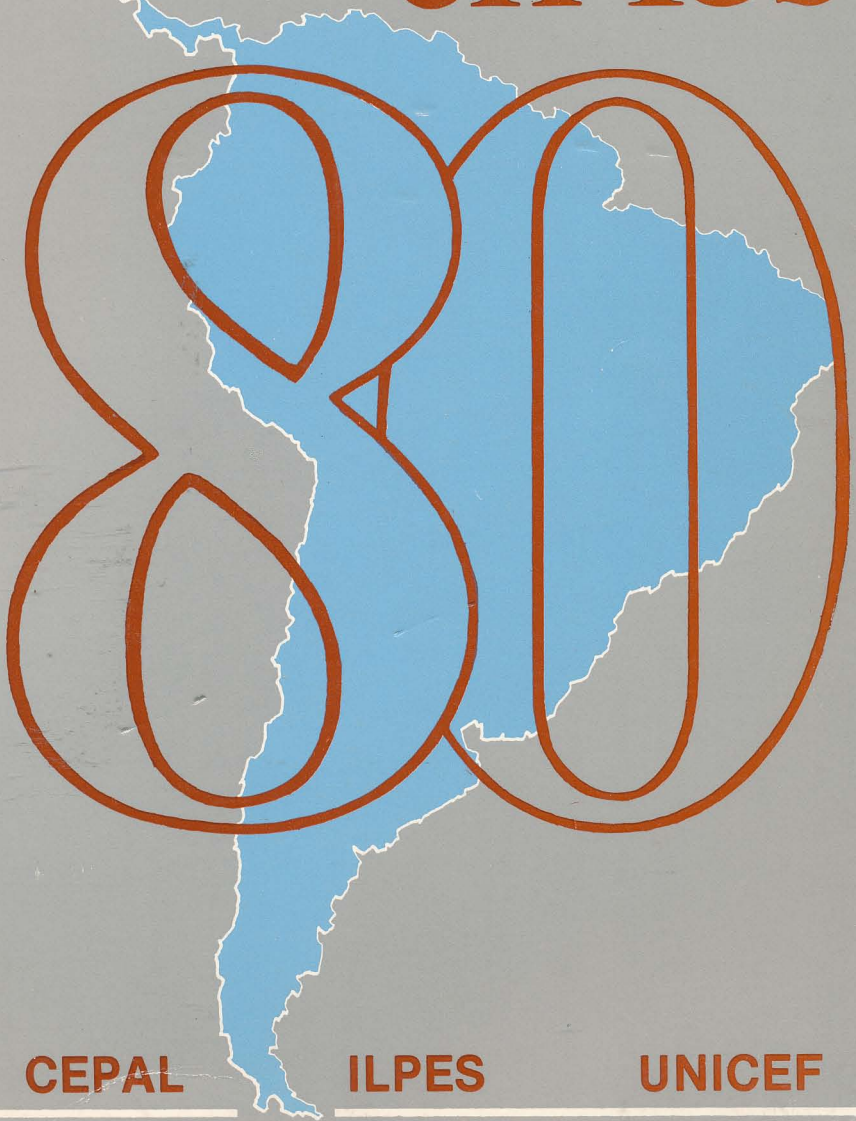
A 1
935
1983

Desarrollo Social en los 80



CEPAL ILPES UNICEF

Desarrollo Social en los 80

TIPIAM

CEPAL ILPES UNICEF

309.2/F825
c.2

900003673 - BIBLIOTECA CEPAL

16315

15 NOV 1993

CEPAL – ILPES – UNICEF

DESARROLLO SOCIAL EN LOS OCHENTA

Inscripción N° 57.319
Primera edición, 1984

E/ICEF/TACRO/G–1010
Septiembre 1983

Las opiniones emitidas por los autores
de los trabajos que componen esta obra
son de su exclusiva responsabilidad
y no comprometen a las instituciones que la editan.

Diseño Portada
Taller de Diseño M&A

Impreso en los talleres de
Alfabeta Impresores
Lira 140 - Santiago

Impreso en Chile / Printed in Chile

COORDINADORES

Rolando Franco
José Carlos Cuentas Zavala

INDICE

PROLOGO IX

INTRODUCCION, por Rolando Franco y José Carlos Cuentas-Zavala XI

I. EL DESARROLLO SOCIAL EN CRISIS. LAS ESTRATEGIAS DE LOS SETENTA Y SU CUESTIONAMIENTO

Fernando H. Cardoso
Las políticas sociales en crisis: ¿Nuevas opciones? 3

Víctor E. Tokman
Empleo y estratificación social 19

Rex Nettleford
Cultura, toma de decisiones en la base y desarrollo 25

Patricia Matte Larraín
La identificación de la población-objetivo: Una primera aproximación a la eficiencia en las políticas sociales 31

Joseph Ramos
Logros, límites y potencialidades de las políticas sociales 35

Don Mills
Justicia social para la década de los 80 39

Luis A. Faroppa
El desarrollo social en épocas de incertidumbre económica 45

II. OPCIONES FUNDAMENTALES EN LA POLITICA SOCIAL

Rolando Franco
Las grandes controversias de la política social 55

Teresa Albánez
La política social y la solución de los problemas de la infancia 101

Pedro Demo
Algunas perplejidades de la política social 105

Rolf Lüders
Acuerdos estables para superar las controversias sociales 113

Wolfgang Hirsch-Weber
Algunas notas comparativas sobre desarrollo y políticas sociales 117

Rafael López Pintor
El desarrollo social posible 121

Percy Rodríguez Noboa
Política social: acumulación y consumo 129

III. PROPUESTAS DE POLITICAS SOCIALES FRENTE A LA CRISIS

Carlos Martínez Sotomayor
Alternativas de políticas sociales para América Latina y el Caribe en el decenio de los ochenta 135

David Tejada de Rivero
La atención primaria de salud 153

Javier Toro Ochoa
Las políticas de alimentación y nutrición por los años ochenta 159

Carlos A. Borsotti
Circuitos de satisfacción de necesidades, selección y educación 163

Julio María Sanguinetti
Condicionantes culturales y límites éticos del desarrollo 171

Carlos Franco Cortés
Participación: ¿Quiénes, cómo y para qué? 175

Jorge Graciarena
Políticas sociales y de desarrollo: Alternativas para su integración 179

IV. RELACIONES ENTRE POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES

Jorge Méndez Munévar y Alvaro García Hurtado
Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica 189

Louis Emmerij
Satisfacción de necesidades básicas: La experiencia pasada y las perspectivas futuras 223

A. Richard Jolly
Recesión internacional, neoliberalismo y líneas de acción posibles en política social 227

Sergio Molina
Bases para un programa contra la pobreza en un sistema político democrático 233

Reynaldo Bajraj
Condicionantes económicos y políticos de los problemas sociales concebidos como problemas de distribución 241

Pablo Baraona Urzúa
El mercado y la intervención estatal como instrumentos de la política social 249

Jorge Rodríguez Grossi y Raquel Szalachman
Aspectos económicos de las políticas sociales 255

V. VIABILIDAD POLITICA DEL DESARROLLO SOCIAL

Alfonso Grados Bertorini
La viabilidad del desarrollo social en América Latina 293

Vaughn A. Lewis
Viabilidad político-económica del desarrollo social. Un enfoque desde el Caribe 309

Angel Flisfisch
Concentración de poder y desarrollo social 321

Rudolf Rezsohazy
La factibilidad política del desarrollo social 335

Eduardo S. Bustelo y Ernesto A. Isuani
Estado, política social y crisis de legitimidad 339

Juan Pablo Terra
Condiciones del sistema político para lograr un desarrollo social sostenido y coherente 353

VI. RELATORIO GENERAL DEL SIMPOSIO, por *Aldo E. Solari* 359

VII. EXPOSICIONES REALIZADAS EN LA SESION INAUGURAL DEL SIMPOSIO

Jorge Méndez Munévar
Presentación del Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) 371

Carlos Martínez Sotomayor
Exposición del Director Regional para las Américas del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 377

Luis Danús Covián
Exposición del Ministro Director de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) de la República de Chile 383

Enrique V. Iglesias
Discurso inaugural del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 387

VIII. LISTA DE PARTICIPANTES EN EL SIMPOSIO 391

PROLOGO

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), a través de su Dirección Regional para América Latina y el Caribe, y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) han estado preocupados por los problemas del desarrollo social de América Latina y el Caribe desde la fundación de esas instituciones. A fines de la década del setenta decidieron aunar sus esfuerzos en tal sentido y de su actividad conjunta surgieron diversas iniciativas que se plasmaron en investigaciones, cursos de capacitación y diversas publicaciones que versaron sobre temas vinculados a la planificación y las políticas sociales.

De esa experiencia conjunta resultó un conocimiento bastante completo de las orientaciones básicas predominantes en la región en cuanto a las políticas sociales, como también de las limitaciones de las mismas y de los problemas que ellas creaban o que se mantenían a pesar de los esfuerzos realizados por los gobiernos con el fin de alcanzar las metas sociales que se habían fijado. Fue claro también que la nueva década traía cambios importantes en las orientaciones mencionadas, como efecto justamente de esos problemas no resueltos que dejaba como herencia el período precedente.

La transición entre una y otra manera de concebir el quehacer en cualquier ámbito de la actividad gubernamental y en especial en el de las políticas sociales crea, obviamente, situaciones de inseguridad e implica asimismo la necesidad de prepararse para poder contribuir a las nuevas demandas que surgirán de los gobiernos. En este sentido, UNICEF e ILPES decidieron organizar un encuentro de académicos, políticos y expertos en el área social de los gobiernos de la región para poder auscultar esas nuevas orientaciones y estar así en mejores condiciones de guiar la cooperación internacional que prestan en el sentido deseado y con la mayor eficiencia.

El desarrollo equilibrado, fruto de una armónica colaboración de todos los componentes de la sociedad, deja de ser un mito cuando la voluntad política, que necesariamente tiene que estar detrás, logra concretarse en medidas técnicamente idóneas.

Los objetivos sociales, también los más sensibles, como los que conciernen

a la niñez, necesitan estrategias amplias que permiten aprovechar las interacciones existentes entre las exigencias de los distintos sectores del sistema social.

Un marco, una programación son, por lo tanto, condicionantes para que los cambios sociales hacia un mejoramiento de la calidad de la vida de los estratos pobres de una comunidad puedan consolidarse en elementos dinámicos de un proceso autónomo de desarrollo.

Sin embargo, los problemas de los pobres son también problemas de sobrevivencia, de medidas urgentes capaces de solucionar la inmediatez de la subsistencia.

Las políticas de progreso social no pueden descuidar las exigencias del corto plazo y enfrentarse con la necesidad de elaborar estrategias enfocadas sobre la satisfacción rápida de las necesidades básicas: salud, nutrición, vivienda, agua, ingreso mínimo.

Si estas estrategias no son simplemente asistenciales pero capaces de involucrar y hacer participar a las comunidades, de ellas podrían sacar fuerzas y energías indispensables para el éxito de políticas de más amplia envergadura.

La difusión sistemática de medidas simples y de bajo costo podría ser el leitmotiv que caracterice a estas estrategias y el primer paso para un empuje nuevo a los programas de desarrollo social.

El Simposio Internacional sobre Políticas de Desarrollo Social en la década de los ochenta, se realizó en la sede de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en Santiago, Chile, en el mes de abril de 1982. La participación fue muy importante, tanto por la cantidad de expertos allí presentes como por la calidad de las intervenciones realizadas y de los documentos presentados. Algunos de ellos son los que conforman el libro que aquí se está presentando.

El Director de ILPES y la Directora Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe quieren agradecer la colaboración que sus instituciones obtuvieron de quienes participaron en el Simposio, por cuanto estiman que han contribuido positivamente a esclarecer las líneas básicas por las cuales se orientará la política social en la década de los ochenta, lo que no sólo es útil para las instituciones patrocinantes, sino para todos aquellos preocupados por el desarrollo social de los países de América Latina y el Caribe y por la elevación del bienestar de sus pueblos.

El Simposio sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe en la década de los ochenta, que dio origen a esta publicación, fue la última actividad conjunta que llevaron adelante los señores Carlos Martínez Sotomayor y Jorge Méndez Munévar, en su condición de Director Regional del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) para América Latina y el Caribe, y de Director del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), respectivamente.

Es conveniente utilizar este Prólogo para recordar una vez más la importante labor que Martínez Sotomayor y Méndez Munévar supieron desarrollar en el período en que les tocó estar al frente de sus respectivas instituciones.

TERESA ALBANEZ BARNOLA
Directora Regional de UNICEF
para América Latina y el Caribe

ALFREDO COSTA FILHO
Director Instituto Latinoamericano de
Planificación Económica y Social

INTRODUCCION

EL DESARROLLO SOCIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LOS OCHENTA:

NOTAS DEL SIMPOSIO

Rolando Franco
y José Carlos Cuentas-Zavala

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial los países de América Latina y el Caribe vivieron importantes procesos de desarrollo social, cuyos resultados fueron, en muchos casos, cambios notables en la fisonomía que presentaban hasta entonces.

En aquellos países con procesos de modernización iniciados hacia fines del siglo pasado hubo avances que consolidaron logros significativos.

Otros países, que hasta los años cincuenta no habían modificado sus estructuras tradicionales, vieron elevarse desde entonces, en forma notable, los valores de los indicadores sociales. Pero, al mismo tiempo, debieron enfrentar los efectos perversos del avance dispar en ciertos campos del desarrollo social. Así, las mejoras registradas en salud y nutrición, por ejemplo, suscitaron disminuciones violentas en las tasas de mortalidad y, por tanto, provocaron la elevación del crecimiento de la población, lo cual, a su vez, exigió mayores gastos y frenó parcialmente los éxitos que pudieron obtenerse en otros campos.

Un tercer grupo de países no experimentó un desarrollo social apreciable o éste tuvo una expresión muy menguada.

De todos modos, no hay duda sobre el hecho que en el conjunto de la población latinoamericana la mejora de las condiciones de vida ha sido notoria y notable y que, por ejemplo, se expresa resumidamente en un mayor número de años como "esperanza de vida al nacer".

Cada país dedicó sumas crecientes en sus presupuestos para los sectores sociales. Regímenes políticos de las más diversas orientaciones coincidieron en dar importancia a la obtención de éxitos en materia de desarrollo social. Obviamente, no todos alcanzaron resultados similares.

Simultáneamente, el desarrollo social se vio acompañado del surgimiento de problemas hasta entonces desconocidos y que han llegado a ser considerados como más graves que los solucionados en todo este período de la posguerra. Es el caso de la urbanización, cuyo ritmo vertiginoso y concentrado dio lugar a la conformación de aglomeraciones urbanas macrocefálicas que están hoy entre las más grandes del mundo. Lo mismo puede decirse del efecto producido por el paso desde una situación predominantemente rural a otra donde la mayoría de la población está en áreas urbanas; el que produjo, por su parte, un au-

mento notable de una realidad urbana, económica, social y cultural que ha recibido la denominación de "sector informal" de las ciudades.

Durante un período de casi treinta años ese crecimiento constante y continuo, siempre positivo, sin retrocesos, fue considerado como natural y, en algún sentido, inevitable.

Sin embargo, en los últimos años y como consecuencia de la crisis generalizada que comenzó con el problema del petróleo, también el desarrollo social, en su práctica y en su concepto, comenzó a ser cuestionado.

En primer lugar, en algunos de los países que encabezaban al conjunto de naciones latinoamericanas en casi todos los indicadores, comenzaron a detectarse fenómenos de retroceso, especialmente en indicadores vinculados a la nutrición, la salud y la matrícula escolar. Es probable que las serias dificultades económicas de dichos países hayan afectado a importantes estratos poblacionales y, en consecuencia, las familias más afectadas por la desocupación del jefe de familia o por la disminución del valor real de los salarios no hayan tenido otra salida que recurrir a la mano de obra secundaria para tratar de reforzar el ingreso familiar. Ello debe haber conducido a que muchos de aquellos que se encontraban en edad de asistir a la escuela primaria o secundaria hayan desertado para incorporarse tempranamente al mercado del trabajo.

En otros o los mismos casos, los menguados ingresos han afectado la compra de alimentos generando, consiguientemente, casos de desnutrición relativamente graves. Asimismo, las pautas de consumo inducidas hacia cierto tipo de bienes durables puede haber hecho que los recursos disponibles se hayan reorientado desde el gasto en alimentos hacia el pago de las cuotas de aparatos de televisión o receptores de radio, por ejemplo.

Como derivado de deficiencias nutricionales también se han constatado aumentos en las tasas de ciertas enfermedades.

Junto a esto debe recordarse que los gobiernos, acosados por endeudamientos externos muy importantes, han tenido necesidad de reducir los gastos del Estado buscando la recuperación de equilibrios financieros perdidos. Muchos programas sociales fueron recortados, y, en la mayoría de los casos, sin tener en cuenta su eficiencia. Peor aún, sin medir la eficacia de los recortes respecto de los objetivos buscados. Ello ha disminuido, indudablemente, la disponibilidad de servicios sociales y, por tanto, ha afectado también la calidad de la vida de ciertos sectores sociales.

Todo esto se ha visto acompañado, en el plano teórico e ideológico, de la aparición o resurgimiento de perspectivas que propugnan por un redimensionamiento del aparato del Estado lo que implica el abandono de funciones que cumplía en América Latina a lo largo del período aquí considerado.

En el segundo grupo de países es posible detectar problemas de calidad. Los indicadores cuantitativos han crecido a ritmos elevados. Sin embargo, la impresión dominante entre los expertos sociales es que tales logros dejan vacíos importantes. Tal es el caso, por ejemplo, del tipo de educación impartida y su asimilación por parte del alumnado globalmente considerado. Habría, entonces, una igualación en cuanto a las cifras de los indicadores pero, en la práctica, no podría aseverarse que los países que iniciaron su modernización en los años cincuenta hayan logrado dar alcance a aquellos que comenzaron mucho antes.

Por otra parte, como surge de los comentarios incluidos en algunos artículos de este libro, muchos de esos países no han conseguido siquiera expandir al conjunto de su población servicios elementales, como la alfabetización, por ejemplo[1].

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), conscientes de

esta situación, que ha llevado al desarrollo social de América Latina y el Caribe a un punto de inflexión en la curva ascendente que había tenido en los últimos treinta años establecieron las condiciones para el encuentro de políticos responsables de la política social, y expertos, en el Simposio sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe en la Década de los Ochenta.

Dicha reunión pretendió, justamente, convertirse en un foro donde personas provenientes de diversos países, representando ideologías y enfoques teóricos diferentes y teniendo trasfondos culturales muy diversos, intercambiaran opiniones y experiencias.

Se trató de dar la oportunidad a destacadas personalidades a debatir sobre el desarrollo social de América Latina y ayudar así a las instituciones de la cooperación internacional a adecuar su oferta de asistencia técnica y de recursos a la nueva demanda a las necesidades sentidas de la región en materia de desarrollo social.

El programa del Simposio abarcó cinco áreas temáticas fundamentales, que son las mismas en las que se ha dividido el presente libro:

1. El desarrollo social en crisis. Las estrategias de los setenta y su cuestionamiento;
2. Controversias sobre la política social;
3. Alternativas de políticas sociales para América Latina;
4. Relaciones entre políticas económicas y sociales;
5. Viabilidad política del desarrollo social.

Hubo, además, una Relatoría General que se incluye aquí como la Parte VI del volumen[2].

Para presentar la perspectiva de los cambios habidos en las estrategias de desarrollo social vigentes durante los años setenta, su cuestionamiento y la posible reorientación, Fernando H. Cardoso[3] destacó el hecho, ya anotado, que sólo en algunos países pueden encontrarse, en las primeras décadas del presente siglo, políticas sociales en la aceptación que se les da hoy. En la mayoría de los casos la "cuestión social" estaba oscurecida no sólo por la ideología dominante, sino también por la que tenían los grupos afectados por la organización de la vida económica y social basada en el *laissez faire*. Se esperaba el bienestar social generalizado como consecuencia del progreso económico y de la lucha de las clases subalternas para mejorar su condición mediante la negociación en el mercado. El Estado no se había convertido y no era concebido todavía en el responsable del desarrollo social.

Cardoso liga ese cambio a la crisis de 1929 y al comienzo del desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Recién entonces, y variando de época en cada país según el momento en que se produjese el cambio de "modelo" de desarrollo, las acciones sociales van pasando del ámbito privado al sector público. Hay, asimismo, un pasaje de la descentralización a la centralización en el Estado. El intervencionismo estatal no se da sólo en la actividad económica; también se produce y probablemente con mayor intensidad, en lo social.

Desde dicho comienzo, van a producirse diversas modificaciones en la concepción de lo que deba ser la política social. Habrá intentos conservadores, basados en la idea de comunidad, que propugnan el retiro del Estado de dichas tareas y la asunción de esas responsabilidades por los propios interesados.

Más tarde, gracias al financiamiento internacional, se centrará la política social en algunos temas, como la pobreza y la búsqueda de eficiencia del gasto social.

Destaca, asimismo, Cardoso las ligazones que, durante los años setenta,

se establecieron entre el gasto social y su rendimiento económico. Ello es cierto para algunos países donde se logran avances importantes en los indicadores sociales, pero que, dado el bajo nivel de partida, y el incremento demográfico muy elevado que deben enfrentar, tienen que realizar muy costosas inversiones en infraestructura social. En otros casos, donde el proceso de maduración del desarrollo social fue realizado a través de un período mucho más amplio, resulta difícil encontrar esas situaciones.

Cardoso destaca el impacto producido sobre el costo de la prestación de servicios sociales a consecuencia de su privatización. Este es un tema central, como se verá reiteradamente a lo largo de este libro, por cuanto los partidarios de la privatización la consideran más eficiente que la prestada por el Estado. Los juicios de Cardoso, unidos a alguna bibliografía reciente sobre el punto, tienden a demostrar que, por lo menos en el caso de la salud, la solución privatizadora tiende a encarecer notablemente el servicio y a concentrarlo en los sectores de más altos ingresos[4].

Mirando al futuro, Cardoso destaca el hecho de que se encuentra pendiente en la agenda de la política social la demanda de las masas en el sentido de una reorientación de las prioridades de la inversión y de un seguimiento y profundización de las políticas sociales. Distingue tres alternativas para los ochenta: a) el cambio del estilo de desarrollo dominante en los países latinoamericanos; b) que se continúe utilizando a las políticas sociales como un elemento para atenuar la crisis de legitimidad que afectaría a los Estados latinoamericanos, y c) una reacción social contra dicha situación, poniendo las políticas sociales al servicio de las mayorías.

Dando más atención a esta última, cree distinguir el comienzo de la reacción en las demandas de autonomía y descentralización, el retorno a la idea de comunidad, el ataque al burocratismo y la fragmentación. Destaca que muchas veces eso se quiere lograr al margen de la política y prescindiendo del Estado, cuando lo correcto sería abogar por la democratización del Estado y no por su negación, y por mantener el carácter público de las agencias sociales, otorgando el control directo de las mismas a los usuarios, y generalizando las técnicas de decisión y control.

En los comentarios al trabajo de Cardoso, se desarrollaron varios aspectos que se encontraban presentes en él. Así, Víctor Tokman[5] realizó una revisión de las vicisitudes que el tema del empleo ha tenido desde los cincuenta, poniendo en duda algunas interpretaciones tradicionales respecto al desempeño en tal sentido tanto de los países, como de la industria. Asimismo, recuperó el carácter central que el empleo tiene en una política social concebida de manera global, más allá de los sectores denominados sociales.

En el caso de Rex Nettleford[6], se adoptó una perspectiva caribeña enfatizando las desvinculación histórica de esos países de las tradiciones dominantes en América Latina, dado "el temperamento anglosajón... que se ha heredado en el Caribe" y que difiere del "temperamento latino".

Por otro lado, cuestionó también la forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad (o la comunidad) tal como usualmente se la ve por algunos científicos sociales latinoamericanos. No cree Nettleford que pueda efectuarse la transferencia sin más de esa perspectiva a la situación del Caribe.

Asimismo, enfatizó la importancia de la "cultura" entendida en un sentido amplio, que va más allá de lo puramente folklórico, y que considera ha estado ausente de la preocupación de la estrategia de desarrollo de los setenta.

Afirmó la necesidad y conveniencia de recuperar el rico material que subyace en la experiencia y en la historia de la gente corriente, destinataria de las

políticas. Ello permitiría, además, que los planes funcionaran, porque los que se han hecho hasta ahora por individuos de clase media, educados en pautas culturales europeas, resultan un fracaso cuando se intenta aplicarlos, incluso porque la gente resiste, mediante diversos expedientes, la imposición de acciones en cuya selección no participó y que siente que no se adecua a sus necesidades. Se requiere, en fin, la toma de decisiones en la base, acompañada de la acción del gobierno, siempre que éste pertenezca al pueblo.

Patricia Matte[7] puso énfasis en la necesidad de que las políticas sociales sean eficientes. Para ello presentó ejemplos chilenos en relación a dos sectores, educación y previsión, mostrando de qué manera el gasto efectuado por el Estado en dichos sectores, lejos de haber beneficiado a los más pobres, que constituirían la población-objetivo de dichas políticas, habían terminado sirviendo a otros sectores sociales.

Su exposición concluyó mostrando la necesidad de que las políticas sociales tengan una orientación técnica adecuada que permita, justamente, definir con precisión al sector beneficiario del gasto público, con lo cual podrían evitarse errores cometidos en el pasado.

Joseph Ramos se preocupó de mostrar los éxitos alcanzados en materia de desarrollo social por los países de la región en las décadas pasadas. Se trata de un tema que usualmente se olvida o que es presentado destacando sólo los fracasos, sin poner la debida atención en los éxitos impresionantes que se lograron. De ello extrajo algunas hipótesis: a) que el *trickle down* fue más exitoso de lo que usualmente tiende a reconocerse; b) que esos logros fueron debidos no sólo al crecimiento económico, sino también a políticas específicas, lo que significa que hay margen para actuar sobre el desarrollo social, y c) aunque también hay límites, en cuanto a la capacidad redistributiva de la política social.

De ello concluyó que los avances notorios se logran en las primeras fases de expansión de la política social, en especial cuando se parte de niveles muy bajos; posteriormente, cada avance es más costoso, incluso en términos de recursos, y éstos están limitados, alcanzándose esos límites más rápidamente cuando el gasto social es puramente consumo.

De todo lo anterior, Joseph Ramos[8] extrae algunas sugerencias para el futuro: la necesidad, por las limitaciones financieras anotadas, de políticas selectivas y no universalistas, con las menores filtraciones posibles; ligar los programas sociales al sistema productivo, al crecimiento económico, y seleccionar los problemas, acabando con el concepto de considerar que todo es igualmente importante.

Julio María Sanguinetti[9], por su parte, puso énfasis en los aspectos culturales y los límites éticos del desarrollo, otorgando un papel central a la educación y preocupándose por los problemas que ella debe enfrentar y su relación con los medios de comunicación. Concluyó destacando la importancia de que se tengan claros los objetivos a los que se aspira, que son, en última instancia, de índole filosófica, cultural, por cuanto ni el desarrollo económico ni la educación serán plenamente logrados si no han sido concebidos en armonía con esos fines últimos.

Don Mills[10] se preocupó por llamar la atención sobre el alto costo social que ha tenido el desarrollo económico, tan arduamente perseguido por los países latinoamericanos y del Caribe. Ello se agravaría ahora porque esas naciones deben enfrentar una aguda crisis internacional en un momento en que las demandas de participación de importantes sectores de sus poblaciones tienden a crecer, reclamando en especial una mayor justicia social.

Una lección de los últimos treinta años –según Mills– es la contradicción entre el desarrollo económico y la justicia social. Los gastos sociales crecientes

para reducir la brecha tienden a reducirse por la crisis, lo que haría peligrar incluso la estabilidad de los gobiernos, siendo los democráticos los más afectados.

El problema básico a enfrentar por América Latina y el Caribe en los años ochenta sería: ¿cómo cambiar la distribución del ingreso, de las oportunidades y del poder? Tal vez, el preocuparse por la satisfacción de las necesidades básicas no cambie mayormente –opina Mills– la estructura social de estos países. Y, probablemente, quienes reclaman la cooperación de los países desarrollados no están dispuestos a hacer un llamado a la voluntad política de sus propias naciones para contribuir al cambio.

Faroppa[11], finalmente, destacó diversos aspectos implicados en el logro del desarrollo social, enfatizando que la política constituye una dimensión fundamental y a menudo descuidada, por cuanto los problemas no son de índole económica, ya que existen con bastante claridad las soluciones técnicas, sino que se trata de opciones políticas que hay que asumir.

El segundo tema del Simposio se dedicó a las controversias en la política social, y el documento base fue preparado por Rolando Franco[12]. En el mismo se analizan las "cuestiones" controvertidas, entendiendo por tales aquellos tópicos sometidos a discusión que dividen las opiniones de quienes tienen que ver con el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales. Antes de entrar a su análisis se destaca que la solución que finalmente se dé a esos problemas, la opción que se escoja, estará influida muy directamente por la perspectiva ideológica aceptada por la persona. Ello, sin embargo, no resulta decisivo para la política social real, por cuanto no siempre quienes toman las decisiones pueden plasmar en la práctica lo que desean. La dinámica de la vida social, la presencia de múltiples actores políticos, hacen que el resultado final sea bastante diferente del programado. Asimismo, en la política social tiende a difundirse un creciente pragmatismo que hace que no todo pueda solucionarse conociendo la orientación ideológica de quienes están a cargo de tomar las decisiones sobre la política social.

Franco detecta tres áreas de controversias fundamentales en la política social. La primera tiene que ver con el significado y el contenido mismo de la política social. La segunda versa sobre la elaboración de las mismas, abarcando las vinculadas a la toma de decisiones, al papel de la participación popular y al centralismo o la descentralización, por un lado; y, por el otro, las relativas al estatismo o privatismo, al papel que se atribuye al gasto social, y la entrega universal o selectiva de los servicios sociales. La tercera área tiene que ver con la ejecución de las políticas, incluyendo los problemas de coordinación y autoridad, de acceso a los servicios, de la colaboración de los usuarios, y la opción entre servicios profesionales o voluntarios.

El esfuerzo principal que realizó Franco al preparar su documento fue intentar presentar de la manera más sistemática y fidedigna las diferentes posiciones, mostrando los argumentos más sólidos en que las mismas se sustentan y dejar al lector la posibilidad de elegir entre ellas.

De las controversias indicadas hay varias que fueron seguidas o reaparecieron a lo largo de toda la reunión. Especialmente pueden destacarse la relativa a la centralización y la descentralización y la opción entre prestación universalista y selectiva. En esta última, llamó la atención el predominio de la opción por el selectivismo entre los participantes y el poco apoyo a la otra posición, que fue dominante en muchos países durante largos períodos.

Otras controversias destacadas en el documento base fueron notoriamente poco mencionadas. Así, el peso a otorgar a la herencia o al ambiente, prácticamente no fue retomado, pese a que resulta fundamental, si se piensa que suponer que ciertas políticas pueden producir determinados resultados se basa en

que se sustente, implícita o explícitamente, una concepción dada respecto a las ponderaciones de ambos elementos. Parece, empero, existir poca conciencia respecto a ello, incluso entre los técnicos en desarrollo social.

El tema del acceso también fue recogido en intervenciones posteriores, incluso en otras secciones del Simposio. Así, Jolly formuló algunas apreciaciones al respecto, de sumo interés[13].

La colaboración de los usuarios, bajo distintas denominaciones, pero en especial como participación, fue destacada por muchos de quienes intervinieron. En varios casos se trató de visiones, que no tenían en cuenta los problemas que la misma plantea y, sobre todo, las dificultades que existen para promoverla y más que nada para mantenerla en vigencia.

El tema de la evaluación reapareció constantemente. Sea a favor, sea en contra del análisis costo-beneficio, su reiterada presencia en la discusión mostró que se encuentra en la agenda de la política social. Una de las carencias más sentidas por quienes se dedican al tema es la posibilidad de aumentar el consenso sobre el modo y forma de realizar evaluaciones adecuadas de los programas sociales.

El trabajo de Franco termina mostrando el peso de las opciones valóricas en la elección que se realiza entre los diversos *issues* presentados y de qué manera se van produciendo constelaciones de afinidades electivas entre esas diversas posibilidades.

Empero, destaca también cómo la dinámica de la vida social impide explicaciones unilineales. Por encima de las diferencias ideológicas, otras variables influyen. Por ello se concluye que "con ser importantes, los valores distan de convertirse en el elemento decisivo de la orientación de las políticas. Se llega a optar por una como resultado de múltiples elementos: el oportunismo político, la debilidad de las coaliciones en que se apoya el gobierno en cuestión, la necesidad de enfrentar coyunturas que impulsan a adoptar soluciones que no coinciden con los valores profesados, dificultades económicas que fuerzan a abandonar la continuidad de las políticas sociales, elemento básico de su posible éxito; en fin, incluso por la necesidad de cooptar a grupos sociales y políticos que, por diversas razones, pueden defender determinada forma de provisión de los servicios sociales".

Teresa Albánez[14] centró su comentario en la perspectiva de la organización a la que representa, vale decir, la solución del problema de los niños de las áreas marginales pobres como centro de la política social. Enfatizó la necesidad de incorporar a la gente común en la toma de decisiones sobre asuntos que le atañen y en la puesta en práctica de los programas. Recordó, asimismo, que la experiencia de UNICEF permite demostrar las ventajas de la participación comunitaria, al disminuir los rasgos autoritarios de la planificación y la autocracia características de los poderes locales, establecer controles sobre el uso de los recursos y, sobre todo, respetar la dignidad de los individuos involucrados. Y todo ello tratando de conciliar esa participación con lo que la ciencia y la técnica consideran como necesidades básicas de los individuos.

Por otra parte, Albánez destacó la importancia de tener una concepción integral de la política social, que vaya más allá de las acciones en los sectores.

En tercer lugar, la Directora Regional para América Latina y el Caribe de UNICEF, destacó la importancia de superar la contradicción entre universalismo y selectividad, mediante la discriminación positiva.

Rolf Lüders[15] destacó que cuanto más elevado sea el nivel al que se plantean las controversias, más difícil será encontrar un acuerdo al respecto. Pero que, a medida que se aumenta el grado de concreción, es más factible lograr que individuos que adhieren a perspectivas ideológicas diferentes encuentren

puntos de coincidencia. En tal sentido, analizó diversas áreas en las que cree posible lograr concensos, a partir de cierto acuerdo valórico básico. Enfatizó también en la importancia del análisis costo-beneficio para evaluar las políticas sociales, destacando que no se trata solamente de un instrumento de cálculo economicista en el sentido de materialista, sino racionalizador.

Hirsch-Weber[16], por su parte, realizó un análisis comparativo entre ciertas características del desarrollo social europeo en contraposición al que tuvo lugar en América Latina, destacando especialmente diferencias en cuanto al papel del Estado y a la responsabilidad asumida por la sociedad civil en la solución de los problemas sociales. Finalmente, enfatizó la necesidad de dar mayor participación a los grupos rezagados para el logro de una democracia social, aun cuando pueda aceptarse la fácil crítica de que carecen de la formación suficiente para asumir tales responsabilidades en el momento actual. A participar, en definitiva, sólo se aprende participando, como se ha afirmado en alguna oportunidad por otros participantes en el Simposio[17].

López Pintor[18], con su perspectiva "desde el sur de Europa", como la llamó, puso el acento en las vías intermedias, rechazando el bipolarismo que aflora tanto en los países desarrollados, como en la periferia, criticando especialmente las posiciones de intelectuales progresistas y radicales europeos y norteamericanos, que practican la política del contrato social en casa, y niegan toda posibilidad intermedia al resto del mundo.

En otro orden de cosas, realizó observaciones interesantes sobre el fenómeno burocrático y las relaciones entre políticos, burócratas y técnicos, mostrando que en definitiva todos ellos, pese a las diferencias que pueda haber en sus papeles, participan de una cultura político-jurídico-profesional, que gusta del formalismo en los planteamientos, de aplicar la ley sólo a los adversarios y que considera la permanencia o la continuidad en el cargo como una meta autónoma.

Asimismo, destacó los peligros inherentes a la teoría de la descentralización y a la moda por lo "pequeño", a la idealización de la vida rural por parte de intelectuales urbanos, y a la exageración de los peligros de tiranía que derivarían de la centralización, todo lo cual puede conducir a hacer perder posibilidades de actuación al Estado.

Rodríguez-Noboa[19] analizó aspectos discutidos en el Simposio, como el gasto social y el conflicto entre redistribuir o tratar de crecer para que se produzca el derrame; el problema de cómo preservar la tasa de crecimiento que puede verse afectada por el gasto social; la opción entre acumular y consumir; los avances producidos para medir la rentabilidad económica de las políticas sociales; y el hecho de que las políticas sociales no tienen capacidad de predecir, pero sí de prever, a través de una racionalidad explicativa de consecuencias a futuro, siempre mediada por el hecho de que sus sujetos y objetos son personas, actores permanentes de su irrenunciable capacidad creativa, que relativiza la posibilidad de certeza previsora.

El tercer gran tema del Simposio fueron las alternativas de políticas sociales para América Latina y el Caribe en el decenio de los años ochenta, presentado por Carlos Martínez Sotomayor.

El autor comenzó pintando un amplio panorama de la situación de la región, mostrando los avances y transformaciones ocurridos en la posguerra que han sido de magnitud considerable, pero haciendo resaltar también aquellos aspectos donde el progreso no ha tenido la irradiación social que podría esperarse.

Enfatizó el hecho de que se ha carecido de una política social global que

coordinara las distintas dimensiones del desarrollo social. "Salvo el empleo y la seguridad social, que formaban parte de la estrategia económica, las políticas sociales fueron fundamentalmente sectoriales y estuvieron dirigidas a proporcionar recursos humanos que permitieran el crecimiento de la economía". Pese a ello, hubo programas que tuvieron repercusiones favorables en amplios estratos sociales, aunque no alcanzaron a toda la población.

Los elementos generales de las políticas de desarrollo social que destacó Martínez Sotomayor fueron: el objetivo rector de aumentar el bienestar de toda la población, mediante la satisfacción de las necesidades básicas y el apoyo al aparato productivo, en forma coordinada con políticas de empleo e ingreso, y eligiendo adecuadamente los grupos que deben ser atendidos prioritariamente, y distribuyendo los papeles y las responsabilidades en la conducción del proceso de desarrollo, en especial la familia[20], asegurando la participación de la población, tema retomado en su comentario por Carlos Franco Cortés[21].

Más adelante, presentó los lineamientos para las principales políticas de desarrollo social en los campos de la salud, tema que fue luego más ampliamente desarrollado en los comentarios del Dr. Tejada de Rivero sobre atención primaria[22], de la educación, analizado más tarde por Borsotti[23]; de la alimentación y nutrición –desarrollado por Javier Toro en su intervención[24]– y de la vivienda.

Los instrumentos para realizar las políticas mencionadas serían la planificación social, el desarrollo regional y la programación especial de las áreas marginales urbanas, así como los programas integrados de desarrollo rural.

Asimismo, mencionó algunos medios que permitirían reforzar la eficacia de esas políticas, en relación a los recursos institucionales y humanos, la cooperación horizontal entre los países de la región y los de otras zonas del mundo, la integración y la comunicación social.

Más tarde, y cerrando la discusión del documento base, Jorge Graciarena[25] planteó el tema de las alternativas para la integración de las políticas sociales con las políticas de desarrollo. Destacó que la mayoría de las propuestas intentan mejores resultados mediante adecuaciones internas a las propias políticas sociales, consistentes en mejorar el diseño, la planificación y la implementación de las mismas. Menos atención tiende a ponerse en el hecho de que la crisis actual de las políticas sociales es sólo una parte de la crisis más general del desarrollismo latinoamericano, como el mismo autor había expuesto en otra parte[26].

Las políticas sociales son una especie de políticas públicas de carácter apendicular, paliativo y compensatorio, lo que ha hecho que no se les preste la debida atención en el pensamiento económico que dirige la acción del Estado, por lo que las metas sociales aparecen supeditadas a las económicas en la mayoría de los planes latinoamericanos, que privilegian el crecimiento.

Hay, entonces, una desconexión entre los dos tipos de políticas, habiendo contradicción en los fines perseguidos por una y otra, llegando incluso a casos donde crecimiento y desarrollo pueden ser procesos divergentes y antagónicos. Ello no tiene que ser necesariamente así; puede lograrse una compatibilización adecuada, apelando a perspectivas integradas que no subordinen las metas sociales al crecimiento.

El trabajo que prepararon Jorge Méndez y Alvaro García[27] se centra en el análisis de las interrelaciones entre la política social y la economía. Destacan el vacío conceptual, técnico y operacional existente en el tratamiento adecuado de esas interrelaciones y aspiran a realizar un aporte inicial al esclarecimiento de dicho tema.

Para comenzar, destacan algunas características de los problemas sociales en América Latina y el Caribe. Así se trata de problemas relacionados con la

distribución de la riqueza y del bienestar y no necesariamente con un problema de carencia de recursos. Con ello están retomando una tesis expuesta en repetidas ocasiones por la CEPAL, y especialmente por el Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica, que ha mostrado que existen en América Latina los recursos necesarios para acabar con la pobreza extrema, por lo que el problema está en su asignación.

En segundo lugar, muestran los autores que el problema social deriva de la existencia de un sistema económico concentrador del progreso técnico –que provoca lo que la CEPAL ha denominado "heterogeneidad estructural"–, y, consecuentemente, lleva a una estructura de empleo heterogénea, con mercados de trabajo claramente diferenciados.

Concluyen, por tanto, que una parte fundamental del problema social de la región deriva de la forma en que se desenvuelve el proceso económico, por lo cual la política social no debe ser sólo paliativa, sino que tiene que contribuir a modificar los factores estructurales que están por detrás del mercado. Ello exige no sólo coherencia técnica que aumente la eficiencia del gasto social, sino también de la voluntad política de lograr esas transformaciones. No puede separarse lo social de lo económico y de lo político. En el resto del documento, sin embargo, por razones de organización de la reunión, se centrarán en los problemas técnicos.

Los autores muestran que el problema social no puede pensarse en forma aislada, y que influyen decisivamente en la manera de concebirlo y pretender solucionarlo las opciones teóricas que se toman, tema que, como se vio, también analiza Franco en su trabajo.

A partir de aceptar que se exige una nacionalidad normativa y una acción planificada para lograr la incorporación dinámica de todos los miembros de la sociedad, plantean las condiciones para la integración de las problemáticas económica y social.

Pasan luego a analizar los efectos sociales de diferentes políticas económicas. Un tipo de política económica persigue transformar la distribución primaria del ingreso, alterando la propiedad y el control de los activos, actuando sobre el mercado de los factores de producción, o sobre la tecnología, o modificando la estructura de oferta de bienes y servicios. Otra se orienta a corregir las imperfecciones que existen en el mercado y que impiden o no aseguran una asignación eficiente de los recursos, por lo que se busca corregir las diferencias existentes entre los costos privados y los sociales. Por fin, el tercer tipo de políticas, de corte tradicional, persigue el crecimiento y puede tener consecuencias sociales, que son enumeradas por los autores para el caso de las políticas de fomento de la producción y el empleo, fiscal, de precios, y de comercio exterior.

Lo anterior pretende mostrar que las políticas económicas tienen efectos sociales que pueden ser muy importantes, y que usualmente no son tenidos en cuenta en el momento de tomar las decisiones económicas.

A continuación, Méndez y García muestran que la política social tiene serias implicaciones económicas que también, en la mayoría de los casos, suelen ser omitidas.

Los autores destacan las implicaciones que el gasto social tiene sobre la economía, no sólo por el hecho de que el problema social consiste en que cierta porción de la población no tiene acceso a los "satisfactores" de una necesidad básica, lo que implica un funcionamiento determinado del sistema de producción-distribución-consumo de satisfactores, sino también por las interconexiones que mantienen entre sí las diversas necesidades básicas, lo que hace que su provisión conjunta multiplique la eficiencia, y, sobre todo, porque el gasto social

en América Latina es promedialmente de alrededor del 10 por ciento del producto interno bruto, vale decir, que constituye una transferencia de recursos que produce un importante impacto sobre el funcionamiento de la economía como un todo.

Destacan, asimismo, que no se ha practicado un enfoque sistemático del gasto social, sino que se lo toma en forma sectorializada y parcial, sin visión del conjunto. Para lograr un enfoque adecuado, sugieren efectuar un cálculo de la magnitud de los recursos necesarios para la solución del problema social, que tiene como precondición el mejoramiento y sistematización de la información estadística, y la existencia de una matriz de contabilidad social que explicite las interconexiones existentes entre el sistema productivo y la estructura de la demanda de diversos grupos sociales, todo lo cual conduce a trabajar con modelos de planificación, para así evaluar la eficiencia relativa de cada política para la solución del problema social global.

Pero también es necesario tener en cuenta las consideraciones microeconómicas de dicha política, tanto del proceso de producción y distribución de los satisfactores, como del patrón de consumo de los mismos, y la relación existente entre esos satisfactores y la satisfacción de las necesidades básicas.

Se analizan, asimismo, diferentes métodos actualmente en boga para evaluar económicamente las políticas sociales, destacando la importancia de avanzar en el conocimiento de las mutuas interrelaciones entre lo económico y lo social.

Louis Emmerij[28], en su comentario, enfatizó la importancia del empleo y la satisfacción de las necesidades básicas, como las conexiones cruciales entre las dimensiones económicas y sociales. Insistió en que el problema social es un problema de distribución y, por tanto, un problema económico, insistiendo en que no pueden ser considerados en forma independiente, sino integral.

Jolly[29] trajo a colación la experiencia monetarista de algunos países desarrollados, destacando que si bien los resultados negativos sobre los indicadores sociales producidos por las políticas que se están llevando a cabo no pueden considerarse una consecuencia necesaria de la filosofía económica del neoliberalismo, sí constituyen un fiel reflejo de los grupos políticos que les dan apoyo. Agregó que esas políticas han jugado un papel central en ahondar la recesión mundial.

Pese al oscuro panorama de la economía internacional, consideró que siempre existe un cierto espacio para maniobrar, por lo que es útil pensar sobre lo que es posible hacer en política social en la coyuntura actual. Al hacerlo, en su opinión, se percibe que los diversos enfoques económicos terminan entregando conclusiones similares.

Destacó la necesidad de conocer mejor los incentivos y la respuesta individual y social a los mismos para diseñar políticas sociales, como también conocer mejor los costos que para las familias pobres tiene el utilizar las facilidades de servicios que se les ofrecen, siendo importante también conocer mejor cómo funcionan las estructuras de organización estatales que realizan esos servicios.

Molina[30] destacó las áreas prioritarias de intervención en que debería basarse una política que buscara alcanzar una sociedad más igualitaria, lo que exige modificar los factores estructurales determinantes de una situación distributiva concentradora. Las políticas distributivas deberían buscar aumentar el número de empleos disponibles y su productividad. Esto se liga a la meta del crecimiento económico, que constituye una condición necesaria pero no suficiente. Asimismo, se deberían crear políticas destinadas a incrementar la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres, lo que podría lograrse mediante la redistribución de activos y la reorientación de la inversión pública.

Las políticas redistributivas, por su parte, deben tratar de corregir la distribución primaria del ingreso mediante transferencias monetarias y de bienes y servicios. En este punto analizó la posibilidad de crear un programa masivo de empleo. Sugirió, asimismo, que si es posible asegurar el empleo, que permite obtener los ingresos necesarios, las políticas sociales deberían ser sumamente específicas, dirigidas prioritariamente a los niños entre 0 y 15 años, y a los mayores de 65, que se encuentran fuera del mercado laboral.

Analizó, por fin, los requerimientos de un funcionamiento democrático, mostrándose partidario de la descentralización y de la participación popular, y destacando la necesidad de evitar el inmovilismo, al que consideró contrario al ideal democrático, de un gobierno mayoritario y consensual.

Bajraj [31], a su turno, destacó que el problema social fundamental es un problema de distribución, y que es, al mismo tiempo, un problema económico y un problema político. Ello por cuanto en la selección de un sistema de distribución determinado entre los múltiples que son posibles para una sociedad en cada coyuntura, hay decisiones de naturaleza política. En ello juega un papel básico el Estado, lo que hace que el problema sea centralmente político, aún cuando en ciertos aspectos también sea un problema técnico.

Muchas críticas a la ineficiencia de la acción estatal derivan –según Bajraj– de que se hacen al margen del contexto en el cual se tomaron esas decisiones, sin considerar los grupos que las tomaban, los compromisos y objetivos reales que perseguían. De incluirse tales consideraciones, sostiene, probablemente se vería que las políticas públicas fueron coherentes con los objetivos profesados realmente, aun cuando pudieran no haber sido declarados.

Respecto a la desvinculación entre las políticas económicas y las sociales destacó dos elementos; por un lado, los problemas de valores, presentes, por ejemplo, en la definición de la justicia social, que afectan, obviamente, las decisiones posteriores, y el hecho de que existan tensiones entre la persecución de la justicia social y el deseo de mantener otros valores vigentes en las sociedades, como puede ser la libertad.

Lo anterior no obstaría a que pudieran conseguirse situaciones de distribución del ingreso más equilibradas, algunos de cuyos condicionantes enumeró al fin de su artículo.

Pablo Baraona [32] destacó que las discusiones sobre mercado e intervención estatal se realizan a un nivel de abstracción tal que terminan enfrentando fantasmas inexistentes, ignorando los problemas reales. En el caso latinoamericano, destacó que debe introducirse la variable política porque resulta decisiva para explicar el alejamiento de los mercados respecto al modelo de mercado perfecto y las diferencias de los gobiernos respecto al deber ser de un gobierno.

Mostró, asimismo, diversos ejemplos de cómo las decisiones y presiones políticas impiden tomar las decisiones que técnicamente serían las más adecuadas y conducentes al logro de los objetivos en los cuales todos están de acuerdo.

Finalmente, afirmó que las grandes fortunas de América Latina derivan de intervenciones estatales en beneficio de grupos o personas y que dichas fortunas tienden a disgregarse no bien comienza a funcionar el mercado libre.

Finalmente, en esta sección se incluye el trabajo presentado por Jorge Rodríguez Grossi y Raquel Szalachman [33], que realizan un estudio eminentemente técnico de diferentes aspectos vinculados a los temas económicos de las políticas sociales, analizando la forma en que se obtienen los recursos para llevarlas a cabo, las relaciones entre el gasto social y la meta del crecimiento económico, y la distribución del ingreso, y, por último pero no menos importante, los instrumentos de evaluación económica de las políticas sociales.

El quinto gran tema del Simposio fue el de la viabilidad política del desarrollo social. En el primero, documento base presentado a la reunión, don Alfonso Grados Bertorini[34], Ministro del Trabajo del Perú, analizó la experiencia peruana y la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo social, por la vía de la planificación concertada y la participación de la población, a través de la educación y la cultura, y el intento de promover el desarrollo económico por medio de la concertación social, en una economía solidaria.

Por su parte, Vaughn Lewis[35] realizó un enfoque sobre la viabilidad político-económica del desarrollo social en el Caribe, enfatizando la experiencia de los nacionalismos populistas, y mostrando la manera en que el sistema internacional y la inserción que les corresponde a esos países condiciona sus posibilidades de realizar políticas en beneficio de ciertos sectores sociales.

Dado ese entorno desfavorable no sólo internacionalmente, sino también en lo interno, sugirió prioridades para la política social.

El primer comentarista fue Angel Flisfisch[36], quien se centró en el problema de la concentración del poder como condicionante de la posibilidad de desarrollo social, concluyendo en que aquélla no es conveniente para alcanzar el segundo, como tampoco lo es su contrario, la fragmentación del poder, mostrando la centralidad de la política en este campo.

Rezsohazy[37], por su parte, se preocupó de algunos de los factores políticos que limitan las posibilidades de maniobra del planificador social, señalando los siguientes: los recursos de poder que se ponen a disposición del desarrollo social; la multiplicidad de valores sociales en juego; la pluralidad de actores; la capacidad del sistema político de tomar decisiones, y las restricciones que imponen las estructuras económicas y culturales.

Finalmente, volvió sobre el tema de los incentivos, que fue recurrentemente tratado por diversos participantes en el Simposio, destacando los problemas éticos que plantea su utilización.

Bustelo e Isuani[38] se plantearon una reflexión sobre la política social superando su sectorialización y, a partir del sujeto que la genera, esto es, el Estado para mostrar el contenido eminentemente político de dichas acciones sociales. Plantearon, asimismo, tres modelos de políticas públicas, como marco en el que se analiza la distinción entre la política económica y la política pública, mostrando, asimismo, las tensiones entre ellas y en relación al fenómeno de la crisis de legitimidad, para culminar con consideraciones sobre la viabilidad de las políticas públicas que persiguen la maximización de la igualdad social.

Terra[39] formuló algunas consideraciones sobre las condiciones que debe satisfacer un sistema político para conducir un proceso sostenido y coherente de desarrollo social. Ellas van desde una situación de no dependencia a la existencia de cierta capacidad de plantear y poner en práctica una estrategia de desarrollo social, que se plasmará en tareas tales como reformas estructurales, la creación de mecanismos compensadores y correctivos, y la satisfacción de las necesidades básicas.

Planteó también el contenido del desarrollo político, al que concibe justamente como aquel que capacita al sistema político para satisfacer las condiciones enumeradas y cumplir las tareas descritas.

Terminó enumerando algunos problemas vigentes en América Latina, que exigen una respuesta política: la obstrucción de la expresión democrática de las demandas sociales; el papel asignado al mercado y al Estado en la consecución del desarrollo social; y la apertura externa.

El Simposio concluyó con la presentación del Relatorio General del mismo, elaborado por Aldo E. Solari[40]. En el mismo, se retoman los puntos cen-

trales en los cuales se centró la discusión, no sólo a través de los documentos presentados, sino también de aquellas intervenciones de los participantes, que sólo se expresaron verbalmente. El esfuerzo del Relator fue, justamente, sintetizar y seleccionar los temas sobre los que reiteradamente se volvió, aun cuando para ello no se siguiera el ordenamiento cronológico de las exposiciones.

Esta presentación de los diferentes documentos llevados al Simposio sobre Políticas de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe en la Década de los Ochenta, que organizaron UNICEF e ILPES, sólo pretendió destacar algunos de los elementos más importantes que presentaron los diferentes trabajos incluidos en este libro. Se trata, sin embargo, sólo de un escarceo preliminar con la riqueza de tal material. En tal sentido, difícilmente esta introducción puede sustituir, de alguna manera, la lectura de los diferentes textos incorporados en este libro.

Un Simposio como el realizado tampoco permite conclusiones definitivas, o el que se pretendan resoluciones que no tendrían sentido, dada, justamente, su pluralidad, que buscó que se expresaran allí las más diversas tendencias, incentivando la presentación de puntos de vista opuestos, en el entendido que ello contribuye a enriquecer las perspectivas de los participantes, aun cuando no se convenzan de la verdad de los argumentos de sus oponentes.

Para las instituciones patrocinantes, dedicadas durante largo tiempo a las actividades de promoción del desarrollo social en la región latinoamericana y del Caribe, el Simposio constituyó un éxito no sólo por lo que fueron las discusiones en sí y por su desenvolvimiento, sino también porque los materiales recogidos han permitido tener un panorama más adecuado del estado del arte de la política social en el continente.

1 Véase, en tal sentido, el texto presentado por Pedro Demo al Simposio.

2 Aldo E. Solari, Relatoría General.

3 Fernando H. Cardoso, *Las políticas sociales en crisis: ¿Nuevas opciones?*

4 Véase: Fernando Rezende, *El financiamiento de la política Social,* Estudios ILPES-UNICEF sobre políticas sociales, Santiago, Chile, 1983.

5 Víctor Tokman, *Empleo y estratificación social.*

6 Rex Nettleford, *Cultura, toma de decisiones en la base y desarrollo.*

7 Patricia Matte Larraín, *La identificación de la población objetivo: Una primera aproximación a la eficiencia en las políticas sociales.*

8 Joseph Ramos, *Logros, límites y potencialidades de las políticas sociales.*

9 Julio María Sanguinetti, *Condicionantes culturales y límites éticos del desarrollo.*

10 Don Mills, *Justicia social para la década de los ochenta.*

11 Luis A. Faroppa, *El desarrollo social en épocas de incertidumbre económica.*

12 Rolando Franco, *Las grandes controversias de la política social.*

13 A. Richard Jolly, *Recesión internacional, neoliberalismo y líneas de acción posibles en política social.*

14 Teresa Albánez, *La política social y la solución de los problemas de la infancia.*

15 Rolf Lüders, *Acuerdos estables para superar las controversias sociales.*

16 Wolfgang Hirsch-Weber, *Algunas notas comparativas sobre desarrollo y políticas sociales.*

17 A. Flisfisch, R. Franco y E. Palma, *Planificación con participación: Dimensiones, problemas y perspectivas,* **Boletín de Planificación,** Nº 14, marzo de 1982, Santiago, Chile, pp. 25-52.

18 Rafael López Pintor, *El desarrollo social posible.*

19 Percy Rodríguez-Noboa, *Política social: acumulación y consumo.*

20 Este tema aparece desarrollado a gran nivel teórico en el trabajo de Carlos A. Borsotti, *Circuitos de satisfacción de necesidades, selección y educación.*

21 Carlos Franco Cortés, *Participación: ¿Quiénes, cómo y para qué?*

22 David Tejada de Rivero, *La atención primaria de salud.*

23 Carlos A. Borsotti, *cit.*

24 Javier Toro, *Las políticas de alimentación y nutrición para los años ochenta.*

25 Jorge Graciarena, *Políticas sociales y de desarrollo: Alternativas para su integración.*

26 Jorge Graciarena y Rolando Franco, *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina,* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981, parte primera.

27 Jorge Méndez y Alvaro García, *Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica.*

28 Louis Emmerij, *Satisfacción de necesidades básicas: La experiencia pasada y las perspectivas futuras.*

29 Jolly, *cit.*

30 Sergio Molina, *Bases para un programa contra la pobreza en un sistema democrático.*

31 Reynaldo Bajraj, *Condicionantes económicos y políticos de los problemas sociales concebidos como problemas de distribución.*

32 Pablo Baraona, *El mercado y la intervención estatal como instrumento de la política social.*

33 Jorge Rodríguez Grossi y Raquel Szalachman, *Aspectos económicos de las políticas sociales.*

34 Alfonso Grados Bertorini, *La viabilidad del desarrollo social en América Latina.*

35 Vaughn Lewis, *Viabilidad político-económica del desarrollo social. Un enfoque desde el Caribe.*

36 Angel Flisfisch, *Concentración del poder y desarrollo social.*

37 Rudolf Rezsohazy, *La factibilidad política del desarrollo social.*

38 Eduardo Bustelo y Aldo E. Isuani, *Estado, política social y crisis de legitimidad.*

39 Juan Pablo Terra, *Condiciones del sistema político para lograr un desarrollo social sostenido y coherente.*

40 Aldo E. Solari, Relatorio General del Simposio.

I

EL DESARROLLO SOCIAL EN CRISIS. LAS ESTRATEGIAS DE LOS SETENTA Y SU CUESTIONAMIENTO

LAS POLITICAS SOCIALES EN CRISIS: ¿NUEVAS OPCIONES?

Fernando H. Cardoso

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

No se trata de un análisis sistemático del tema que otras personas podrían hacer mejor ni se dedica mayor esfuerzo a los problemas de tipo conceptual. En este sentido intentaré ceñirme al guión propuesto para explorar los eventuales cambios significativos, de énfasis y de contenido, en la cuestión de las políticas sociales.

En otras palabras, se discuten aquí, sobre todo, los *problemas* y los *enfoques* relativos al tema de las políticas sociales en América Latina.

1. La constitución de las políticas sociales

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

Probablemente, con menos arrogancia, la misma actitud prevalecía en otros países de la región en la fase del "Estado oligárquico". En primer lugar, y salvo contadas excepciones, el aparato del Estado estaba poco diferenciado y, por lo tanto, era inadecuado para realizar acciones efectivas en el área social. En segundo lugar, la sociedad encaraba la cuestión social en términos asistenciales. La ideología liberal justificaba, de alguna forma, el retraimiento del Estado frente a nuevas funciones no reguladoras de actividades y justificaba también,

en el plano del mercado, la acción meramente individual y correctiva ante los "eventuales" (aunque persistentes y afectando a un número cada vez mayor de personas) desajustes generados por la economía, tales como el desempleo, los accidentes de trabajo, etc., o por la sociedad, como el menor abandonado, la vejez, el alcoholismo, etc.

Esta situación se refleja en el hecho de que algunas instituciones generadoras o sostenedoras de políticas sociales, como las Cajas de Socorros Mutuos, se originaron antes de 1930, como resultado de acciones voluntarias de organizaciones de la sociedad civil, que no pretendían ser, ni siquiera en la mente de sus promotores, parte del andamiaje estatal. Otras instituciones, más marcadas por los valores de caridad y solidaridad que por los de defensa social del grupo, como las *rodas de enjeitados,* los asilos, las guarderías y los reformatorios, los hospitales de las "Santas Casas de Misericordia", nacieron fuera del ámbito estatal e, inclusive, del mundo empresarial, a la sombra de la religión o de acciones cívico-fraternales, sin cuestionar la situación socioeconómica de conjunto y sin crear expectativas de que la acción pública coordinada, sostenida por una voluntad política, debiese o pudiese intentar corregir *aspectos estructurales,* que estarían en la base de los problemas sociales.

Es cierto que en la década del veinte en algunos casos, y en los países del Cono Sur desde inicios del siglo, ya se notaba una presión social difusa que planteaba la cuestión social en otros términos. En Uruguay y, en menor medida, en Chile, la clase trabajadora urbana y amplios sectores de las clases medias profesionales comenzaron a presionar al Estado buscando algún tipo de políticas sociales. En la Argentina, la fuerza del autonomismo obrero era grande; incluso en Brasil se debatían estas cuestiones. El anarquismo y el sindicalismo, mientras tanto, eran fuertemente influidos por las ideas socialistas libertarias europeas. Se esperaba más autopromoción que acción estatal coordinada. Incluso los partidos socialistas como el argentino asumían la posición liberal de la soberanía del "consumidor" y veían al bienestar social como el subproducto del progreso económico y de la lucha de las clases subalternas por mejorar sus condiciones de negociación en el "libre mercado".

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

No corresponde hacer aquí una síntesis de historia latinoamericana. Sin embargo, es evidente que, por diversos caminos, el Estado que se redefine en la década del treinta es profundamente distinto de aquel que expresaba la dominación puramente oligárquica de los grupos familiares de base agraria. En Uruguay, desde Batlle, existía una diferenciación funcional del sector público y "conciencia de las necesidades sociales"; Irigoyen, antes de 1930, marcaba en Argentina la presencia de las masas, reflejada en el Estado; en México, ya se había producido la Revolución. Pero es innegable que estas tendencias se acentuaron después de la crisis: Cárdenas incorporó simbólicamente las masas al Es-

tado y les reconoció un espacio propio en el partido dominante; Vargas hizo lo mismo en el Brasil; los partidos chilenos del Frente Popular desarrollan algo semejante con Aguirre Cerda; inclusive, regímenes militares como los argentinos de la "década infame" no hacen sino contener las aguas que inundarán la política social estatal después de 1943, con Perón; y hasta regímenes de concepciones limitadas como los del Perú tendrán que dialogar, bajo el acicate del APRA, con los nuevos tiempos.

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

¿En qué consistía, entonces, esta "cuestión social"? Básicamente, en reconocer que había un "mercado de trabajo" y que su libre regulación según los principios del *laissez faire* apenas mejoraba la situación de penuria del grueso de la población. Fue desde el ángulo del trabajo que el Estado entró al campo de las políticas sociales, mediante la regulación de las condiciones en que se efectuaba la venta de la fuerza de trabajo. Más tarde, a esta perspectiva economicista aunque central en el capitalismo, se sumaron preocupaciones respecto a la preservación de la mercadería "fuerza de trabajo": salud, alimentación, capacitación, preservación de su uso, etc.

Curiosamente, este abordaje *conservador* de la cuestión social fue considerado, por tirios y troyanos, como "avanzado", revolucionario. Las sociedades latinoamericanas o, mejor dicho, sus grupos dominantes, se habían acostumbrado a actuar bajo el supuesto de la existencia de una "reserva inagotable" de mano de obra. Dada la baja calificación requerida por la economía agrario-exportadora, la fuerza de trabajo a disposición del mercado se confundía con el volumen demográfico en edad de trabajar. Poco importaba, inclusive, que las tasas de mortalidad fuesen elevadas, siempre que hubiese crecimiento vegetativo en virtud de las altas tasas de fecundidad. Cualquier política de preservación de la mano de obra aparecía como superflua o como un precio que se pagaba a la perversión "socialista". El Estado "protector" (que en realidad protegía tanto sus intereses políticos de incorporación de masas como a la propia mano de obra) aparecía, a los ojos de las clases dominantes, como "demagógico", "empleísta", etcétera.

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

Sólo con la industrialización "sustitutiva de importaciones" y con el debate sobre las orientaciones centrales del desarrollo económico (más autónomas, sea en la línea "democrático-burguesa", sea en la estatal-desarrollista, o combinando ambas) hubo una reconceptualización de las políticas sociales.

A estas alturas se cambiaba la cara del Estado, con la diferenciación funcional del aparato estatal (creando ministerios de Trabajo, de Previsión Social, de Salud Pública, etc.) y con la difusión de la "política de masas", conforme la expresión de Gino Germani, por intermedio precisamente de los sectores sociales de la administración.

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

En los años cincuenta, tiene lugar el debate sobre el desarrollo económico de América Latina. La alternativa frente al *laissez faire* exportador, después de la crisis del treinta y de la interrupción de los flujos del comercio internacional durante la guerra, era el nacional-desarrollismo. Este, en sus líneas esenciales, requería la industrialización inducida por la acción estatal y la modernización de la sociedad y del aparato del Estado.

Frente a esta nueva ideología, ahora sí intervencionista, las viejas clases dominantes reaccionaron aferrándose a ideas todavía más liberal-conservadoras. El siglo XVIII vuelve a escena en "nuestra América". Empero, no es a partir de este bastión, más anacrónico que eficazmente reaccionario, que constituirá la base del nuevo conservadurismo. Esta surgirá de enfrentar al intervencionismo desarrollista que engloba lo social en la temática estatal con el *individualismo empresarial* y con la idea de *comunidad.*

En la actualidad, puede parecer aberrante afirmar que la idea comunitaria fue en los años cincuenta y sesenta el escudo de la reacción frente al estatismo de cuño social y desarrollista. Basta, sin embargo, revisar la literatura de la época. Al Estado se oponía la Iglesia; al plan, la libre iniciativa; al desarrollo nacional global, el desarrollo de la comunidad.[1]

Era una nueva época: ya estaban presentes la industrialización y la movilización de las masas. Eran otras, también, las ideas. Mientras en el período anterior se consideraba a la cuestión social como asunto de policía, ahora los ministerios de Trabajo actuaban y los gobiernos gustaban de exhibir indicadores de progreso social.

De todas formas, la sociedad asimilaba con lentitud las consecuencias de haber colocado en primer plano si no la cuestión social, por lo menos el problema de la fuerza de trabajo y, más tarde, el de las necesidades sociales generales. Había reacciones que no provenían solamente del persistente anacronismo de las clases oligárquicas e, inclusive, industrial-oligárgicas. A esto se

---

[1] A este respecto, existe un significativo documento preparado por A.G. Frank, para la CEPAL.

agregaba un toque de internacionalismo burgués. La ideología y la política de "desarrollo de la comunidad" contaban con el apoyo tanto de las agencias oficiales del gobierno americano, como de las organizaciones internacionales de desarrollo.

Por cierto, estas últimas no eran contrarias a la elevación de las condiciones de vida, pero propugnaban un abordaje desarrollista de la cuestión, que se oponía al enfoque del progresismo latinoamericano y de la CEPAL. En lugar de fomentar la intervención del Estado, se trataba de promover, en la base de la sociedad y más fragmentariamente, las competencias, las iniciativas individuales y la pequeña escala,[2] que asegurarían, simultáneamente, la "promoción humana" y el desarrollo social y económico.

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

Sin embargo, independientemente de este embate ideológico, el proceso real de expansión económica exigía algunas soluciones globales a los problemas sociales, lo que condujo a una nueva "inversión ideológica" en América Latina, durante los años sesenta. Las agencias internacionales de desarrollo, versadas en la reconversión económica, sea para el esfuerzo de la guerra, sea para la reconstrucción, como ocurrió con la aplicación del Plan Marshall en Europa, se reubicaron. Sin aceptar las tesis estatal-desarrollistas que, consideradas seriamente, implicarían una modificación sustantiva del esquema vigente de dominación social y económica, incorporaron a su ideología y a sus prácticas otra visión de los problemas sociales y de las políticas para enfrentarlos.

De alguna manera, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, posteriormente, el Banco Mundial, fijaron la agenda de cuestiones sociales "legítimas", es decir, que podían y debían ser enfrentadas por los gobiernos y, asimismo, definieron la forma mediante la cual se daría apoyo financiero externo a estas políticas. Finalmente, aunque rechazando la noción del Estado-planificador global, segmentaron y empaquetaron en grandes proyectos las áreas de actuación pública.

Así, sorprendentemente, la crítica progresista tanto de la CEPAL como de la izquierda, se vio atada a las políticas reformistas de las agencias internacio-

---

[2] Los estudios sobre los empresarios, de moda al iniciarse la década del 60, forman parte de este proceso ideológico. Mis escritos tuvieron que enfrentar esta temática.

nales y, en conjunto, recibieron el fuego cruzado de la derecha tradicional, que no aceptaba estos alardes de progresismo, y de la izquierda revolucionaria. El símbolo de esto fue el Che Guevara criticando, en la reunión de Punta del Este de 1961, "la revolución de las letrinas".

¿En qué consistía esta nueva política?

En la práctica, implicaba desplazar el eje de la cuestión social desde la regulación de las relaciones de trabajo (salario mínimo, jubilación, sindicatos, etc.) hacia el atendimiento de las necesidades sociales básicas del consumidor en general (agua, saneamiento, vivienda, educación).

A principios de los sesenta, todavía no se había delineado la temática explosiva de la "cuestión urbana" y su amplia gama de problemas, desde el referido a la violencia en las grandes ciudades hasta lo relativo al transporte colectivo, al ocio y al tiempo libre, etc. Sin embargo, los otros ejes de la política social de los sesenta ya estaban definidos en Punta del Este y fueron perfeccionados gracias a las sugerencias del BID, de la "Comisión de los nueve sabios", encargada de revisar los planes de desarrollo, y de las entidades gubernamentales nacionales que detallaron tal política.

Detrás del nuevo "reformismo" incorporado a las políticas sociales había dos grandes reformas, la fiscal y la agraria, que, con escasas excepciones, avanzaron poco. La primera aparecía como una condición necesaria, que dotaría al Estado de los recursos necesarios para financiar ambiciosos proyectos en salud, educación, vivienda y previsión social. Desafortunadamente, ella se llevó a cabo transfiriendo principalmente recursos desde los sectores asalariados mejor remunerados hacia los menos capaces de contribuir a los gastos sociales y, en menor medida, transfiriendo recursos del capital al trabajo.

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

2. **Plan y proyecto en los años setenta**

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

Sin duda, hubo un reordenamiento de las políticas sociales. Por ejemplo, quien revise los trabajos hechos por la División de Asuntos Sociales de la CEPAL observará el empeño que se puso para introducir en la "catedral" de la planificación económica la preocupación por la "dimensión social". Los primeros esfuerzos consistieron en aplicarle a ésta el enfoque y la metodología creados para proponer metas económicas sectoriales y adecuar los recursos disponibles a los fines deseados. Dicho intento fue desarrollado con éxito en los ámbitos de la salud y de la vivienda y, posteriormente, también en la educación, con la colaboración de las agencias especializadas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Bien o mal, se fueron delineando el diagnóstico de las necesidades básicas y el ordenamiento racional de las etapas por cumplir en el área social.

Sin embargo, la propia segmentación del plan basado en áreas-problema trajo consigo la fragmentación del impacto de las políticas sociales. La incorpo-

ración de la cuestión social se dio por la vía de la "racionalidad formal", es decir, de la adecuación entre medios y fines, sin que se discutiese el fin en sí, o sea, el carácter del desarrollo económico, y sin que se difundiese la idea de que la propia economía es social, como tantas veces criticó José Medina Echavarría.

En los años setenta, considerados como la "Década del Desarrollo", surgió, dentro de los propios organismos de las Naciones Unidas, la reacción crítica contra la sectorización de lo social y el formalismo del instrumental de la planificación en general. No es necesario reiterar lo que todos saben: el enfoque de la planificación integrada y su crítica alcanzaron con Marshall Wolfe su expresión más completa. Posteriormente, como lo demuestran los trabajos publicados en la *Revista de la CEPAL,* los estudios que se hacían en América Latina sobre "estilos de desarrollo" y, principalmente, los de Jorge Graciarena, Aníbal Pinto y el propio Wolfe, incorporaron la crítica sociológica al análisis económico del desarrollo y reintegraron la "cuestión social" al seno de la temática del crecimiento económico. Más allá del diagnóstico sobre las deficiencias y el formalismo de la relación inversión/meta, lo que faltaba era tanto la crítica al "estilo perverso" de crecimiento económico como la propuesta de alternativas destinadas a erradicar las desigualdades sociales y la pobreza. Aquí, nuevamente, el diagnóstico de José Medina Echavarría sobre las "nuevas utopías" desarrollistas –publicado en la *Revista de la CEPAL*– y el nuevo abordaje de los temas generales del desarrollo, realizado por Prebisch, se constituyeron en los marcos de referencia de ese cambio en el pensamiento sobre la relación entre las políticas sociales y el proceso de crecimiento económico.

La dinámica de lo real, sin embargo, no siguió esta misma trayectoria. A lo largo de los años setenta, prevaleció en la acción gubernamental la agenda establecida por las agencias internacionales para encarar los "problemas sociales". Sin duda, aparecieron reflejadas algunas de las preocupaciones por el estilo de desarrollo. Desde que McNamara asumió su presidencia, el Banco Mundial puso a la pobreza como centro del debate, y Chenery incorporó la idea de que el crecimiento económico es compatible con la redistribución de la riqueza.[3]

Pese a todo ello, no sería posible, en el orden capitalista, desvincular las políticas sociales de la relación costo/beneficio. Tampoco fue posible evitar la contradicción flagrante, en gran parte de América Latina, entre una filosofía "progresista" respecto a las preocupaciones sociales y un Estado crecientemente autoritario.

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

Es cierto que, a principios de los setenta, se intentó la alternativa –ciertamente fugaz– de la Unidad Popular en Chile, la alternativa persistente de Cuba

---

[3] H. Chenery *et al. Redistribution with Growth,* Oxford University Press, Londres, 1974.

y, más recientemente, de Nicaragua, donde las soluciones a los problemas sociales básicos (salud popular, analfabetismo, alimentación e, incluso, vivienda) fueron inspiradas en marcos radicalmente distintos. Pero, por lo general, prevaleció en el continente la instrumentación de políticas sociales por Estados autoritarios, cuya base de apoyo se correspondía con un orden económico y un estilo de desarrollo dirigidos a la defensa de los intereses de minorías privilegiadas. En muchos países, se trata de un Estado militarizado. Pero ni siquiera los otros se transformaron en un "Estado de bienestar" al estilo europeo. Aun en los países democráticos, el peso del sector asalariado en la definición de las políticas es muy restringido. Entre los países grandes, tal vez México puede ser considerado una excepción. Por lo tanto, no se elimina la contradicción visible entre la intención redistributiva de las políticas sociales y la práctica monopolizadora del orden económico.

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

En Brasil, por ejemplo, hubo cambios significativos en la concepción de la política social. Ellos se enmarcan en el *interplay* entre las demandas redistributivas fomentadas por los organismos internacionales y las entidades sociales del Estado nacional, y la orientación prevaleciente en el orden económico y político, que tiende a la "acumulación salvaje de capitales". Para evaluar el peso del nuevo polo dinámico de las preocupaciones sociales "mundializadas" es suficiente mencionar que, incluso la política demográfica a la cual el régimen militar se oponía enérgicamente, acabó siendo objeto de atención por las entidades gubernamentales.

Además, se volvió rutina para las actuales administraciones la preocupación por el suministro de agua a los grandes centros urbanos (que tiene efectos directos e inmediatos sobre los niveles de mortalidad infantil), los programas costosos y necesarios de saneamiento básico, escolaridad primaria y, principalmente, el intento de solucionar problemas habitacionales. [4]

El hecho de que dicho énfasis se haya transformado en rutina no garantiza que exista la capacidad de resolver los problemas sociales, ni que las políticas estén encaminadas en el mejor sentido.

En términos generales, en el caso brasileño, puede observarse que funcionó razonablemente todo lo referido a "inversiones en infraestructura". Por medio de ellas se da el casamiento amoroso (pero repleto de equívocos) entre los "intereses sociales" y el objetivo concreto del orden capitalista, representado por los contratos estatales otorgados a las grandes empresas para abrir carreteras, canalizar ríos, construir represas hidroeléctricas, hospitales, universidades, etc. Son "programas sociales" de gran rendimiento económico para el sector privado. Por eso tuvieron éxito. *Prestar servicios,* al contrario, requiere otra motiva-

---

[4] Para una evaluación, véase el documento del Banco Mundial, *Brazil: Human Resources. Special Report,* Washington, 1979 (principalmente pp. 5-59).

ción, más difícil de sostener consistentemente por regímenes cuya esencia nada tiene que ver con el principio de "servir al pueblo".

Además, la racionalidad capitalista impone la preocupación por el rendimiento de la inversión, cuestión que se vuelve dramática en el caso de la vivienda. Todos los informes sobre los "planes habitacionales" y sus sistemas de financiamiento demuestran, sin excepción: primero, los altos niveles de incumplimiento; segundo, la reorientación paulatina de los programas, que dejan de atender a los sectores con ingresos entre 1 y 3 sueldos mínimos, para concentrarse en quienes perciben entre 3 y 7 sueldos mínimos; inclusive, frecuentemente se reubican fondos para permitir que los sectores de la clase media puedan acceder a la casa propia.

Como ya se sabe, incluso los fondos sociales (para vivienda, previsión social, etc.) fueron utilizados para otros fines, siendo puestos a disposición del sector privado, en unos casos, y del Estado en otras ocasiones. La privatización general de la función pública, el hecho de que las actividades de servicio fueran sometidas no sólo al criterio de la rentabilidad sino incluso apropiadas por empresas, es otra característica de esas políticas sociales.

En Brasil, el caso de la salud y la asistencia pública fue característico: el Estado recauda las contribuciones previsionales y asistenciales de los asalariados (la amplitud de la población económicamente activa se expandió innegablemente) y las transfiere a empresas hospitalarias y médicas. Como el funcionamiento de esas empresas está basado en el criterio de la ganancia, el costo del servicio médico es alto, llegando inclusive a comprometer la capacidad estatal de garantizar las jubilaciones y pensiones. De esta manera, se crea un déficit en el presupuesto de la Previsión Social, que es presentado al público como si fuese consecuencia del burocratismo (por la crítica superficial de la oposición) o de la irracionalidad en los niveles de tributación (por el gobierno). La solución consiste en la elevación de la carga fiscal, y no en corregir la deformación creada por la privatización de una función pública. [5]

En síntesis, y dicho de otra manera, se dio una confluencia entre: a) la presión modernizadora de la nueva ideología de las políticas sociales propiciada por las grandes agencias promotoras y financiadoras; b) el postular soluciones a los problemas sociales sin alterar sustantivamente la estructura socioeconómica que los crea; c) los intereses específicos de la economía empresarial que, en sociedades donde el proceso de acumulación moderna nació en la etapa del capitalismo monopolista, integran la acción estatal con el objetivo de promover contratos y conseguir ayuda para sostener los recursos necesarios a la acumulación, y d) la necesaria modernización y transformación tecnocrática del aparato estatal para llenar los vacíos creados por la "crisis de legitimidad" del orden dominante.

El resultado de esa amalgama fue la práctica rutinaria de políticas sociales, que si bien enfrentó algunos desafíos de la sociedad de masas contemporánea,

---

[5] Véase al respecto, J.S. de Souza Braga y P.L. Barros Silva, "A crise previdenciaria: sinais de impasse na politica social"; en *Anais do IX Encontro Nacional de Economía*, volumen 2, ANPEC, Brasilia, 1981, pp. 897-914.

desvirtuó sustancialmente el sentido de la acción gubernamental, al privatizar segmentos del Estado, al mostrar su incapacidad crónica, que no tiene nada que ver con el *Welfare State,* para atender los intereses de las mayorías, y al comprometerse con los intereses empresariales en la proposición y ejecución de las políticas sociales.

3. Los años ochenta: alternativas y perplejidades

Como telón de fondo de los cambios de énfasis en las políticas sociales se dio en América Latina una gran transformación que puede resumirse en una frase: la readaptación de las economías y las sociedades locales a la nueva división internacional del trabajo y a la internacionalización de la producción capitalista.

En este proceso, las dos fuerzas propulsoras son la empresa (principalmente multinacional) y el Estado. Más aún, al fortalecerse el proceso de formación de oligopolios que operan a escala mundial y dado el hecho de que tal proceso requiere elevar crecientemente el consumo y regular e incentivar la acumulación, el resultado es que el Estado y la empresa se interpenetran cada vez más.

La sociedad actual, compuesta por grandes unidades productivas y por burocracias macrocéfalas (que Touraine llama "sociedades postindustriales") para enfatizar el peso del sector servicios y el rol decisivo de las agencias estatales en la formación de modelos culturales, es, simultáneamente, una "sociedad de masas". Ello no implica que hayan desaparecido las clases sociales y la explotación, sino que se quiere subrayar cierta uniformidad de estilos de consumo, una fuerte concentración de los medios de información en agencias especializadas, el control y la posibilidad de transmitir informaciones por los *mass media* y, principalmente, la fragmentación de los intereses sociales de los grupos, clases y personas en un número enorme de *issues* específicos, que pueden ser manipulados con relativa facilidad por la empresa y el Estado.

Obviamente, estos rasgos no pueden ser generalizados para toda América Latina. Sería apresurado sostener que aquí la temática social sufre una crisis semejante a la que caracteriza a Europa Occidental.[6] En ésta, la emergencia de un nuevo tipo de sociedad, que requiere de un Estado que apoye al gran capital (lo que hace que incurra en la "crisis fiscal" y obstaculiza el mantenimiento del *Welfare State),* acabó generando lo que Habermas llamó "crisis de legitimidad". En América Latina hay otros problemas (creciente endeudamiento público para financiar el desarrollo, desorden y despilfarro burocrático, corrupción, etc.) y ni siquiera se nota la presencia del *Welfare State,* por lo que las masas continúan esperando que la acción estatal reoriente las prioridades de la inversión y dé continuidad a las políticas sociales.

Sin embargo, carecería de fundamento histórico-estructural considerar que la inserción de la economía latinoamericana en la nueva división internacio-

---

[6] Para un análisis de las políticas de bienestar en los países altamente industrializados, véase R. Mishra, *Society and Social Policy.* McMillan, Londres, 1977.

nal del trabajo y su industrialización incompleta por la internacionalización productiva, llevarán a la instauración del patrón histórico de las sociedades que se desarrollaron en Europa, durante la fase del capitalismo competitivo de mercado. En América Latina (como en otras regiones periféricas que se industrializaron e internacionalizaron), la oligopolización de la economía y la estatización de la vida cotidiana se desenvuelven sobre un fondo histórico caracterizado por el latifundio, la economía exportadora basada en grandes unidades "coloniales" de producción, la marginalización social, la presencia de elementos de la antigua estructura esclavista de producción, el control político oligárquico y el populismo reactivo, todo lo que significa, en síntesis, la ausencia de la propia noción de ciudadanía.

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

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

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

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

En algunos casos, puede que inclusive la continuidad de las políticas sociales integre y asegure a la población económicamente activa un conjunto de "derechos sociales" y cierto bienestar material (obviamente, pienso en los países del Cono Sur con niveles más altos de ingreso). En los demás, es probable incluso que continúe dándose lo que fue tan bien señalado por Wanderley Guilherme dos Santos: el hecho de que la libreta de trabajo reconocida por el Estado, la previsión social y ciertos derechos y garantías mínimas pasen a constituirse en la dimensión latinoamericana de reconocimiento de la ciudadanía, una "ciudadanía reglamentada".[7] Y esto cuando no están "en receso", como sucede en los regímenes autoritarios contemporáneos.

Sin embargo, esta otra faz de la idea marshalliana de ciudadanía viene acompañada de un nuevo problema: el de la heteronomía del poder, de un Estado que se vincula a las necesidades de las masas por la vía tecnocrática de atender reivindicaciones propuestas por el mismo Estado, "legitimadas" mediante la difusión de modelos culturales sin que, en la práctica, los beneficiarios se constituyan en actores del proceso social y político.

Esa forma específica de integración parcial y manipulada por las cúpulas caracteriza hoy el proceso de adecuación de las sociedades latinoamericanas al "nuevo orden". Aun en los países donde hubo, en el pasado, avances de la "ciudadanía" en términos similares a los que caracterizaron la historia europea (Chile, Uruguay y Argentina), la militarización del Estado y la fusión oligopólico-burocrática de la economía y del Estado han provocado el "receso de la ciudadanía". En los demás países, con obvias excepciones, se pasó de la marginalización a la ciudadanía regulada.

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

En este contexto se plantean como históricamente posibles, para la década del ochenta, por lo menos tres alternativas: a) la recuperación del aparato del Estado por una alianza de clases (como en Nicaragua, o de manera pervertida, en México) o por una clase (como en Cuba) que persiga la reversión del estilo de desarrollo prevaleciente, dando la jerarquía y las prioridades correspondientes a las políticas sociales; b) la continuidad en la utilización por el Estado de las políticas sociales dentro del esquema de intereses de un estilo de desarrollo marcado por el capitalismo internacionalizado y oligopólico, y c) una reacción social que se contraponga a la alternativa anterior, poniendo límites a la

---

[7] W.G. dos Santos, *Cidadania e justiça: A política social na ordem brasileira.* Editora Campus, Río de Janeiro, 1979, especialmente capítulos 4 y 5. Este libro es básico para la comprensión del tema.

tendencia favorable a la utilización de las políticas sociales como forma de garantizar a perpetuidad el proceso de ciudadanía regulada y restringida.

No quiero ocuparme en este trabajo de la primera alternativa, que parte de supuestos radicalmente distintos a lo que ocurre en la mayor parte de América Latina y que supone una ruptura revolucionaria. Tampoco es necesario especular sobre las consecuencias de la continuidad del patrón actual, sugerido en la segunda alternativa. Me limitaré, por lo tanto, a hacer algunas consideraciones en torno a las reacciones que la sociedad de masas podría ofrecer en aras a una utilización generalizada y genuina de las políticas sociales, en beneficio de las mayorías.

Ya se observan, en la actualidad, las líneas de fuerzas de esta reacción, por un lado, en la *autonomía* de las presiones sociales frente al Estado y, por el otro, complementariamente, en la noción de que cuanto más *descentralizado* sea el servicio social y cuanto *más próximo esté al control directo* por la clientela, más democráticos y más eficaces serán sus resultados.

En el plano ideológico, la reacción contra el Estado autoritario y burocrático, manipulador de la voluntad de las masas y que presta servicios sólo para regular y atender limitadamente la voluntad de participación y de seguridad social, es también sorprendente. Hubo una especie de retorno a la noción de *comunidad* y de desarrollo social y económico basado en la comunidad. Estas nociones que en los años 50 eran percibidas como retrógradas, resurgen ahora como el *dernier cri* del progresismo.

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

A título de esclarecimiento, justamente, conviene decir que si bien en lo formal la reivindicación contemporánea de la acción comunitaria se asemeja a la orientación antiplanificadora del estilo de "desarrollo comunitario", ambas son, en lo sustancial, diferentes.

La postura actual es favorable a la *democratización* de la planificación, pero no se opone al plan. Por otro lado, el "sujeto histórico" de la acción comunitaria reactiva no es el individualismo burgués ni la tecnología de las agencias sociales, sino el "movimiento social". Así, la tendencia que desea oponerse al burocratismo estatal busca recomponer la unidad fragmentada de la sociedad por medio de la acción reivindicativa de las masas. A la previsión y omnipresencia del Estado se oponen la conciencia concreta de los intereses sociales y la solidaridad de la comunidad.

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

y, por otro, el propio Estado puede "devolver", contradictoriamente, la imagen de una ideología autonomista y comunitaria.

En cuanto al primer punto, si la acción reivindicativa se procesase apenas en lo social y en lo económico (por ejemplo, con demandas típicamente urbanas, por mejores transportes, más guarderías, habitación accesible, etc.), sin pasar por el nivel político (de los partidos y de la puesta en evidencia del esquema de sustentación del Estado), puede darse una "dialéctica perversa", como yo la denomino. O sea, puede ocurrir –y en América Latina ya ocurre– que el horror a la política, el apego exclusivo a la acción de las bases y de la reivindicación concreta, animado por las instituciones sociales y los movimientos más identificados con el pueblo (en general, las iglesias y los grupos de acción popular directa), motive a la población a reivindicar "autónomamente" sus derechos y la impulse a exigir soluciones que, en la sociedad moderna, sólo pueden ser ofrecidas por las agencias gubernamentales. En este caso, el líder popular termina por dialogar a solas, o sea, sin mantener solidaridades políticas más amplias con el funcionario del Estado, tecnócrata o no, que es el único capaz de ofrecer soluciones concretas. Sin querer y sin saber, el movimiento más puro y autónomo hace un pacto con el diablo: se arriesga a ser interlocutor y a darle validez precisamente a aquello que desea combatir, al Estado burocrático y alienante.

Con referencia al segundo punto, la ideología anacrónica de las clases dominantes de las sociedades avanzadas post-*Welfare State* es el friedmanismo más rudimentario que pregona, precisamente, la reducción del Estado, la vuelta a la acción individual y a la comunidad (en su sentido antiguo) y la pulverización de los recursos públicos en manos privadas. Esa otra cara de la reacción contra el burocratismo, aunque de difícil asimilación por las sociedades latinoamericanas, está en marcha, por ejemplo, en Chile.

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

En verdad, para enfrentar esa temática se exige superar los horizontes ideológicos propios de las sociedades capitalistas de los siglos XVIII y XIX. Es ilusorio suponer que la superación del burocratismo que caracteriza a las sociedades basadas en economías oligopólicas y en la fusión de los intereses del Estado y la empresa pueda darse por la restauración del liberalismo. La versión antiplanificadora, anti-*Welfare State*, de recuperación de la individualidad como centro de la acción social (inclusive para que ella sea extensiva a la "comunidad") no supera los marcos del idealismo.

En vez de eso, la reacción moderna y consistente –que se abre como opción para la década de 1980– requiere la *democratización del Estado* y no sólo su negación en nombre de la buena sociedad. Ya no existe la frontera clásica entre sociedad civil y Estado. La imbricación recíproca del mundo de la producción con el mundo de la política descarta la hipótesis de que volviendo al pensamiento liberal puedan solucionarse los *impasses* contemporáneos. Para superarlos no sería suficiente siquiera rebautizar a Marx con una lectura liberalizante de Gramsci.

Con esto no quiero negar la fuerza motora de los movimientos sociales y de la acción de la base, sino sólo evitar el peligro de que al adoptar una actitud ingenua consistente en dar la espalda a la política y al Estado, se acabe, por la lógica de la dialéctica perversa, reforzando la dominación vigente y la acción del Estado no controlada globalmente por la sociedad.

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

Estas son, a mi entender, las grandes cuestiones que se abren en la agenda de los años ochenta para dar nuevo rumbo a la noción y a las funciones de las políticas sociales. No sostengo la ilusión, por lo tanto, de que el liberalismo antiestatizante será la panacea para este continente. Tampoco pienso que después de él, como ocurrió en Europa, se abrirá el camino para el *Welfare State.* El gigantismo de la empresa y del Estado sin la contrapartida de una acción vigorosa de las masas en América Latina, ya han creado un mundo que exige saltarse las "etapas" tanto del *grass-rootismo* y de la capacidad privada de defensa de los intereses, al modo norteamericano, como del *Welfare State* del período de la crisis fiscal y de la crisis de legitimidad europeas, para avanzar hacia formas más creativas, basadas en una fuerte acción estatal con control popular directo y democrático, que permitan generalizar la ciudadanía y el bienestar. De no ser así, la lógica actual de los servicios básicos, parcialmente garantizados por la asociación entre ganancia y política social, sin preocupación por la autonomía y los intereses concretos de las masas, continuará definiendo los parámetros de las sociedades latinoamericanas que no hayan roto revolucionariamente el patrón de desarrollo vigente.

EMPLEO Y ESTRATIFICACION SOCIAL

Víctor E. Tokman

Resulta particularmente difícil efectuar un comentario sobre el trabajo presentado por Fernando Henrique Cardoso a este Simposio,[1] fundamentalmente, porque coincido con gran parte de su contenido. Por ello, trataré de abordar sólo dos aspectos, que Cardoso destaca y que considero de la mayor importancia. El primero, es colocar al empleo en el centro de la cuestión social. El segundo se refiere al fracaso de las estrategias sociales tecnocráticas que se trataron de implementar en la región y cuya causa, de acuerdo al autor, no radica en la debilidad técnica para hacer el plan, sino, más bien, en la decisión política para implementarlo.

1. Empleo: diagnósticos y realidad[2]

Conviene, en primer lugar, revisar lo que se esperaba ocurriera en materia de empleo en las décadas pasadas para así verificar si el diagnóstico que se efectuó captaba adecuadamente los acontecimientos reales. Gran parte del pensamiento en esta materia aceptaba el modelo "normal" del traslado de la población desde zonas rurales a centros urbanos; dentro de las ciudades, a los sectores secundarios y, fundamentalmente, a la industria manufacturera; y, por último, una tendencia hacia la homogeneización, con reducción de las diferencias de productividad. Dicho modelo "normal" se basaba en los análisis históricos efectuados por Kuznets y Clark quienes, manejando una gran masa de información tanto comparativa entre países, como a través del tiempo, encontraron sustento

---

1 F. H. Cardoso, "Las políticas sociales en la década del 80. ¿Nuevas opciones?", en este volumen.

2 Los temas aquí esbozados se desarrollan con mayor detalle en V. E. Tokman, "Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950-80", en *Revista de la CEPAL*, agosto 1982.

empírico para ratificar que la primera y última tendencias se registraban en casi todos los países del mundo. No resulta, sin embargo, tan claro el papel que debía corresponderle a los sectores secundarios y a la industria en particular ya que, aun en los estudios originales, sólo se encontraba tal tendencia en los análisis comparativos entre países y no en el efectuado a través del tiempo.

En América Latina, la CEPAL de la década de los 60 y en particular los escritos de Raúl Prebisch buscaron explicar las distorsiones que se registraban en el proceso de desarrollo de la región. En alguna medida, aun sin explicitarlo, se usaban como marco de referencia los desvíos ocurridos en torno al modelo "normal". En lo fundamental se identificaron dos características: la urbanización prematura que, de hecho, consiste en afirmar que en América Latina se ha registrado un proceso anticipado de migración; y la denominada "deformación estructural", que consiste en una expansión muy acelerada de los sectores terciarios. Estas dos características resultan, según esta concepción teórica, de la insuficiencia dinámica de las economías latinoamericanas, del hecho de ser países de industrialización tardía y de la necesidad de absorber grandes contingentes de mano de obra que desarrollaban actividades artesanales.

Las contribuciones más recientes de Prebisch replantean la interpretación de los 60 y rescatan la insuficiencia dinámica como uno de los factores fundamentales, pero profundizando en el análisis de la apropiación y la utilización del excedente. Mantienen, asimismo, a la industrialización tardía como uno de los factores que contribuyen a explicar la situación, e incorporan la heterogeneidad inter e intrasectorial como una variable de importancia en el análisis.

Cabe preguntarse qué pasó entre 1950 y 1980 en términos de la evolución de las distintas variables. En primer lugar, es cierto que América Latina registra un proceso de migración campo-ciudad sumamente acelerado, pasando de tener 55 por ciento de la fuerza de trabajo en actividades agrícolas a 35 por ciento en 1980. ¿Es, sin embargo, esta migración prematura? Si se compara ese ritmo de migración con el registrado en los Estados Unidos en el período 1870-1903, época en que dicho país mostraba características poblacionales similares a las latinoamericanas del período en estudio, se observa que lo que aquí demoró 30 en Estados Unidos llevó 33 años. De manera similar, igual intensidad migratoria registró Suecia a comienzos de siglo y Japón en el período entre guerras. Ello induce a pensar que si bien la experiencia latinoamericana en materia de migración es acelerada, no constituye por cierto un caso único. Dicho sea de paso, cabe también observar que el crecimiento de la población, que ha sido señalado como uno de los factores explicativos importantes del problema ocupacional en América Latina en los últimos 30 años, es similar al que registró Estados Unidos a fines del siglo pasado.

¿Qué pasó con la deformación estructural? La CEPAL la fundamentaba en la disminución de la fuerza de trabajo empleada en la industria manufacturera que en 1925 alcanzaba al 35,4 por ciento de la fuerza de trabajo, y en 1960 a sólo el 27,1. Asimismo Prebisch, trabajando con el concepto ampliado de sector secundario, mostraba caídas similares entre 1950 y 1970. Estudios más recientes del PREALC muestran, sin embargo, que los sectores secundarios prácticamente mantuvieron su participación en la fuerza de trabajo en torno al 40 por ciento en ese período. En particular, la industria manufacturera decreció su absorción porcentual de empleo, pero esta caída fue muy leve y se estabilizó en torno al

28 por ciento. Nuevamente, este tipo de comportamiento no ha sido singular de América Latina, sino similar a la experiencia norteamericana de fin del siglo pasado y a la más reciente del Japón. Tampoco se encuentra fundamento empírico para sostener una singularidad latinoamericana en este aspecto si se revisa la experiencia de numerosos países examinados por Kuznets.

A este respecto, cabe corregir una interpretación usualmente aceptada, derivada de lo anterior, que adjudica un muy pobre desempeño a la industria manufacturera en materia de empleo en América Latina. Por el contrario, los análisis más recientes permiten afirmar que ella se ha estado expandiendo a tasas de alrededor del 3,4 por ciento anual en los últimos 30 años y que la de alta productividad lo ha hecho al 3,8 por ciento por año. Estas tasas no sólo son altas sino también sostenidas a lo largo del tiempo y se ubican entre las más altas del mundo.

A la luz de esta nueva información conviene volver a examinar los posibles factores explicativos. En primer lugar, se señala frecuentemente que América Latina registra un problema de insuficiencia dinámica y de escasa capacidad de acumulación. Sin embargo, a juzgar por lo ocurrido entre 1950 y 1980, el crecimiento del producto de América Latina es mayor que el registrado por Estados Unidos en el período entre 1870 y 1903. Asimismo, el coeficiente de inversión es prácticamente igual al registrado por Estados Unidos en esos años, en los cuales la economía americana registra las tasas de inversión más altas del último siglo y medio y que, además, son las más altas del mundo desde mediados del siglo XIX, por lo menos hasta 1960.

La insuficiencia dinámica no es entonces el factor fundamental. En cuanto a la heterogeneidad estructural, conviene observar tres dimensiones del problema. Una es la presencia y permanencia de actividades de baja productividad, lo que se ha dado en llamar el sector informal urbano; la segunda, la evolución de las diferencias intersectoriales de productividad; y la tercera es el comportamiento de las diferencias intrasectoriales.

El sector informal urbano no disminuye a pesar del alto crecimiento industrial moderno. Todavía absorbe alrededor del 30 por ciento de la fuerza de trabajo urbana de América Latina.

Debe señalarse que Estados Unidos registraba, a comienzos de siglo, una proporción similar de su fuerza de trabajo desempeñando ese tipo de actividades, pero 20 años después había sido capaz de reducirla a 20 por ciento. Asimismo, en América Latina el sector informal existe en todos los sectores productivos, mientras que en Estados Unidos se concentraba en los servicios. Ello lleva a tres conclusiones preliminares: la magnitud del sector informal parece asociarse con procesos migratorios rápidos; hay diferencias fundamentales en la evolución a través del tiempo; y la asimetría que se registra en su distribución es importante, pues adiciona una carga mayor a la transformación industrial que debe experimentar América Latina.

En relación con las diferencias intersectoriales de productividad puede observarse que la agrícola es, en América Latina, relativamente baja y que la brecha de productividad se reduce a un ritmo sustancialmente menor al que tiene lugar en el resto del mundo. Asimismo, al comparar las productividades agrícolas y de los sectores secundarios, se observa que las diferenciales alcanzan de uno a cuatro y que la brecha no disminuye. Esto contrasta notoriamente con

lo registrado en otros países donde tales diferencias se ubican entre uno a dos y uno a 1,5 y tienen tendencia a disminuir paulatinamente. Ello pone en evidencia que la baja productividad agrícola latinoamericana es uno de los problemas fundamentales.

Por último, las diferencias de productividad dentro de los sectores son también mayores que en otros lugares y tampoco registran tendencias a la homogeneización. En Estados Unidos los otros servicios registraron una productividad del 30 por ciento de la promedial de los sectores de servicios y muy rápidamente se equipararon. En América Latina, hacia 1950, la diferencial de productividad era mayor al 45 por ciento. Situación similar se da al interior de la industria manufacturera, según toda la evidencia disponible.

En resumen, del diagnóstico efectuado y de la evidencia revisada pueden extraerse algunas conclusiones. La primera afirma que no es peculiar de la región ni el alto crecimiento de la fuerza de trabajo, ni el intenso ritmo de migraciones, ni la distribución sectorial de la ocupación. En segundo lugar, lo que quizás constituye una característica singular es la existencia y permanencia de un amplio "sector informal" o de "estratos inferiores" o de "capas técnicas de menor productividad". Sin embargo, lo diferente no es la existencia de dichos contingentes, sino la magnitud de las diferencias de productividad inter e intrasectoriales. Esto es lo que muy adecuada y sintéticamente Aníbal Pinto ha llamado la heterogeneidad estructural. Las mayores diferenciales de productividad implican un mayor costo para crear empleo, para absorber migrantes y para reconvertir empleo informal en moderno.

Cabe preguntarse por qué las diferencias son mayores. Pueden señalarse dos posibles pistas. La primera es que, sin duda, la industrialización tardía de la región ha significado acceder a la tecnología, en tiempos diferentes, lo que tiene aspectos positivos y negativos. La segunda es que la distribución de la riqueza y el acceso a la misma es altamente desigual y produce una mayor disparidad en términos de productividad. Ello se observa en el caso de la agricultura cuando se compara la distribución de tierras en América Latina y en Estados Unidos y, también, cuando se observa la concentración de activos en la industria manufacturera latinoamericana en comparación al resto del mundo. Por otro lado, como los mercados de capital son sumamente imperfectos en la región, el acceso a los mismos no contribuye a disminuir las diferencias generadas por la desigualdad en la distribución de la riqueza.

En definitiva, el mayor costo de crear empleo implica un mayor requerimiento de inversión, lo que a su vez demanda un mayor esfuerzo de ahorro. De allí surge lo que Prebisch denomina la insuficiencia dinámica. Más que en incrementar la inversión, el problema consiste en alterar su estructura, pero ello lleva, en definitiva, a buscar formas para alterar la distribución y el acceso a la riqueza.

2. Estratificación social y viabilidad estratégica

Quisiera, en segundo lugar, abordar la cuestión señalada por Cardoso respecto al fracaso de las estrategias sociales y tratar de analizar dicho fracaso en función de los grupos que, en definitiva, determinan que un proyecto social sea viable o no.

El problema es más general, pero me centraré en el caso de Chile porque la crisis y la respuesta es aquí más clara y nítida, y permite extraer algunas inferencias.[3]

En primer lugar, tras muchas de las estrategias sociales estaba la dicotomía simplista de una organización social bipolar, en la cual el proletariado industrial se enfrenta con la burguesía. Ello se encuentra tanto en los clásicos como en Kuznets, o en los economistas más contemporáneos. La vigencia de este tipo de estratificación es de singular importancia para determinar las demandas sociales y los problemas que son confrontarán al tratar de implementar distintas estrategias en este campo.

En las últimas tres décadas en Chile, el empleo industrial aumenta aceleradamente en valores absolutos, pero no en relación a la fuerza de trabajo. Asimismo, el empleo en el sector moderno y en el sector informal crecen *pari passu.* Sin embargo, en los últimos ocho años de la década del 70 hay un quiebre fundamental en las tendencias históricas. Por un lado, cae la industria manufacturera no sólo en términos porcentuales, sino también en términos absolutos. Existen en 1980, 150.000 puestos industriales menos que a comienzos de la década. Por otro, cae el empleo en los sectores modernos y se expanden los sectores informales pero, fundamentalmente, aumenta la desocupación abierta (que se triplica) y las formas de subutilización visible (vía programas de emergencia). Esta evolución, por cierto, no sugiere que la proletarización aumente.

Si se observa la evolución de los obreros industriales, se verá que la vanguardia obrera de los análisis más clásicos, es decir, aquella relacionada con los sectores secundarios, se mantiene porcentualmente entre 1950 y 1970, aumentando durante ese período en 60.000 personas. Por el contrario, durante la última década, cae como proporción de la fuerza de trabajo total urbana y, aún más, en términos absolutos. En 1980 se cuenta con 65.000 obreros menos que en 1971. Tomando los obreros en conjunto, con independencia del sector en que trabajen, la caída se manifiesta también porcentualmente; pero, en particular, se observa que se cuenta con 120.000 trabajadores menos.

Cabe preguntarse dónde están los obreros. En primer lugar, muchos de ellos pasaron a estratos de clase media, sea en puestos jerárquicos o en empleos no manuales. Sin embargo, la magnitud de dicho movimiento no es particularmente significativa. Cabe destacar, en relación al acceso a categorías de trabajo no manual, que la reversión en el papel del Estado que se observa en la última década cierra un importante canal de movilidad en el desarrollo histórico de la región. En particular, los obreros se convirtieron en desempleados o en subempleados, sea través de programas de emergencia, sea porque engrosaron las filas de los que laboran en actividades de baja productividad en el sector informal urbano.

De lo anterior pueden extraerse las siguientes inferencias. En primer lugar, que los cambios que están ocurriendo en la región alteran la estructura económica y, por ende, la del empleo. A su vez, éstos afectan de manera significativa la estratificación social. En segundo lugar, se observa en la última década y en

---

[3] Con posterioridad al Simposio, se desarrolló este análisis para el caso de Chile y Argentina. Véase, R. Lagos y V. E. Tokman, "Monetarismo global, empleo y estratificación social", en *El Trimestre Económico,* en prensa.

particular en algunos países de la región un proceso de caída acelerada de la industria y un freno en el proceso de modernización. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, el proceso esperado de proletarización no sólo no avanza sino que incluso se contrae, aun en términos absolutos. En cuarto lugar, sigue habiendo, como en el pasado, movilidad hacia la clase media, pero está cambiando su composición, por un lado, entre empleo público y privado y, por otro, entre sectores jerárquicos y sectores más diferenciados por el nivel de sus remuneraciones. Por último, surgen nuevas formas de estratificación que involucran a aquellos que están desocupados o que deben desempeñar trabajos de muy baja productividad.

Lo anterior lleva a dos reflexiones finales. La primera es considerar al empleo como el centro de la cuestión social y, la segunda, reiterar que la sociedad en que vivimos es mucho más compleja y contestataria de lo que puede inferirse de las interpretaciones tradicionales, sucesivamente simples. Ello implica una tarea para todos los involucrados en llevar adelante estrategias de desarrollo social. La tarea, como señala Cardoso, no es tanto de perfeccionamiento técnico sino, más bien, de entender la orientación de los distintos grupos sociales, interpretar sus demandas, sus aspiraciones y sus motivaciones.

CULTURA, TOMA DE DECISIONES EN LA BASE Y DESARROLLO

Rex Nettleford

Provengo de esa parte del continente que habitualmente está pegada a América Latina por conveniencia administrativa. Se oye hablar generalmente de "América Latina y el Caribe". Recientemente, a causa de nuestra capacidad irritante, resultado de la experiencia de los años 70, hemos sido elevados al Plan Decantador. Y la iniciativa, bastante interesante, ha sido tomada, como es habitual, fuera de la región. Para ser justo, debiera admitir que hubo sugerencias de por lo menos dos gobiernos, los de Barbados y Jamaica, sobre la necesidad de lo que llamaron un plan de asistencia mini-Marshall. Frente a estos antecedentes, el tema en discusión cobra un significado especial.

Me impresionó mucho el documento de Cardoso. Con muy poco de lo allí tratado podría estarse en desacuerdo. Excepto, por supuesto, que yo lo veo desde una perspectiva diferente. Estoy impresionado por el gran apoyo de teoría que apuntala el trabajo. Yo vengo de otra tradición; ésta es probablemente la diferencia entre el temperamento anglosajón, heredado en el Caribe de la Mancomunidad Británica, y el temperamento latino.

Me sentí algo preocupado mientras leía el documento. Temí que todavía nuestro modo de pensar estuviera aprisionado por las herencias europeas. Mis propias conexiones me llevan a este asunto de sensibilidades, a lo que alguien se ha referido como "superestructura". Considero importante decidir, básicamente, si somos americanos, en el sentido antropológico del término, o si debemos continuar siendo europeos. Porque en este último caso, continuaremos viendo nuestros problemas de desarrollo social y económico en términos eurocéntricos. Estoy realmente fascinado por la forma lineal en que todavía pensamos, situándonos a la izquierda, a la derecha o al centro. Lo interesante es notar —en estos análisis de década en década o cada cinco años— cuán cerca están los de extrema izquierda y los de extrema derecha. En realidad, los extremos de una línea se juntan en alguna parte del círculo. Por supuesto, la perspectiva es generalmente borrosa y ambos creen que realmente son muy diferentes. Esto es especialmente así en lo referente al rol del Estado y de la comunidad.

No estoy seguro de si en el Caribe el Estado toma iniciativas contra la comunidad, porque la historia de esa región gira en gran parte sobre la intervención del Estado o, si se quiere, sobre la acción política para lograr el desarrollo social. Esto ha sido importante en el desarrollo caribeño. Ahora, ese poder ha sido transferido del centro metropolitano a la periferia, lo que obliga a enfrentar el problema, que América Latina ha estado experimentando desde el siglo pasado, de la situación postcolonial. ¿Cómo será redistribuido ese poder, dónde se localizará, qué clase de alianzas son necesarias, a qué grupo debiera transferirse ese poder? Esto sigue siendo muy importante, y el hecho de que así sea, lleva a buscar estrategias. Desgraciadamente, hay la tendencia a mirar hacia todos los lados menos hacia aquí.

Ese es, generalmente, el problema. En esta forma, el socialismo, el marxismo, se torna muy importante, cuando realmente debería atenderse a las fuerzas sociales profundas que operan en estas sociedades. Weber, John Stuart Mill, Adam Smith forman parte de nuestro ambiente cultural; desafortunadamente, esos nombres todavía vienen de otros medios.

Estoy particularmente interesado en el desarrollo cultural, pero, nuevamente, eso puede ser descartado como "superestructura". Aunque por "cultural" no me refiero meramente a un poco de baile, a un poco de música, sino a los productos de la imaginación creativa, del intelecto creativo, a los valores que apuntalan todas las actividades humanas en una sociedad y a la forma en que éstas se relacionan, a su vez, con la sociedad y con la economía. Hablo de algo mucho más profundo que las manifestaciones superficiales a las que se ha definido como "cultura". Siento que esta dimensión ha estado ausente de la estrategia de los años 70. Se ha ignorado absolutamente el modo en que los pueblos han manejado su medio ambiente, cómo han aplicado su intelecto e imaginación en forma colectiva e individual. Es una falta en que hemos incurrido quienes planificamos el desarrollo social. Y es sabido que quienes planifican el desarrollo económico se orientan de una manera especial. En realidad, estamos planificando para nosotros mismos, suponiendo que la gente corriente no tiene intelecto ni imaginación. Cuando se admite que lo tienen, entonces se les atribuyen mitos del *folklore*, o se los vuelve especímenes antropológicos y se los utiliza de acuerdo con esto, aunque nunca usando los hallazgos de un modo significativo en el proceso de planificación.

No creo que en ninguna parte de América Latina y el Caribe se haya incorporado al proceso de planificación el rico material que yace en lo profundo de la experiencia y de la historia de la gente común. Este es uno de los desafíos más importantes para los años 80. Una de las maneras en que esto puede hacerse es observando seriamente los imperativos culturales de la gente corriente, la gente marginada. Todos los planes, mecanismos y procedimientos están siendo adoptados por ellos en postulados que no surgen de su experiencia actual, precisamente.

Si la política es el medio de administrar y manejar el poder, entonces la pregunta sería: ¿qué es el poder? Algunos en el Caribe pensarían que el poder tiene que ver con la capacidad de definir nuestro propio destino, de delimitar los parámetros en los que hay que trabajar y ser capaces de proseguir con la acción basada en esa definición.

Escucho que se habla de gente que *entra* en la corriente de la civilización y me pregunto: ¿en la civilización de quién? ¿en qué corriente? Es diferente si se piensa en *determinar* la corriente; se asume que existe una corriente fluyendo en algún lugar, esperando que los tributarios o afluentes se incorporen a ella. Yo lo veo de un modo totalmente diferente: uno tiene que determinar esa corriente y, para mí, ésa es la medida del poder.

Mucha gente en el poder pertenece a la clase de quienes reclaman un *pedigree* genealógico o educacional y pertenecen a las clases medias. Supongo que todos los presentes podríamos ser descritos así. Somos la clase de gente que habla sobre "el pueblo" para el cual hay que hacer los planes. Estoy seguro que muchos hemos asistido a conferencias internacionales donde alguien pregunta: "¿dónde está la gente corriente para la que estamos planificando? ¿por qué no están representados aquí?" La verdad es que ellos no pueden estar representados, a causa de los mecanismos que se usan para seleccionar a los participantes. Primero que nada, no poseen los mecanismos necesarios para desempeñarse allí. Véase, por ejemplo, la cuestión del idioma. Por supuesto, el idioma en el que yo hablo en estas conferencias no es el idioma en que muchos caribeños hablan la mayor parte del tiempo. Si se les habla de desarrollo, ciertamente entenderían algo, pero no es palabra usual en el idioma en que ellos hablan.

Las cabinas de traducción dicen "inglés" y "español", dos idiomas europeos, no creados por los pueblos de América. Existe una crisis de legitimidad. Todas las cosas que los pueblos de esta parte del mundo han creado para sí mismos, de la sustancia de su experiencia, son consideradas como menos buenas. Ahora, si se sigue funcionando con esa clase de perspectiva cultural no hay manera de encontrar las respuestas al desarrollo para la enorme mayoría de la gente que continúa institucionalmente marginada. Se mida a la marginalización mediante el PNB, que no siempre es el criterio más importante, o se la mida por el lenguaje que usan, los dioses que adoran, los modelos de afinidad que persiguen, el modo en que organizan el poder, y toman decisiones, se encontrará que, en suma, son marginales ante lo considerado legítimo en la región. Así, va a ser cada vez más difícil encontrar estrategias apropiadas a las necesidades del pueblo.

Sin embargo, algo ha surgido de los embustes que, durante las dos décadas pasadas, se esparcieron bajo el nombre de "desarrollo". Los pueblos para los que se han ideado las estrategias de desarrollo, han estado devolviendo los golpes de modos muy ingeniosos, entre otros el sabotaje. Se llevan planes y programas a las comunidades y no funcionan. Y nuevamente, con mucha frecuencia, no interesa saber cómo ha reaccionado el pueblo ante estos planes y proyectos y cuáles han sido sus puntos de vista.

Se sabe que la gente corriente usa varias estrategias para tratar con estos planes y proyectos de desarrollo diseñados para ellos. Una, es la violencia. Queman las oficinas de las autoridades y salen a las calles, si no se les proveen los servicios sociales, o si ven que los planes funcionan para otros y no para ellos. La violencia es una respuesta muy antigua a los planes y programas de desarrollo.

Recurren también a la migración. En el Caribe de habla inglesa el hombre en cautiverio se dio a la fuga, se dirigió a los cerros o a los arbustos, si la isla tenía cerros o arbustos. Cuando sólo tenían mar alrededor, en algunos lugares como Barbados, tendían a quedarse, pero en otros, huían y luego conducían la guerra de guerrillas contra el opresor en su país.

Los Estados Unidos de América y Europa han sido, hasta cierto punto, recipientes de emigrantes que abandonaron el Caribe.

La gente común también ha adoptado como respuesta la militancia sindical. Esta es una estrategia muy importante para enfrentar al desarrollo.

Asimismo, están el marxismo y el socialismo que, por supuesto, todo el mundo critica porque no calzan con los compromisos de los grupos burgueses dominantes. Tampoco calzan en mi paisaje particular, porque vienen de otro lugar.

Una primera responsabilidad de los planificadores es que los planes y estrategias de desarrollo arraiguen en la historia y en la experiencia en esta parte del mundo, lo que no suele suceder. Sin embargo, de estas estrategias o de estas respuestas han surgido una cantidad de lecciones.

La gente para la que se hacen estos planes sabe que necesita satisfacer sus propios intereses, sus propias necesidades, y resolver sus propios problemas. Sabe también que muchas de las organizaciones surgidas de la iniciativa popular pueden crear empleos, producir nuevas fuentes de ingreso y compartir los escasos recursos. Hay evidencia, en todas partes, de que esto puede hacerse. También sabe que muchas de las organizaciones que han emergido del pueblo aportan beneficios económicos tangibles. Esta es una de las razones de la importancia de los sindicatos obreros, porque dan participación activa al pueblo en la toma de decisiones sobre su propio destino. Mucha de esta gente, muchas de estas organizaciones, deben tener un liderazgo fuerte y no un liderazgo de afuera. El carisma y la política mesiánica son verdaderas gratificaciones populares en esta parte del mundo, pero también es sabido que la división laborista y la participación de diferentes clases de personas en la toma de decisiones han funcionado como parte y división en sus estilos de vida.

Para quienes tienen que tratar con los gobiernos es bueno saber que, en efecto, las iniciativas pueden ser tomadas por la gente en la base y que se requiere desarrollar estrategias y modos de drenar los escasos fondos, los fondos estratégicos, hacia proyectos que han nacido de la iniciativa del pueblo mismo.

Los antiguos Organismos No Gubernamentales deben ser especialmente considerados para asegurar que los fondos estratégicos lleguen directamente a la gente que está tomando decisiones activamente en favor de sus propios intereses, porque la teoría del derrame no funcionará. El objetivo del desarrollo es la gente corriente, y a ellos debiera ahorrárseles el papeleo y las complejidades burocráticas que plagan las organizaciones de desarrollo. También debería pedírseles cada vez menos información escrita. Muchos de ellos pertenecen a culturas ágrafas y no funcionan del mismo modo que quienes no pertenecen a ellas. Hay que tomar esto en cuenta al promover programas y políticas de desarrollo social entre la gente corriente. Y, por último, estas organizaciones necesitan tiempo para madurar. Necesitan tiempo para crecer, para cometer sus propios errores y para corregirlos. Todo esto debe ser tomado en cuenta.

No creo que mucha de esa gente tenga necesariamente temor a la acción del gobierno. De lo que se debe estar seguro es de que el gobierno pertenezca al pueblo. Si los gobiernos pertenecen al pueblo, su intervención no presentará un problema, y las infraestructuras necesarias para ayudar a las iniciativas de desarrollo en la base estarán a la altura de las circunstancias. Una paradoja política es que muchas naciones que pregonan la democracia para sí mismas, postu-

lan algo diferente para aquellos a los que están ayudando. Se ha dicho que la democracia no llega a través del caño de un arma de fuego, ni tampoco el desarrollo. No obstante, algunos pueblos, debido a las políticas de las cuales se nutren y que fomentan, impondrían el desarrollo o intentarían imponerlo por medio del arma de fuego. En el Caribe no se ganó la independencia por la fuerza de las armas; se la negoció. Tal vez éste sea uno de sus problemas. Sin embargo, algunos sentimos que en esto radican enormes oportunidades para obtener el tipo de marco operacional que garantice a la gente corriente su participación, para que puedan tomar decisiones en su propio interés.

LA IDENTIFICACION DE LA POBLACION OBJETIVO: UNA PRIMERA APROXIMACION A LA EFICIENCIA EN LAS POLITICAS SOCIALES

Patricia Matte Larraín

Debo partir advirtiendo que mi intervención tiene poco de comentario al documento base y se concentra, sobre todo, en el análisis de algunos aspectos de las políticas sociales chilenas y de las experiencias de su implementación en los años 70, tema que constituye mi ventaja comparativa y que pienso está relacionado con los objetivos del Simposio.

Para entender la estrategia de desarrollo social actual de Chile, necesariamente hay que remontarse a los años 60 y 70, para mostrar cómo a partir del análisis detallado de sus problemas se gestaron las alternativas actualmente vigentes.

A partir del año 74 se trató de discernir la razón por la cual, pese a los enormes esfuerzos realizados en lo social desde Arturo Alessandri en adelante, Chile continuaba teniendo un porcentaje tan alto de su población en extrema pobreza (21 por ciento de acuerdo a un estudio realizado a base de datos del Censo de 1970 por la Universidad Católica y ODEPLAN).

Ese mismo estudio daba ya algunos indicios. Mostraba que el mayor porcentaje de pobres tenía entre 6 y 14 años, es decir, se encontraba en edad escolar, pero que 42 por ciento de ellos no asistía a la escuela, cuando el porcentaje de niños en esa condición sobre el total de ese grupo de edad era sólo de 20 por ciento.

Otro dato importante fue que la mayoría de los extremadamente pobres eran trabajadores por cuenta propia, o independientes. Sólo 8 por ciento eran obreros y 21 por ciento, artesanos. Es decir, la seguridad social, aquel gran sistema redistribuidor que absorbía prácticamente 25 por ciento del total del ingreso nacional, no estaba llegando a los más pobres.

Deseo centrar el análisis en estos dos sectores: educación y previsión. Ellos son un ejemplo claro de lo que pasaba en general en los sectores sociales.

La previsión social en Chile no sólo no llegaba a los más necesitados, sino que incluso los estaba dañando. En Chile, con las llamadas cotizaciones previsionales, se cobraba un impuesto al trabajo, que era de los más altos del mundo, y

mayor a los que gravaban a cualquier otro factor productivo. Vale decir, que uno de los recursos más abundantes del país tenía la carga tributaria más alta. Lo que aportaban el empleador y el trabajador a las cajas previsionales excedía el 55 por ciento de la remuneración. Esto significaba decirles a las empresas e instituciones que contrataban mano de obra, que se les iba a castigar por ello. Las empresas respondían positivamente a estas señales, y utilizaban tecnologías cada vez más ahorradoras de mano de obra, produciéndose así una sustitución acelerada de mano de obra por capital.

El desincentivo a la utilización de mano de obra golpeaba con mucha mayor intensidad a los menos calificados, a los más pobres.

El sistema de seguridad social también era discriminatorio, desde el punto de vista de los beneficios que otorgaba, dependiendo la gravedad de la caja de previsión a la cual se estuviera afiliado.

Pero es en las pensiones donde estas discriminaciones se hacían más palpables. Un obrero afiliado al Servicio de Seguro Social sólo podía jubilar al cumplir los 65 años de edad, habiendo comenzado a trabajar generalmente a los 16 ó 18 años, es decir, luego de casi 50 años de trabajo. En cambio, otras Cajas (Públicas, Particulares) concedían pensiones por antigüedad que, en algunos casos, podían ser obtenidas con sólo 12 años de servicio.

Sólo había subsidio de cesantía para los empleados. Por su parte, las asignaciones familiares eran mayores para los empleados que para los obreros.

Finalmente, los créditos que se otorgaban a través de las diversas cajas de previsión también eran regresivos, pues se les daba más a aquellos que tenían más.

Como puede verse, la gran herramienta distribuidora de ingresos era regresiva tanto en su financiamiento como en la forma de distribuir sus beneficios.

En el caso de la educación llama la atención que existiendo desde 1929 la Ley de Enseñanza Primaria Obligatoria, una de las primeras que se dictó en tal sentido en América Latina, hubiera un elevado porcentaje de niños que no asistía a la escuela. La respuesta emerge fácilmente si se examina la distribución histórica del gasto en educación en Chile. En 1974, un tercio del gasto en educación estaba destinado a la educación básica, que tenía 2.891.000 alumnos aproximadamente, mientras que la educación universitaria absorbía el 51,5 por ciento del mismo y sólo beneficiaba a 143.900 estudiantes, que no procedían de los grupos más necesitados.

En las regiones más pobres, principalmente en las rurales, había muchas escuelas incompletas. En ese tiempo se ponía énfasis, principalmente, en el número de niños que ingresaban a la educación básica, pero muy poco interés se prestaba a los alarmantes datos de deserción y de repitencia de estos mismos alumnos. Es así que de 1.000 matriculados en 1963, sólo 157 egresaron de 8º básico. El nivel educacional medio de la población de 15 años y más era de sólo 4,33 años.

Este diagnóstico de la composición del gasto social se repite en forma muy similar en cada uno de los otros sectores: vivienda, salud, nutrición, etc.

¿Qué se ha hecho, en general, para enfrentar los problemas existentes en todos ellos? Se comenzó eliminando todas aquellas discriminaciones legales, revirtiendo el gasto hacia los sectores más necesitados y, dentro de ellos, hacia los niños.

En el sistema previsional se igualaron los beneficios entregados a obreros y empleados, y se disminuyó el impuesto al trabajo (cotizaciones previsionales).

Con la reforma del sistema previsional se pasó de un régimen de reparto a uno de capitalización, con lo que se espera corregir los errores del antiguo sistema.

En educación, se ha dado prioridad a los niveles básico y prebásico, antes que al superior, y se ha puesto énfasis en los programas de alimentación escolar, para disminuir la repitencia y la deserción.

Finalmente, y para lograr aún mayor eficiencia en la identificación de la población-objetivo, se ha diseñado un método que permite seleccionar y priorizar a la población beneficiaria de programas sociales. Este sistema funciona a nivel comunal, lo que permite, además, hacer el seguimiento de los diversos programas sociales y un diagnóstico acabado de la realidad comunal y del manejo que la comunidad hace de sus problemas. En la actualidad, este sistema ha cubierto a 30 por ciento de la población de Chile, clasificada en cinco niveles de pobreza, habiendo sido considerados los tres primeros como la población-objetivo prioritaria de los programas sociales. Esto ha permitido unificar criterios y evitar despilfarros y duplicaciones en los distintos programas.

A base de los datos obtenidos de esta segunda aproximación a la realidad de la pobreza se han podido readecuar los programas a las características de la población-objetivo. Así se detectó que el Estado, por ejemplo, llegaba con enorme eficiencia a las madres embarazadas extremadamente pobres y a los niños de hasta 2 años. Entre los 2 y 5 años los subsidios estatales no llegaban y, luego, a los 6 años, los niños eran tomados por el sistema educacional recibiendo, a través de él, las prestaciones correspondientes.

El problema está en que durante ese período de ausencia de control y apoyo muchos de ellos quedaban dañados y no podían posteriormente rendir en forma adecuada, por lo que se transformaban en repitentes y, posteriormente, en desertores.

Este hecho ha llevado a diseñar un programa que otorga una subvención por niño atendido entre 2 y 5 años. Se trata de una combinación de salud, nutrición, estimulación e higiene, que permite la aparición de soluciones adecuadas para cubrir a ese porcentaje de niños en extrema pobreza aún no cubierto.

Cada uno de los programas incluidos en las diversas políticas sociales se ha estado evaluando en relación a las características de la población-objetivo que está, como dije anteriormente, perfectamente identificada.

Con esta nueva forma de abordar la pobreza pueden obviarse gran parte de los problemas que surgieron de las políticas sociales de los años 60 y 70 y que se caracterizaron, principalmente, por no llegar a la población más pobre, a la cual, supuestamente, estuvieron destinadas.

LOGROS, LIMITES Y POTENCIALIDADES DE LAS POLITICAS SOCIALES

Joseph Ramos

Dado que mi experiencia es más bien empírica y vinculada al análisis económico e incluso economicista, y no tanto a los enfoques teóricos de lo macrosocial, quisiera compartir con ustedes cuatro hipótesis sobre el desarrollo social, a partir de tres comprobaciones sobre lo acaecido en el período de postguerra y extraer, posteriormente, un par de conclusiones.

1. Progresos en materia de desarrollo social

El primer hecho, de índole netamente empírica, es el gran progreso social que ha habido en el período de la postguerra, según lo muestran los principales indicadores sociales.

La esperanza de vida, la mortalidad infantil, la extensión de las redes de agua potable y de alcantarillado, la alfabetización, la asistencia escolar primaria y secundaria, han mejorado invariablemente en casi todos los países. Por cierto, puede argumentarse que los niveles alcanzados son pésimos si se los compara con lo que sería deseable, pero son, sin duda, infinitamente superiores a los vigentes 30 años atrás.

La esperanza de vida, por ejemplo, que pese a no tener un beneficio económico muy cuantificable es valorada por todos, era de 50 años a fines de la guerra y actualmente alcanza a 62 años, considerando al continente en su conjunto. La tasa de mortalidad infantil se ha reducido a cerca del 40 por mil, cuando hace 20 años era del orden de 80. En educación, el cambio ha sido increíble. Avances que habían tomado casi 400 años, se han duplicado posteriormente. Hoy, la tasa de escolaridad primaria es de 90% contra 55% a fines de la guerra. La tasa de asistencia a la educación secundaria alcanza a 35% del grupo de edad respectivo y antes era de 10%. La tasa de escolaridad universitaria sobrepasa el 10% donde 30 años atrás era de sólo 2%. Las cifras educacionales que hoy son el promedio latinoamericano sólo habían sido alcanzadas por Argentina y, tal

vez, Uruguay en 1970. O sea, hubo un cambio extraordinario en el continente. Y esto ocurrió durante un período de crecimiento demográfico casi inusitado. O sea, las políticas sociales no sólo mantuvieron los niveles, sino que lograron absorber el crecimiento demográfico del período.

Hoy se sabe que este crecimiento está desacelerándose, por lo que las necesidades sociales también se desacelerarán algo en el futuro.

Algo similar sucedió con el crecimiento del empleo. Fue muy pobre, según algunos, pero bastó para mantener al menos la tasa de ocupación en los niveles que se habían alcanzado y, según estudios de PREALC incluso logró disminuir, aunque no demasiado, la subutilización global de mano de obra.

La segunda comprobación a destacar se relaciona con el crecimiento económico en el período de postguerra. Este ha sido concentrador de los ingresos monetarios; ha tenido una tendencia regresiva, aunque han mejorado los niveles absolutos. Pero en el plano social, los indicadores son progresivos: niños que no pertenecen a las élites están ahora sobreviviendo más allá del primer año de vida; las mujeres de ese grupo, no mueren en el parto; todos están aprovechando la extensión del sistema de agua potable, de alcantarillado, etc. Aun cuando puedan mencionarse casos en que se han dado redistribuciones regresivas, en general el gasto social ha sido claramente progresivo, en contraste con el crecimiento económico.

El tercer hecho, es que tal progreso social ha sido acompañado, en general, por un fuerte crecimiento económico en todos los tipos de regímenes políticos. No quisiera sugerir que hay una vinculación lineal entre lo económico y lo social, o sea, que a más desarrollo económico, más progreso social. No hay tal relación lineal porque, de hecho, hay muchos países que avanzan en progreso social más de lo que se supone que permitiría su crecimiento económico. Pero es indudable que alguna relación hay entre ambos aspectos, por lo que quiero volver sobre ello.

2. **Algunas hipótesis**

De lo anterior, derivo cuatro hipótesis. La primera es que el *trickle down,* el goteo, el derrame, ha sido más exitoso de lo que normalmente se cree, tal vez no por razones económicas, sino por efecto de las políticas sociales que se implementaron. No quiere esto decir que no pueda hacerse más, sino que hubo tal vez más de lo que se ve cuando se mira solamente al crecimiento económico.

En segundo lugar, es importante señalar que estos progresos, al menos cuantitativos, en el plano social se deben no sólo al crecimiento económico, sino también a políticas específicas. Si bien es cierto que las tasas de mortalidad infantil y la fertilidad tienden a descender cuando hay crecimiento económico, es indudable que los niveles alcanzados por muchos países, sobre todo en el plano educacional y de la salud, no se daban siquiera en los países más avanzados de la región 10 ó 20 años atrás. Ello significa que tales logros son el resultado de esfuerzos específicos, sean populistas, reformistas, neoliberales, o de cualquier otra orientación. Gracias a ellos se logró expandir la participación de muchos grupos sociales en el crecimiento económico. Lo anterior permite concluir que hay margen para actuar. Vale decir, lo que tal vez se lograría

de todas maneras dejándolo librado al desarrollo económico exclusivamente, puede conseguirse antes, mediante políticas específicas.

Pero es importante recordar que no sólo hay margen, sino que también hay límites. No quiero enunciar una ley de hierro entre el desarrollo económico y el social, pero, evidentemente, debe haber algún límite en cuanto a la capacidad redistributiva de la política social. No puede redistribuirse sin tope, so pena de producir inflación, o de frenar el desarrollo económico, o de provocar una regresión en el plano político. Hay muchos ejemplos que justifican la frase acuñada por Aníbal Pinto sobre que "es mucho más fácil crear demandas sociales que satisfacerlas".

3. Algunas reflexiones

Las cuatro hipótesis que he formulado están relacionadas con tres aspectos que conviene recordar.

El punto de partida es que, evidentemente, en cuanto a la política social hay como una etapa de sustitución de importaciones, en la que se dan retornos crecientes de las acciones realizadas. Aun cuando ellas sean relativamente burdas y de bajo costo, llega a mucha gente necesitada, sobre todo cuando el país se encuentra en niveles muy bajos. Cuando 90% son analfabetos resulta fácil expandir la educación primaria y mostrar éxitos con costos relativamente bajos. Estos, evidentemente, suben a medida que los niveles comienzan a elevarse, por cuanto comienza a ser más difícil identificar y llegar al grupo social necesitado. Comienzan a producirse muchas filtraciones y los beneficios tienden a diluirse, pasando a ser percibidos por gente a la que tal vez no se quería beneficiar.

No hay entonces limitaciones en cuanto a lo que la política social puede hacer, si los recursos envueltos constituyen una proporción importante del gasto total. Pero sí hay ciertos límites en cuanto al monto de los recursos que pueden dedicarse a gastos sociales. Cuando se llega a ese tope comienzan a darse pugnas entre diversos grupos. Cuando se trata de masificar los beneficios, la distribución no es una opción entre ricos y pobres, sino entre clase media y pobres, surgiendo el consiguiente problema, que se ha dado en diversas experiencias.

Un tercer punto es que cuando se desliga al gasto social del sistema productivo, por aumentar demasiado lo que se destina a bienes de consumo social, más rápidamente se alcanzan los límites de actuación de la política social.

4. Conclusiones

De lo expuesto pueden extraerse algunas conclusiones. Por una parte, hay aspectos alentadores. Los estudios señalan que nunca fue tan posible como ahora eliminar la extrema pobreza. Antes esto era una utopía que carecía de factibilidad técnica. No existían los recursos necesarios para alcanzar ese objetivo. Hoy se dispone de ellos.

Pero también hay perspectivas menos favorables. En muchos países se está llegando al final de la expansión fácil, o con retornos crecientes, del gasto social. Asimismo, el crecimiento económico va a ser menor durante los primeros años

de esta década. Entonces, surge la pregunta de ¿cómo aprovechar el margen de maniobra de que dispone el gasto social sin abusar de los límites que tiene y que se avecinan a futuro?

Para aprovechar este margen y eliminar en gran parte la extrema pobreza, pese a las limitaciones económicas existentes, hay que recurrir a políticas que sean más selectivas que masivas; hay que dirigirlas a los grupos más necesitados y no a los tradicionales grupos de presión, lo que obviamente puede no ser fácil de hacer políticamente; y hay que ser, también, mucho más selectivo en cuanto a los programas. Existe una tendencia a que éstos sigan creciendo por inercia, porque la población crece, o a razones similares, que no bastan para justificar la extensión universal de los beneficios. Hay también una tendencia a favorecer proyectos visibles, como los de infraestructura, más que a aquellos otros como los servicios. Además, en el futuro será necesario preocuparse por mejorar la calidad, por cuanto ya se han hecho avances cuantitativos razonables en muchos campos.

El gasto social tiene que ligarse a lo económico, privilegiando programas donde se maximice el beneficio social de los grupos más necesitados, en rubros donde ese gasto asoma más las características de inversión que de consumo como, por ejemplo, en capacitación y nutrición.

Finalmente, para aprovechar el margen sin abusar de los límites, y dado que se está llegando a rendimientos decrecientes, hay que volcar los esfuerzos en medidas directamente ligadas al sistema productivo, entre las cuales el aumento del empleo probablemente sea el instrumento que deba ser privilegiado. Tal vez ha terminado una década donde los efectos progresivos y la distribución del ingreso se han dado a través del gasto social y no por el crecimiento económico. Acaso ahora el esfuerzo tiene que volverse en la otra dirección.

JUSTICIA SOCIAL PARA LA DECADA DE LOS 80

Don Mills

Ante los complejos asuntos que componen la agenda de las deliberaciones de este Simposio, no tengo recetas, ni fórmulas que ofrecer, sino sólo expresar mi profunda inquietud sobre el futuro del desarrollo en América Latina y el Caribe.

Casi todos los países de la región han alcanzado su independencia, algunos bastante tiempo atrás, otros, especialmente en el Caribe, en años recientes. Esos países han concentrado sus energías en la lucha por el desarrollo y por un orden económico internacional justo, habiendo logrado, en general, algunos éxitos.

Pero este progreso ha sido obtenido, a menudo, con un alto costo social.

Las naciones de la región se ven enfrentadas ahora a un mundo que está atravesando por un proceso de rápida transformación. Es un período de graves dificultades económicas y de una enorme tensión dentro de las sociedades y de los países y, en algunos casos, entre países en conflicto. La razón fundamental está en la demanda creciente de expresión política, de participación y de avance social.

Decía Mahbub ul Haq:

"Nuestra época ha sido descrita en varias oportunidades como la Era de la Tecnología, la Era de la Anarquía, la Era de la Incertidumbre. Si hemos de sobrevivir como raza humana, debemos guardarnos en una Era de la Igualdad, ya que la igualdad de oportunidades ha llegado a ser, en forma creciente, el asunto preponderante de nuestro tiempo".

Para América Latina y el Caribe los problemas y desafíos no son menores que para los de otros países. La década de 1980 va a ser muy difícil para la región: ningún problema que concierna a estos países supera al de cómo crear y sostener sociedades verdaderamente equitativas.

Mientras la región comparte algunos problemas con otros países del mundo, también enfrenta algunas circunstancias de naturaleza especial. Estas incluyen la composición de sus poblaciones, en las que se mezclan pueblos precolombinos, las grandes migraciones procedentes de Europa, Africa y, en

algunos casos, Asia; la evolución de una diversidad de instituciones políticas y de formas de gobierno; y la naturaleza misma que asumió el desarrollo económico, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial.

La demanda de un mayor grado de equidad es universal. No hace distinción de sistemas políticos o económicos.

Una de las más grandes lecciones de los últimos 30 años, un período que ha sido testigo del esfuerzo por el desarrollo económico en los planos nacional, regional y global, es la contradicción entre el crecimiento económico y la justicia social. No es de extrañar, entonces, que en los últimos años haya existido una creciente preocupación con el asunto de las diferencias de ingresos, de oportunidades, de tecnología, de educación, de información entre Norte y Sur, pero también dentro de los países.

Los países industrializados, en la medida en que sus economías han avanzado, han utilizado variados recursos para reducir la brecha que separa a diferentes sectores de su población, o a diversas regiones de sus países. Es interesante observar que también se ha expresado la preocupación respecto a las diferencias existentes entre las naciones más y menos acaudaladas de la Comunidad Europea.

Esos países enfrentan hoy un serio dilema. Los gastos sociales, los sistemas de asistencia social, que se han desarrollado durante el auge del crecimiento económico que va desde los años 1950 hasta comienzos de los 70, se ven hoy amenazados por la prolongada crisis económica. Han existido profundas diferencias entre los países de la OCDE respecto a las políticas económicas para enfrentar los altos niveles de desempleo existentes. Algunos destacados líderes han sostenido que las "democracias industrializadas", los países de "cada hombre, un voto", han basado sus gastos sociales en la esperanza de un crecimiento económico prolongado y significativo. Ahora, ante un período que puede ser de crecimiento lento o de ningún crecimiento, estos países se ven enfrentados a la necesidad de reducir los beneficios sociales y los desembolsos consiguientes, lo que pone a sus gobiernos ante el riesgo de ser derrocados.

Pero este dilema no afecta solamente a los países más ricos. La situación es básicamente la misma en Jamaica y otros países del Caribe, y en muchos países de América Latina.

Si bien esta situación afecta en algún grado a todos los países, sean democracias o no, es evidente que esas situaciones tienden a corroer los fundamentos del sistema democrático. Es casi imposible para un gobierno poner en práctica medidas enérgicas de manejo económico en tiempos de privaciones.

Bajo tales circunstancias es que debe considerarse lo que América Latina y el Caribe pueden hacer en los años 80 para progresar significativamente en el campo del desarrollo social.

La situación ha sido resumida por Enrique Iglesias en la siguiente forma: "una de las mayores contradiciones en América Latina en estos últimos años es que a pesar de sus logros en cifras e indicadores, la situación social de la región ha mejorado solamente para ciertos grupos minoritarios y muy poco para el resto".

Se ha previsto que para el año 2000 gran parte de América Latina habrá alcanzado un PNB per cápita de US$ 2.000, esto es, casi lo mismo que tenía Europa en 1960. Aún quedarán muchos países con un nivel bastante más bajo. ¿Podrá América Latina lograr un equilibrio entre el crecimiento económico y

el desarrollo social, que permita una comparación favorable con la Europa de 1960, en las próximas dos décadas? Para poder hacerlo, o para lograr más que eso, se requerirán cambios importantes en las políticas y en los sistemas políticos. En todo caso, la comparación con Europa puede ser de escaso valor.

Creo que el asunto de la justicia social está en la raíz de las tensiones que se viven actualmente en América Central y en los países del Caribe. Hay, inevitablemente, otros factores involucrados, pero una mala interpretación de las verdaderas causas disminuirá enormemente la posibilidad de futuras soluciones.

No hay falta de reconocimiento de estos asuntos en los foros internacionales. La Estrategia de Desarrollo Internacional para la Década de 1980 fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 1980. Fue preparada teniendo como telón de fondo la actual crisis del sistema económico internacional, la posición de los países en desarrollo que se deteriora, la creciente tensión existente en muchas partes del mundo, la erosión de los beneficios económicos y sociales y las expectativas decrecientes de aquellos que tenían, hasta entonces, solamente la esperanza de dichos beneficios.

La Estrategia utiliza, inevitablemente, un lenguaje moderado y habla, en términos generales, de asuntos tales como la necesidad urgente de lograr verdaderos progresos sociales en los países en desarrollo. "Corresponde a cada país establecer objetivos nacionales adecuados para la promoción del desarrollo humano y social dentro del marco de sus planes de desarrollo. El objetivo final del desarrollo debe ser el aumento continuado del bienestar de toda la población sobre la base de su entera participación en el proceso de desarrollo y de una distribución justa de los beneficios de ahí en adelante".

Trata a continuación algunos de los requisitos críticos:

- la disminución y eliminación de la pobreza;
- el logro del empleo total;
- la implementación de las recomendaciones del Plan de Acción Mundial de población;
- el desarrollo de los recursos humanos a través de la educación y otros medios para aumentar la capacidad de la gente para participar en forma constructiva en el proceso de desarrollo;
- el logro, hacia el año 2000, de un nivel de salud que permita a todos los pueblos del mundo llevar una vida social y económicamente productiva;
- la provisión de un albergue básico y una infraestructura para todos, tanto en las áreas rurales como en las urbanas;
- la seguridad de una participación justa de la mujer, tanto en su papel de agente como en el de beneficiaria, en todos los sectores y en todos los niveles del proceso de desarrollo.

Aunque algunas metas específicas están incluidas en la Estrategia, básicamente se las menciona en términos generales. Por otra parte, se recalca claramente "que cada país determinará e implementará libremente las políticas para el desarrollo social dentro del marco de sus planes de desarrollo y de sus prioridades, y de acuerdo con su identidad cultural, su estructura socioeconómica y su etapa de desarrollo".

El enfoque expresado en la Estrategia ha sido descrito como "utópico-normativo" y al respecto puede recordarse un comentario sobre la Estrategia para los años 70:

"Sus deficiencias, cuando son seguidas en el aislamiento (o sus usos ilegítimos como una evasión de la realidad) están cruelmente expuestas en un mundo en el cual las dimensiones de la justicia, la inseguridad y la violencia continúan creciendo mientras que la lista de los "derechos" que corresponden a todos los seres humanos, a través de los votos de sus gobiernos, continúa alargándose". [1]

Se ha intentado establecer una clara conexión entre este asunto del desarrollo social y el llamado a integrar el Nuevo Orden Económico Internacional. En países industrializados, algunos han ido tan lejos como para suponer, virtualmente, que la evidencia del movimiento por el logro de la justicia social en los países en desarrollo debiera ser una condición necesaria y previa para poner en marcha el diálogo Norte/Sur. Si bien tal condición es inaceptable, el hecho es que debe haber una clara conexión entre ambos. La búsqueda de una equidad global debe ser una parte, y una parte vital, de la preocupación por el mejoramiento de la condición del ser humano como individuo. Estos movimientos, hacia la equidad global y la justicia social y económica dentro de los países, representan a dos de las principales fuerzas que afectarán a todos los países en los años venideros; juntas representarán una formidable combinación que podría afectar profundamente a América Latina y el Caribe.

El asunto de las necesidades básicas fue puesto de relieve en el contexto del diálogo Norte/Sur. Ha sido objeto de sospechas en cuanto a los motivos de algunos en el Norte que insistían en la idea. De hecho, ha habido más de un elemento de simplificación excesiva en la presentación de este asunto por parte de algunos. Una proposición que indudablemente tiene sus méritos, parece haber sido considerada por estas personas como una tesis de desarrollo total, más que como un elemento importante de un esfuerzo político, social y económico complejo.

El criterio del Banco Mundial es que el asunto crecimiento *versus* satisfacción de necesidades básicas debe ser cuidadosamente analizado. Un desempeño para satisfacer las necesidades básicas no produce tasas de crecimiento más bajas. El Banco ha manifestado que "una total atención al aumento de la tasa de crecimiento del PNB, sin una atención explícita al problema de la pobreza absoluta y de las necesidades básicas sería causa de desperdiciar importantes oportunidades de obtener beneficios inmediatos al alcance de los pobres. Además, una insistencia en la idea de crecimiento ahora y alivio de la pobreza más adelante, podría ocasionar el desarrollo de una clase media atrincherada, favorecida por los servicios del gobierno, y hacer que la reasignación de recursos en una fecha posterior resultara mucho más difícil..."; "las necesidades cada vez más apremiantes de... las sociedades", manifiesta el Banco, "pueden ser enfrentadas en niveles bajos del ingreso nacional".

Pero la pregunta que corresponde hacer es: ¿puede cambiarse de manera fundamental la distribución del ingreso, de las oportunidades y del poder me-

---

[1] Marshall Wolfe, "Approaches to Development: Who is Approaching What?, *CEPAL Review*, primer semestre de 1976.

diante un programa dedicado a la satisfacción de las necesidades básicas? A pesar del beneficio que pueda obtenerse a través de tal enfoque, ¿no dejará intacta a la estructura socioeconómica?

Debe destacarse que algunas personas, en los países industrializados, están dispuestas a ayudar a mejorar las condiciones imperantes en los países en desarrollo, pero no se han mostrado inclinadas a dirigirse a los factores estructurales que son la raíz de los desequilibrios y de las faltas de equidad en las relaciones entre Norte y Sur. Y mientras se hace un llamado a los países industrializados para que ejerzan la voluntad política de enfrentar y manejar estos factores, hay que preguntarse si los países en desarrollo tendrán, a su vez, la voluntad política para llevar a efecto los cambios estructurales y de otro tipo que requieren para alcanzar la justicia social en sus sociedades.

EL DESARROLLO SOCIAL EN EPOCAS DE INCERTIDUMBRE ECONOMICA

Luis A. Faroppa

El desarrollo nacional depende de las relaciones de poder existentes entre los diferentes grupos sociales y el Estado, de las posibilidades económicas y del proyecto de los grupos dominantes. La potencialidad de los distintos núcleos, sus acuerdos y contradicciones, su mayor o menor plasticidad para adaptarse a las exigencias del proyecto o a las circunstancias que lo rodean, determinará el tipo de desarrollo y su grado de dinamismo.

Estos dependerán, también, de la evolución equilibrada y congruente de las diversas estructuras integrantes: un desarrollo social muy acelerado puede alterar el desarrollo económico y entorpecer seriamente el político; un desarrollo económico desacompasado puede generar exclusiones y marginaciones sociales que deriven en gobiernos inestables o autoritarios; un desarrollo político desfasado puede distorsionar el potencial desenvolvimiento de los otros dos.

En la región, estos equilibrios relativos entre los distintos desarrollos –de difícil obtención en condiciones de razonable normalidad doméstica– se han vuelto todavía más inalcanzables como consecuencia de la creciente dependencia externa y de las nuevas distorsiones originadas por ciertas transformaciones políticas recientes, que pretenden subordinar el desarrollo social al económico.

1. El capitalismo regional

Tanto dichas transformaciones socialmente regresivas como la necesidad de crear fórmulas de desarrollo social que no deterioren los procesos políticos y económicos obligan a analizar las características del sistema capitalista al que pertenece América Latina, pese a su diversidad y con alguna excepción.

Teóricamente, en un sistema capitalista puro, el empresario privado acumularía, invertiría e impulsaría el crecimiento económico. Consecuentemente, mejorarían la situación del empleo, las retribuciones, el consumo y el nivel de vida de toda la población. En la realidad, su darwinismo social conducirá a con-

centraciones, oligopolios y transnacionalizaciones que excluyen a amplios grupos sociales de los frutos del crecimiento, restringen o postergan el acceso a mejores niveles de vida, trasladan a las mayorías el peso de las cargas fiscales y de los financiamientos inflacionarios y apartan a los regímenes políticos de sus formas más democráticas.

En tales condiciones, inevitablemente, surgirá algún grupo o institución que intente concertar las posiciones contrapuestas, en defensa de los intereses comunitarios. Esa posibilidad usualmente la concretó el Estado, que contribuyó a complementar acumulaciones e inversiones privadas con otras públicas, pugnó para que los aumentos de eficiencia y productividad no fuesen exclusivamente económicos, sino, también y prioritariamente, sociales y políticos, bregó para que la capacitación no se limitase a los estrechos volúmenes y calidades utilizados en las empresas privadas y, finalmente, impuso el principio de que el progreso material y espiritual de la comunidad no debía subordinarse, sino armonizarse, con el crecimiento de las corporaciones.

Se comprobó así que si bien el capitalismo podía funcionar en un esquema teórico simplificado, con un agente (el empresario) dominando los órdenes social y político, en la práctica éste era sustituido por el propio Estado, como en el caso de las empresas públicas, o necesitaba ser promovido por él. El agente latinoamericano no es el europeo clásico que, combatiendo contra un orden establecido, logró participar en el poder y estructuró un nuevo orden. Los empresarios latinoamericanos, en mayor o menor proporción, surgieron al amparo del Estado. Su acción posibilitó la integración de los distintos grupos sociales, el nacimiento y la formación de instituciones gremiales y partidarias y el acceso a la participación.

Sin embargo, ambos agentes reconocen que no pueden evadirse fácilmente del esquema capitalista, por lo que pretenden –dentro de lo que permite el juego democrático– aprovechar sus ventajas, atemperar sus excesos y difundir sus frutos. A diferencia de lo que ocurría con el empresario privado en el esquema simplificado de funcionamiento del capitalismo, el Estado no quiere subordinar lo social y lo político a lo económico, sino armonizarlos. Ello multiplica los reclamos sociopolíticos, con los que el problema se invierte: debe impedir que el aparato económico se deteriore y, con ello, pierda dinamismo todo el sistema. Consecuentemente, su actividad principal será promover transacciones entre grupos para así adecuar el avance de la participación con el crecimiento económico.

Dicha actividad usualmente ha conducido a que los distintos grupos en pugna consideren el acceso al Estado como su objetivo final, ya que ello significa mantener o ampliar su cuota de poder. El aumento de la presión de los grupos de interés sobre el Estado agrava las ineficiencias, con lo que se corre el riesgo de deteriorar el aparato económico.

En tales circunstancias, el desarrollo social reduce las tendencias concentradoras y excluyentes, pero, dentro de la lógica capitalista, inicia el deterioro de la organización social alcanzada, porque genera incertidumbre entre los principales agentes privados, autóctonos y foráneos, sostenedores del sistema. Tales carencias y deficiencias, acrecentadas por causas internacionales, originan presiones para que se ensayen aperturas neoliberales en un capitalismo que, luego de muchas décadas de actuación estatal, todavía continuaba:

a) excluyendo a vastos sectores de población de los frutos del crecimiento;
b) concentrando riquezas e ingresos en sectores minoritarios;
c) dependiendo, en forma crítica, del mercado internacional y, particularmente, de la tecnología y del financiamiento de las empresas transnacionales;
d) dificultando la compatibilización de la acumulación, la extensión del empleo, la difusión y el mejoramiento del bienestar, la mayor independencia económica nacional y el avance de la justicia social.

2. Avance social y carencias políticas

Luego de décadas de experiencia y pese a lo expuesto, existe la convicción mayoritaria de que sólo la actuación pública tiene posibilidades de integrar, con cierto grado de armonía, las distintas dimensiones del crecimiento. Para ello debe guiarse por criterios políticos realistas, adecuados a las características de las estructuras nacionales o regionales, orientados racionalmente a elevar los niveles de vida de las mayorías.

Lograr una adecuada tasa de inversión en ausencia de ahorro suficiente, o compatibilizar ambos con volúmenes excedentarios de mano de obra poco calificada, es tan difícil como intentar conseguir crecimiento con estabilidad, o perseguir justicia social con dependencia externa. Empero no existe otra solución posible: dentro del capitalismo latinoamericano, sólo el Estado tiene posibilidades de alcanzar cierto grado de armonía y de atenuar las carencias y deficiencias del sistema capitalista.

Para que esta acción estatal reestructuradora se haga efectiva no basta con definirla como integradora, difusora o independentista: debe tener capacidad y poder para implementar las conductas pertinentes. Surgen, entonces, las mayores limitaciones puesto que, si se opta por una actuación paternalista, no habrá organización ni capacidad suficientes para planificar, administrar, financiar o decidir oportunamente; y si se pretende implantar una política de igualdad de derechos y procedimientos democráticos, puede acrecentarse su incapacidad, en muchos de estos países.

El punto central es, pues, que se conocen las ventajas, carencias y deficiencias del sistema capitalista en que está inserta América Latina. En cambio, se sabe menos sobre las características estructurales de estas sociedades diversas y complejas y muy poco sobre cómo realizar efectivamente proyectos nacionales que pretendan alcanzar el bienestar para la comunidad o extender la democratización para transformar al Estado en servidor de la sociedad y en ejecutor de sus mandatos.

3. Los proyectos neoliberales

A principios de siglo, las estructuras económicas subordinaban a las sociales y políticas, pero tanto la integración como la creciente participación de amplios grupos sociales tendieron a subordinar lo económico y lo político a sus aspiraciones. Ello provocó inseguridad en los agentes privados, la que se acrecentó por la incertidumbre derivada del lento crecimiento económico de los países

industrializados, sus altas tasas de desempleo e inflación y sus desequilibrios en los balances de pago.

En tales condiciones, las grandes empresas internacionales proyectaron reestructuraciones que les permitiesen volver a imponer sus propias directivas, con menores limitaciones sociales y políticas y mayor seguridad económica. Consecuentemente, buscaron remover las barreras arancelarias, suprimir las limitantes económicas y fiscales, liberar los flujos financieros e implementar políticas que constituyen intentos de subordinar nuevamente lo social a lo económico y ambos a las decisiones de los agentes básicos del sistema.

Dichos intentos de integración congruente de los modelos económico y político para forzar una nueva estructura social, imponen "costos" muy altos en desocupación, caída del salario real, inflación correctiva, contención de consumos, o en limitación de derechos individuales, gremiales o partidarios. Para superar la oposición y estabilizar el nuevo proyecto, se reestructura progresivamente el poder y se le somete a la tutela de las fuerzas armadas.

Se instaura, entonces, una nueva alianza social que redefine la actuación gubernamental sobre bases tecnocráticas y entrega a los militares el contralor interno con fines de seguridad nacional. Con ello, se los transforma, paulatinamente, en un poder casi autónomo dentro del nuevo Estado. Simultáneamente, con el deterioro derivado de los impactos depresivos externos y las transformaciones impuestas por el nuevo modelo en lo doméstico, la situación social se agrava, induciendo a un autoritarismo creciente.

A través de dicho proceso, el Estado abandona progresivamente su preocupación por el bienestar social y la promoción de su desenvolvimiento, transformándose en un instrumento político de defensa de determinada alianza de grupos sociales, que pretenden alterar el funcionamiento de la sociedad y de la economía para aumentar su protagonismo y recuperar la participación perdida en los centros de decisión, con la finalidad de cambiar el patrón de acumulación.

4. **La política, variable fundamental**

En un mundo organizado democráticamente, lo económico constituye sólo un aspecto del fenómeno social sometido a reestructuraciones por las mayorías, con la finalidad de mejorar permanentemente el bienestar comunitario. Los actuales modelos neoliberales se apartan de ese ideal. Por ello, la interrogante fundamental pasa a ser ¿cómo lograr los cambios para aproximarse al ideal democrático?

Cualquier respuesta tendrá una connotación política. La economía depende de ella para orientar sus inversiones –humanas, materiales, técnicas y financieras–, para definir los niveles de ingreso, ahorro y consumo y para decidir el grado de apertura al exterior. El desarrollo social también depende de ella, cuando fija sus metas en materias demográfica, ocupacional, educativa, nutricional, sanitaria, etc.

Sin embargo y pese a su importancia fundamental, la política constituye una dimensión menos analizada que la económica o la social.

Por razones explicables, los organismos internacionales restringieron o postergaron sus investigaciones y análisis en esta materia, lo que no les impidió

definir objetivos, ni explicitar tareas, procesos u obligaciones para las instituciones políticas.

Son escasos los estudios del fenómeno político que permitan viabilizar esas definiciones, tareas, procesos y obligaciones.

Hoy es claro que la integración social dinámica de vastos grupos incidió políticamente para que, muchas veces, se acelerara –inoportuna o desmesuradamente– la cuantía de su participación en los ingresos nacionales. Si hubiese existido un mayor conocimiento de las interrelaciones socioeconómico-políticas, tal vez se hubiera buscado su ajuste, para intentar una integración más armónica o impedir fracturas. Igualmente, está claro que los proyectos neoliberales en marcha pretenden, en corto plazo, revertir un proceso social que, aunque fuese aceptable para las mayorías –y no lo es–, llevaría décadas realizar.

Seguramente, no se sabía "cómo hacerlo" cuando los gobiernos pretendieron acelerar los programas sociales más allá de lo permitido por la economía. También ahora existe el desconocimiento de "cómo hacerlo" cuando se pretende recortar, coercitivamente, los programas sociales en función de decisiones de grupos dominantes que desconocen las características, potencialidades y resistencias de las respectivas urdimbres sociales.

A mayor o menor ritmo, con altibajos, incluso con eclipses, la participación social ha aumentado a lo largo del siglo y particularmente en los últimos cincuenta años. Constituye un proceso de largo plazo. Ello determina que, aunque pueda ser ajustado, modificado o recortado, llevará mucho tiempo revertirlo, no existiendo seguridad alguna de que se alcance tal pretensión, y si así ocurriese, provocará desequilibrios sociales y arriesgará la estabilidad política. Las dificultades de alcanzar ese objetivo ya comienzan a percibirse, pues, ante las crecientes dificultades para mantener el esquema político autoritario, se intentan aperturas políticas más o menos graduales, que permitan postergar la temida inestabilidad social.

5. El ajuste internacional

El orden internacional viene señalando un creciente antagonismo entre el área capitalista trilateral, la socialista bipolar y el tercer mundo. El enfrentamiento de los dos primeros induce a coordinaciones y centralizaciones progresivas –con vista a la optimización de las asignaciones de recursos en la lucha para aumentar las respectivas participaciones en la distribución del poder mundial– que, por razones de filosofía política, son más difíciles de lograr en el mundo capitalista que en el socialista.

Coincidentemente, en el orden capitalista, la trasnacionalización reclama mayor libertad para sus expansiones internacionales y la aceptación de sus consecuencias socioeconómicas en los mercados domésticos de las potencias occidentales. No obstante, la alta incidencia de las organizaciones sindicales en las decisiones políticas, la extendida convicción de que es necesario preservar los niveles de vida internos y la progresiva aceptación de la defensa ambiental, promueven trabas y barreras a las aspiraciones transnacionales. Aceptar la flexibilidad requerida por estas empresas –sin perder potencialidad en la lucha contra el sistema antagónico– conduciría a la creación de organismos supranacionales para lo cual el mundo capitalista no está preparado.

La indecisión en la resolución de esta discrepancia entre la flexibilidad externa, reclamada por el sector dinámico del capitalismo, y la rigidez interna, defendida por los grupos sociales integrados, ha mostrado que no hay la disposición necesaria para acelerar a ese extremo las coordinaciones y centralizaciones, ni vocación para desandar el camino recorrido en lo social.

En consecuencia, la nueva onda liberal que se expande en varias de las principales naciones industrializadas –aunque de mayor impacto que algunas precedentes– constituye sólo otro ajuste del sistema capitalista internacional, en el cual la creciente participación sindical, la desaceleración de la tasa media de productividad, la progresiva defensa del medio ambiente y la expansión de los planes de seguridad –entre otros factores– imponen una detención temporal a la expansión de la participación política y a los programas sociales, so pena de arriesgar las posiciones de los grupos dominantes y el papel de las potencias occidentales en las decisiones de orden mundial.

Dicho ajuste llevará aún varios años, durante los cuales el sistema se reacomodará, sin revertir su tendencia histórica a una mayor participación de las grandes mayorías de los centros. Con las adaptaciones del caso, algo similar ocurrirá en América Latina. Según su potencialidad y el grado de integración socioeconomico-política, todas las naciones soportarán ajustes y reacomodaciones, pero, al cabo de cierto período de duración incierta, la participación de las grandes mayorías en los negocios públicos retomará su tendencia secular ascendente.

6. **Prepararse para optar fundadamente**

América Latina forma parte de esa mitad de la humanidad denominada tercer mundo. Conocedores de los defectos del capitalismo y del socialismo colectivista, sus países deberán elaborar su propia opción.

Seleccionarla, significará responder a múltiples interrogantes, en su mayoría de orden político: ¿qué organización elegir?; ¿qué priorizar: la expansión económica, la transformación estructural de la sociedad, o la distribución más igualitaria del ingreso?; ¿cómo evitar la exclusión de las grandes mayorías?; ¿cuáles son los medios más adecuados para asegurar su integración?; ¿cómo aumentar relativamente la independencia económica?; ¿cómo financiar el desarrollo?; ¿a qué sectores gravar?; ¿cómo lograr una redistribución equitativa de la riqueza y el ingreso sin detener el crecimiento económico?; ¿cuáles son las fórmulas más adecuadas para compatibilizar los requerimientos externos con las exigencias internas?; ¿cómo alcanzar, simultáneamente, eficiencia económica, política y social?, etc.

No hay que continuar buscando respuestas económicas a problemas que son esencialmente políticos. Sin embargo, en este plano se carece de conocimientos suficientes sobre las distintas estructuras políticas, sus instrumentos de dominio, la capacitación gubernamental y partidaria, el poder real de las autoridades para implementar reestructuraciones o ajustes, etc. Una óptica alienante ha hecho que se investiguen más las estructuras económicas que las sociales y ambas, más que las políticas, cuando éstas son por lo menos tan importantes como aquéllas.

Empero, aún puede modificarse el enfoque. El reajuste del sistema capitalista internacional llevará muchos años. Por lo tanto, sin perjuicio de continuar tentando estrategias que permitan defender a los programas sociales, es necesario abocarse a una acelerada adquisición de conocimientos sobre las capacidades políticas, las mejores fórmulas de ubicarse en el nuevo mundo que está emergiendo y los instrumentos más pertinentes para hacerlas viables.

Es prioritario conocer las potencialidades de los distintos grupos para decidir sobre fórmulas que aseguren la transformación del estilo de desarrollo vigente en otro más acorde con las características, posibilidades y aspiraciones nacionales y regionales. El desarrollo depende mucho de la transformación de los marcos socioinstitucionales que lo encuadran. Ella no se dará espontáneamente. Sólo a través del conocimiento será posible implantar soluciones adecuadas a las posibilidades económicas y lograr integraciones sociales acordes con las circunstancias externas e internas, viabilizadas por una acción política respaldada en un consenso mayoritario.

La tarea es difícil, pero hay que abocarse a ella. Se contribuirá así al fortalecimiento de la región en sus negociaciones con los países industrializados, se facilitará su creciente participación en las decisiones de los organismos internacionales y se evitará su progresiva discriminación. Con estos nuevos fundamentos para crear, proyectar y ejecutar desarrollos apropiados a las circunstancias se podrá contrarrestar la opinión muy difundida desde finales de los setenta de que la región debe recortar sus aspiraciones económicas y sociales.

7. **Finalizando**

Puede sintetizarse lo sostenido hasta aquí, recordando que:

a) La actual coyuntura internacional replantea, para nuestra región, la viabilidad de un desarrollo más auténtico. La simple enunciación del tema impone la prioridad de lo político ya que aquel desarrollo sólo es posible impulsado por nuevos agentes de cambio, con acceso al poder y con capacidad para diseñar conductas apropiadas al medio, y con el respaldo necesario para consolidar el nuevo estilo. Consecuentemente, la viabilidad del desarrollo social corre pareja con un crecimiento menos dependiente, menos excluyente y menos concentrador que el actual.

b) El futuro orden internacional dependerá grandemente de las potencialidades, formas y alianzas que adopten las fuerzas políticas que pugnan por participar o aumentar su participación en la estructura de poder mundial. En tal sentido, será muy trascendente lo que puedan hacer las naciones integrantes del tercer mundo para ampliar su independencia socioeconómica.

La región, ansiosa por atenuar su dependencia, debe abocarse a descubrir los posibles agentes –nacionales o regionales– capaces de generar cambios y coadyuvar a su promoción, sostenimiento o consolidación y aprovechar la ventajosa posición que le otorga su grado de desarrollo relativamente elevado.

En una palabra, identificar para capacitar, sostener para participar y adquirir poder negociador para corregir el modo de inserción internacional y atenuar la dependencia externa. La disyuntiva es férrea: capacitación para construir

el próximo mundo más independiente, o continuar recorriendo rutas más o menos conocidas.

c) Los años ochenta tienden a caracterizarse por la detención, el recorte, o el regreso del desarrollo social en la región. Corresponde aceptar el desafío de intentar conseguir transformaciones que conviertan a la década en un período fermental de cambio.

En este sentido, la contribución de los organizadores del Simposio puede ser fundamental, al abrir nuevas vías al conocimiento (intensificando el análisis y la investigación de las estructuras políticas nacionales) y enriquecer los enfoques tradicionales de la integración regional (priorizando los desarrollos nacionales en la promoción de la misma).

Todo ello sin perjuicio de que, luego de un período de acumulación, sea necesario integrar los nuevos conocimientos adquiridos a los económicos y sociales, logrados con anterioridad, racionalizando fórmulas que ayuden a los futuros científicos y dirigentes públicos en su difícil responsabilidad de seleccionar opciones y proyectar desarrollos más auténticos.

II

OPCIONES FUNDAMENTALES EN LA POLITICA SOCIAL

LAS GRANDES CONTROVERSIAS DE LA POLITICA SOCIAL

Rolando Franco *

¿Cuáles son las razones por las cuales la política social presenta tantas dificultades para su definición y puesta en práctica? ¿Por qué existen tales discrepancias respecto a los medios a través de los cuales es posible mejorar las condiciones de bienestar y la calidad de la vida de la población?

Los objetivos de la política social a menudo se ven postergados por problemas económicos coyunturales considerados más urgentes. Se ha dicho, y no sin razón, que la política social es una actividad que los gobiernos desarrollan en épocas de abundancia económica o cuando la situación se ha hecho tan crítica que exige paliativos sociales para permitir la subsistencia de un determinado régimen político. Hoy, en América Latina, parecería que la mayoría de los gobiernos se encuentra en el período intermedio entre ambos momentos. Las circunstancias económicas difíciles se han tornado normales, lo que ha conducido a postergar lo social, y es probable que todavía no se haya llegado al momento en el cual sea necesario recurrir a estas políticas como única alternativa de solucionar los riesgos políticos inminentes que se derivan de los procesos económicos. Sin embargo, en muchos casos, ya comienza a notarse un aumento de la preocupación en este sentido.

Aparte de esas dificultades relacionadas con la voluntad política de promover el desarrollo social, o con la capacidad de persistir en las acciones sociales, también hay problemas relativos a los aspectos puramente técnicos de este tipo de acciones. Son más graves que los de la política económica, porque en ellos tienen mayor peso las diferencias en los valores profesados y hay menor conocimiento sistematizado sobre la forma más idónea y eficiente de alcanzar los objetivos perseguidos.

Existen varios niveles problemáticos en la política social y en cada uno de ellos se dan cuestiones controvertidas específicas, que se pretende, justamente,

---

* Con la colaboración de Eduardo Palma y Jorge Manzi.

presentar aquí. Se entenderá por "cuestiones" aquellos tópicos sometidos a discusión que dividen las opiniones de quienes tienen que ver con el diseño, la implementación y la evaluación de políticas sociales.

A medida que se revisan los *issues* de la política social se aprecia con mayor claridad que las opiniones no se distribuyen aleatoriamente, sino que se dan ciertas constelaciones de afinidad electiva entre las opciones preferidas frente a las diferentes cuestiones controvertidas.

Un primer borrador de este trabajo enfatizaba este aspecto, por cuanto en ese momento parecían inconciliables las soluciones planteadas a los diversos problemas.

Sin embargo, posteriormente, al observar dinámicamente el desarrollo de la política social, pudo apreciarse la existencia de elementos que permitían afirmar que esa percepción inicial no era exacta. El campo de la política social no es puramente arbitrario, ideológico y sin consenso alguno. En definitiva, comenzó a resultar claro que el discurso ideológico, por sí solo, no permitía explicar la praxis social.

Las acciones concretas de los presuntos representantes de las distintas corrientes en su acción práctica, sea a consecuencia de las presiones del medio, sea por las condiciones y restricciones iniciales y sobrevinientes en las cuales desenvuelven su actividad, tienen en ciertos casos poco que ver con aquellos valores a los que adhieren.

Quienes en sus escritos son neoliberales, cuando asumen el gobierno manejan Estados intervencionistas, en los que el gasto público alcanza niveles muy considerables y sobreviven e incluso se crean programas sociales enormes. Quienes reniegan del monetarismo no tienen más remedio que preocuparse de equilibrar sus presupuestos de alguna manera, so pena de generar inflaciones desbocadas.

La dinámica de la vida social lleva a estos hombres por caminos distintos de aquellos que seleccionarían de acuerdo a su propia ideología.

La dinámica societal aparece así como una variable interviniente decisiva entre ideología y práctica, que lleva, por un lado, a no obtener siempre lo que se pretende ("el hombre propone y Dios dispone") y, por otro, a aumentar el pragmatismo de quienes toman las decisiones.

Este pragmatismo, acompañado de ciertos avances técnicos, está conduciendo a un aumento de los acuerdos en política social. Y, probablemente, este trabajo debería enfatizar el consenso existente entre sujetos con orientaciones valóricas distintas, ya que ello es fundamental para ir construyendo un campo de estudio con veleidades científicas.

Pero hay que distinguir dos tipos de cuestiones controvertidas: unas de índole instrumental y otras, valóricas. Estas últimas son difícilmente superables. Respecto de las primeras, en cambio, hay posibilidades de lograr acuerdos mediante mayor análisis e investigación empírica. Ello no es fácil, empero, en una situación de inestabilidad política como la vigente en América Latina, que dificulta tanto la perduración de programas de investigación, como la superación de perspectivas puramente ideológicas. Asimismo, la inestabilidad contribuye a que sean, en definitiva, factores totalmente exógenos a aquellos considerados en la investigación los que terminan teniendo un papel decisivo en los resultados que se obtengan.

A. LA CONTROVERSIA SOBRE EL SIGNIFICADO Y EL CONTENIDO DE LA POLITICA SOCIAL

El punto inicial de discrepancia se da en torno al concepto y la naturaleza de la política social. Las diferencias de perspectiva en torno a estos servicios no son nuevas. Se remontan a los orígenes mismos de las actividades sociales, y han dado lugar a múltiples interpretaciones e intentos de definición que, finalmente, han dejado al término "social" preñado de significados diferentes.

1. Orígenes y orientaciones subyacentes de la política social

Para lo que aquí interesa, los orígenes de la política social –cuyos antecedentes, probablemente, podrían rastrearse hasta en la más remota antigüedad– se encuentran en la mitad del siglo pasado. En ese momento, entre otras consecuencias del proceso de desarrollo capitalista industrial, se produjo el traslado de importantes contingentes humanos desde el campo a las ciudades, las condiciones de vida en el ámbito urbano fueron con frecuencia miserables, se produjeron migraciones internacionales, etc., y todo ello contribuyó a que tales situaciones fueran percibidas como un problema social, frente al cual había que hacer algo, primero mediante la caridad impulsada desde el sector privado y, luego, promoviendo la intervención estatal.

Frente a tales acciones surgieron dos evaluaciones radicalmente opuestas. [1] Hubo quienes las apoyaron, como los socialistas utópicos; otros las criticaron por diferentes razones. Los liberales consideraron que tales medidas sociales subvertían el orden social "natural" del mercado. Los marxistas, por su parte, también se opusieron a ellas, aduciendo que constituían instrumentos de la clase dominante para impedir las transformaciones radicales que acabarían destruyendo a la sociedad capitalista.

Hacia fines del siglo XIX surgieron nuevas corrientes: la doctrina social de la Iglesia Católica, inspirada en las encíclicas papales, y la socialdemocracia, que encuentra su sistematización más acabada en relación a la política social, en diversos profesores y autores británicos de raíz fabiana. [2]

Si bien no puede afirmarse que todos los desarrollos posteriores habidos en torno a la política social estén directamente conectados con las orientaciones recién mencionadas, no cabe duda tampoco que ellas son las fundamentales y las que más han elaborado los argumentos y las posibles soluciones que comúnmente se mencionan.

---

1 Se sigue aquí la presentación de las orientaciones de la política social elaborada por G. Room, *The Sociology of Welfare. Social Policy, Stratification and Political Order*, Basil Blackwell-Martin Robertson, Oxford, 1979. Véase también D. Fraser, *The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy from the Industrial Revolution*, The MacMillan Press, Londres, 1973.

2 Para un mayor análisis de estos aspectos véase R. Franco, "Planificación y políticas sociales", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Número 53, 1982.

2. El término "social"

Con el tiempo, el término "social" perdió su significado original de "caritativo", con el cual se hacía referencia a cualquier actividad destinada a ayudar a personas marginales o no privilegiadas.[3] Pasó a ser interpretado, por un lado, como "perteneciente a la sociedad" o "colectivo" y, por otro, de manera más restringida, como vinculado al "bienestar humano", vale decir, a la elevación de los niveles de vida, a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales.[4] Como se verá más adelante, según se acepte una u otra definición variarán también las pretensiones que se concedan a la política social.

A medida que la concepción del papel del Estado comenzó a modificarse en el sentido de aumentar sus funciones más allá de las de "juez y gendarme", también fue cambiando dramáticamente el contenido de las políticas sociales. Mientras en un comienzo habían sido sólo programas de ayuda a los más necesitados, basados en elementos de caridad y en la preocupación por las denominadas "clases peligrosas", con la ampliación de la actividad estatal fue introduciéndose, bajo la misma denominación, una gama muy amplia de actividades, entre las cuales existía escasa coherencia y coordinación.

Tampoco se superaron las diferencias entre las orientaciones matrices reseñadas al comienzo, aun cuando algunas de ellas parecían estar en retirada durante un largo período, lo que al parecer sirvió para que afloraran contemporáneamente con mayores bríos.

En la actualidad, las políticas sociales enfrentan cuatro tipos de tensiones fundamentales: económica, burocrática, genético-social y cultural.

La *tensión económica* deriva de la ausencia de acuerdo respecto a aspectos fundamentales, como la opción entre mercado y plan. No hay acuerdo respecto a la mezcla adecuada que debe existir, si es que se acepta que debe haber tal mezcla, entre ambas maneras de coordinar la actividad de los agentes productivos y, respecto a lo social, de prestar los servicios sociales. También hay discrepancias en torno a cómo asignar los recursos estatales, a la proporción de ellos que debe destinarse a lo social y a su administración.

La *tensión burocrática* se explica porque los servicios sociales, sean públicos o privados, son prestados por burocracias. La política social se lleva a cabo por burocracias. Como resultado de las ya mencionadas modificaciones habidas en el Estado moderno, que se amplió y complejizó crecientemente, las decisiones en política social, y, en general, todas las decisiones estatales, son resultado de la actuación de tres actores fundamentales en el aparato estatal: los políticos, los técnicos y los burócratas. Los mismos tienen, como recordaba Medina Echavarría, tres racionalidades, tres mentalidades, tres maneras diferentes de encarar la acción.

Usualmente, son técnicos o académicos los que evalúan y critican la política social, omitiendo considerar que la burocracia cumple una función

---

[3] Véase J.A. Ponsioen, "Acción social, administración social y política social", *Plerus*, San Juan, Puerto Rico, Vol. III, Nº 2, diciembre 1969, pp. 5 ss.

[4] Comisión Económica para América Latina, "Desarrollo social y planificación social: estudios de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XI, Nº 1, abril de 1966, pp. 46 y ss.

básica sobre todo para lograr que las políticas sociales cumplan con el requisito de mantener su continuidad. Esto marca una diferencia importante entre las formas actuales y las prestaciones de corte asistencialista que caracterizaron la acción social de los siglos XVIII y XIX. La política social es ahora una función pública, asumida por el Estado, o por otras estructuras burocráticas y que, por tanto, sufre los problemas propios de ellos.

Como usualmente hay acuerdo en que las prestaciones sociales deben ser entregadas de manera "humana" y hay consenso que una de las características de la burocratización es, justamente, la "despersonalización" de las relaciones, se comprende que exista allí un importante foco de preocupación.

La *tensión genético-ambiental* se cruza con la ideología. En general, los conservadores han tendido a privilegiar la dimensión genética, mientras que los progresistas tienden a aceptar las explicaciones ambientales. Pero, más allá de estas afinidades, debe reconocerse que se están produciendo avances científicos importantes en estos temas que deberían llevar a una revisión exhaustiva de muchos de los programas y proyectos que aceptan perspectivas que ya no coinciden con el conocimiento aceptado y que, por tanto, puede preverse que no obtendrán los resultados esperados.

Por fin, la *tensión sociocultural* se basa en que mientras la política social tiende a ser de índole sectorial, realizándose a través de acciones en los campos de la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, o el empleo, los objetivos que pretende lograr son sumamente amplios y difícilmente alcanzables mediante acciones sectoriales. Así, comúnmente, los planes y las declaraciones suponen que las políticas sociales contribuirán a lograr la integración nacional, a aumentar la cohesión social, a resolver los problemas del tiempo libre, a provocar o contribuir al respeto de los derechos humanos, etc.

Si se examina la Agenda de la II Comisión de las Naciones Unidas encargada de los asuntos sociales, puede verse que la misma incluye un conglomerado enormemente variado de temas, entre los cuales resulta difícil establecer alguna línea de articulación y coherencia.

Esta comprobación no hace sino confirmar la dificultad teórica de conceptualizar lo social como una esfera específica.

3. El papel asignado a la política social

La política y la planificación sociales son concebidas sea como política o planificación societal global, sea como una especie de planificación. [5]

a) *Lo social como societal.* Cuando lo social se visualiza como ligado al sistema social global, la política o planificación social se confunde con lo genérico como la entendió Myrdall. [6]

Sus objetivos suelen ser la introducción de innovaciones sociales, el cambio de estructuras, la reforma agraria, la reforma institucional, etc. Vale decir que,

---

[5] Sobre el tema se recomienda David McGranaham, *Approaches to Social Planning,* UNRISD, Ginebra, 1972. También J. Scheff, *The Social Planning Process: Conceptualizations and Methods,* Editorial Universitaria, Puerto Rico, 1976.

[6] X. Greffe, *Politique Sociale,* Presses Universitaires de France, Paris, 1976.

para esta concepción, la política o planificación social es un instrumento para transformar la sociedad tradicional en una sociedad moderna, en un caso, o para producir mutaciones consideradas progresivas en estas últimas.

b) *Lo social como un tipo especial de política o planificación.* Un uso más acotado de la expresión planificación social intenta distinguirla de otras como la económica o la física. En esta perspectiva, se segmenta el todo social por lo menos en dos sectores: el económico, ámbito de la política o de la planificación económica, y el social, que corresponde a la política o planificación social.

Los criterios a base de los cuales se ha intentado realizar dicha distinción son varios, que Greffe ha sistematizado en cuatro dicotomías. [7]

La primera distingue entre *objetos y personas.* Mientras lo económico tendría que ver con los objetos, lo social estaría ligado a las personas. [8] Vinculadas a esta distinción están la concepción de lo social como las políticas que se dedican al alivio de las consecuencias indeseables del funcionamiento del sistema económico. Cuando se persigue el ajuste de variables macroeconómicas y el crecimiento del producto de la economía, se pueden producir consecuencias perjudiciales para las personas, como el desempleo, problemas psicológicos, etc., y también para la sociedad, como el aumento de las formas de patología social o de la contaminación ambiental. Las políticas sociales buscarían la solución o superación de esas consecuencias indeseables de la operación del sistema económico.

La segunda dicotomía distingue entre *individuos y grupos.* La política o planificación económica considera a los individuos como elementos homogéneos, mientras que la social se preocupa por los grupos, según consideraciones de equidad, de la necesidad de readaptar a sus miembros, o de superar su condición de marginalidad integrándolos más plenamente a la sociedad, etc. La dificultad está en que el listado de grupos no tiene límites y se amplía continuamente (pobres, marginales, inmigrantes, impedidos, niños, jóvenes, mujeres, ancianos, pequeños campesinos, etc.).

Una tercera dicotomía diferencia entre *demanda solvente y necesidades.* La primera sería atendida por el mercado, mientras que las necesidades primarias o básicas de quienes no tienen capacidad de pago corresponderían a la política o planificación social.

Se establecería así una dicotomía de vías de satisfacción, regidas por mecanismos y lógicas diferentes. Así sucede en la práctica. Una parte de la población satisface sus necesidades a través del mercado, mediante la contratación de empresas constructoras privadas, de médicos y clínicas regidos por criterios mercantiles y de colegios privados, mientras que otro sector recurre a servicios públicos que otorgan prestaciones en esos campos.

Otra dicotomía opone *medios y fines.* Mientras la política social tendría que ver con los fines, la política económica estaría relacionada con los medios que permiten alcanzar aquéllos.

---

7 G. Myrdall.

8 Sin embargo, es obvio que lo económico también está ligado a las personas y la teoría económica reflexiona sobre los agentes económicos.

El objetivo formal de la política y la planificación social sería lograr el bienestar; la política o planificación económica promovería, en cambio, el crecimiento del producto. Los resultados obtenidos de la gestión económica se dirigirían a aumentar el bienestar.

El problema está en definir qué se entiende por bienestar. Podría decirse que consiste en la atención de aquellas necesidades socialmente importantes, tanto de índole material, que se satisfacen en general con la posesión de mayores cantidades de bienes socialmente útiles, como no materiales, del tipo de la educación, la salud, e, incluso, el prestigio social.

Pero es difícil pensar que pueda haber un progreso lineal en esta materia. Cuando se logra la satisfacción de ciertas necesidades primarias, cobran relevancia otras, que anteriormente no habían aflorado. Cuando no se obtienen satisfactores adecuados para estos últimos se siente una pérdida de bienestar que incluso puede ser mayor que la producida en su momento por la no satisfacción de las primeras.

Indudablemente, el desarrollo económico habido en los dos últimos siglos ha aumentado notablemente la masa de bienes y servicios disponibles. Pero ello ha vuelto notorias otras carencias antes inadvertidas y también ha aumentado la sensación de insatisfacción y de escaso bienestar en importantes sectores de la población. Además, se critica que dicho crecimiento genera necesidades artificiales en los consumidores, lo que, entre otras cosas, conduciría a que sea cada vez más difícil alcanzar el bienestar.

Después del recuento anterior, debe recordarse que la forma usual de definir la política o planificación social consiste en afirmar que es el nombre colectivo otorgado a la planificación de los varios sectores "sociales", como educación, salud, vivienda, seguridad social, nutrición y alimentación, saneamiento, ocio y recreación, etc. Es, probablemente, la más simple de las definiciones, y tal vez no resulte compatible con aquellas otras que enfatizan la finalidad, destacando que la política y la planificación social persiguen la reducción de las desigualdades y de la pobreza y el aumento del bienestar. El logro de tales objetivos se relaciona sólo lateralmente con los sectores sociales. Tiene tanto o más que ver con el empleo y con los ingresos y con el acceso que ellos dan, a través del mercado, al consumo de los bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades y alcanzar el bienestar.

En tal sentido, los sectores sociales son importantes y constituyen, sin duda, un medio de elevar el nivel de vida, o de alcanzar el bienestar, pero no son el elemento principal. Podría darse el caso de un país sin servicios sociales, pero con pleno empleo y altos ingresos y poca pobreza. Contrariamente, es usual que, en situaciones críticas respecto a la ocupación, los gobiernos aumenten el gasto social como paliativo, sin que logren disminuir la pobreza.

Se ha visto que definir la política social de un modo que sea aceptable para todos quienes tienen que ver con ella, no es tarea fácil e incluso tal vez resulte imposible. El problema no está tanto en la necesidad de encontrar un criterio que subsuma en él a todos los servicios "sociales", sino en que se llama "sociales" a instituciones que se dedican a actividades muy variadas, que persiguen objetivos diferentes e, incluso, contradictorios entre sí. Entre otros, recuérdese, por ejemplo, el esfuerzo por abatir la tasa de mortalidad en paralelo a los intentos por aplicar políticas de control de la natalidad. Existen servicios

sociales que responden a distintas maneras de concebir la política social. Ello, como se verá más adelante, tiene que ver con el crecimiento por agregación, que es propio de la actividad estatal, y con las dificultades que existen para dotar de una dirección única al Estado multifacético.

Todo ello puede contribuir, también, a explicar en parte por qué se discrepa y se discute tanto respecto a las políticas sociales. Hay perspectivas inconciliables en juego, lo que dificulta aceptar una de ellas como la verdadera.

4. **Otras cuestiones controvertidas en la política social**

Las discrepancias sobre la política social no se reducen a la concepción que de ella se tenga y a sus objetivos, aun cuando estos aspectos pueden influir decisivamente. A continuación se realizará una revisión de las otras cuestiones controvertidas, distinguiendo áreas problemáticas de la política social.

Suelen distinguirse tres fases principales de las políticas o de la planificación:

a) la *elaboración,* donde se eligen los objetivos, que expresan la concepción de la sociedad y el sistema de valores de los involucrados en esa tarea;

b) la *ejecución,* donde surgen problemas de índole administrativa y burocrática, que distancian las aspiraciones o metas perseguidas de los resultados que finalmente se alcanzan;

c) la *evaluación,* que intenta documentar las disparidades reseñadas anteriormente entre metas y resultados y en la cual pueden incluirse también los esfuerzos realizados *ex-ante* para tratar de medir adecuadamente los resultados que podrían alcanzarse con los instrumentos a utilizar.

A continuación se centrará el análisis en el primer conjunto de problemas.

B. PROBLEMAS EN LA ELABORACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

En esta fase pueden encontrarse diferentes tipos de problemas. El primer grupo se relaciona con la toma de decisiones, con la participación popular y con la opción entre centralismo y descentralización.

El segundo grupo está constituido por cuestiones controvertidas de naturaleza económica, como elegir entre estatismo o privatismo, y entre mercado o planificación, cómo y dónde asignar los recursos, y, por último, entre servicios sociales proporcionados sobre bases universales o mediante una entrega selectiva.

Por fin, para optar en las políticas sociales hay que aceptar ciertos supuestos, la mayoría de las veces implícitamente respecto a la influencia de la herencia o del ambiente sobre ciertas variables que son, justamente, aquellas que se quiere modificar mediante las políticas sociales. También hay aquí supuestos relativos a la inclusividad de estas políticas, al impacto que pueden provocar en ciertas dimensiones y, en fin, a la utilidad que se les concede.

Obviamente, los valores profesados juegan un papel decisivo en esta fase, en especial porque es en ella donde se fijan los objetivos de la política social. Sin embargo, se ha preferido postergar el análisis de los valores y su influencia porque trascienden este conjunto de problemas y reaparecen en todos los que se verán posteriormente.

1. Toma de decisiones

Este tema abarca cuestiones controvertidas, como la macroparticipación y la opción entre descentralización y centralismo.

a) *Macroparticipación.* El papel que cabe a los grupos en las estructuras de poder de la sociedad excede al ámbito de lo que tradicionalmente se concibe como política social. El tipo de régimen político vigente gravita decisivamente en la modalidad que tal participación adopte.

El desarrollo político condiciona o determina, según los casos, todas las dimensiones constitutivas de la participación. En efecto, la diferencia entre regímenes democráticos o autoritarios fija la orientación de la participación en las decisiones colectivas. Pero todos admiten subtipos de participación según sus características inclusivas o excluyentes. Ellas, a su vez, están subordinadas a los objetivos de transformación e incorporación sociales que caracterizan el proceso global del respectivo régimen. De este modo, además de las orientaciones generales del proceso de participación, los diferentes tipos y subtipos de regímenes determinan tanto la amplitud como las esferas o ámbitos que abarca el proceso participativo. A su vez, como dichos procesos globales tienen un signo movilizador o desmovilizador, condicionan el que la participación adopte modalidades más espontáneas o provocadas. En conclusión, aunque el carácter, grado y ámbito de la participación tiene importancia decisiva en el proceso de toma de decisiones de la política social, su explicación no depende de ésta, sino del régimen político.[9]

b) *Centralismo o descentralización.* La tendencia histórica mundial y también la latinoamericana han sido centralizadoras. En ello han influido razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones, recordada por Boisier,[10] pero también características políticas, tal la tendencia unitaria característica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizados, como Francia.

A todo ello se agregan los, también recordados por Boisier, mecanismos de retroalimentación que se dan entre la centralización en la toma de decisiones y la concentración de la actividad económica.

En los últimos cincuenta años se ha dado un proceso de redistribución de la población y de concentración en algunas grandes ciudades, con importantes ejemplos de macrocefalia, que indudablemente también ha coadyuvado a la centralización.

Paralelamente, la ausencia de estructuras institucionales de base local e, incluso, la falta de práctica en la toma de decisiones por parte de las regiones en asuntos que les conciernen constituyen un refuerzo al centralismo.

---

9 Sobre estos aspectos puede verse J. Graciarena y R. Franco, *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina,* Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981. La versión inglesa apareció en *Current Sociology,* Año 26, Nº 1, 1978.

10 S. Boisier, *Diseño de planes regionales, métodos y técnicas de planificación regional,* Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Centro de Perfeccionamiento, Madrid, 1976, p. 40.

Es común, empero, que en el momento actual se efectúen múltiples críticas a la centralización. Ellas recuerdan que, en muchas ocasiones, los funcionarios del gobierno central toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y que tienden a aplicar soluciones homogéneas a realidades sociales que son heterogéneas, provocando así una pérdida de recursos, que, probablemente, se enfrentan. Tales incongruencias, se sugiere, no existirían si el diagnóstico y las políticas fueran elaborados descentralizadamente, ya que habría mayor conocimiento de las especificidades locales y, por tanto, la solución postulada tendría grado de consistencia.

Recuérdanse también casos en que el centralismo ha favorecido a un grupo dominante instalado en la capital que utiliza en beneficio de ésta y en el suyo propio los recursos extraídos al resto del país.

Se aduce, también, que la tendencia a aumentar las funciones estatales ha conducido a que proliferen las actividades que dependen del Estado. Consecuentemente, cada vez es mayor el número de decisiones importantes que deben tomarse en la capital. Cada vez más las regiones, provincias o Estados se verían despojados de sus capacidades y estarían sometidos "al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa".[11] Todo ello conduciría, asimismo, a aumentar el tamaño de la burocracia en la capital.

En definitiva, las principales críticas al centralismo se basan en que las decisiones escapan a la esfera de acción de los afectados, pasando a depender del ritmo de una burocracia creciente en tamaño, remota, ajena a las preocupaciones de la zona afectada, inaccesible para los interesados, que carece de información para resolver adecuadamente, dado su aislamiento y distancia, y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios, o pueden serlo, con los objetivos para los que fue organizada. A ello se agrega que los funcionarios dispondrían de un poder sin control y que perseguirían, ante todo, la supervivencia de su puesto aun cuando las funciones que les fueron encargadas originariamente se hayan tornado obsoletas e inútiles.

Se agrega que el centralismo impide la legítima participación ciudadana en asuntos de su interés. Dados la forma y el ámbito donde se toman las decisiones, resulta difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, que fiscalicen la forma en que se manejan asuntos que les interesan.

Todo lo anterior hace que se postule la descentralización, la que tiende a vincularse con la democracia política. Se sostiene que ella incentiva la participación ciudadana y da a los particulares injerencia en decisiones que les conciernen directamente.

La descentralización generaría, en definitiva, un mayor consenso social, derivado de acrecentar la participación. La descentralización permitiría, además, el control de las burocracias, las cuales –como ha sostenido Tullock– se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como del número de personas implicadas, permitiría un mejor cálculo de las ventajas e inconvenientes de las acciones que se pretende implementar, lo que facilitaría la aplicación del análisis costo-beneficio.

---

11 *El Mercurio*, 7 de febrero de 1982, p. 3.

Un argumento adicional aduce que la descentralización permitiría experimentar métodos alternativos para proveer el mismo servicio. Ello sería casi imposible de lograr en el centralismo dada la enorme complejidad de operación del sistema.[12]

También proliferan argumentos contrarios a la descentralización. Así se sostiene que la autonomía local y regional en los servicios sociales provocaría una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

Se aduce asimismo que si bien parece cierto que la descentralización está relacionada con la democracia, puede suceder también que, cediendo a entidades descentralizadas la toma de decisiones sobre aspectos relacionados a su ámbito territorial, se facilite a las oligarquías locales la defensa de sus propios intereses. En no pocos casos los representantes de las autoridades centrales han cumplido una labor fundamental en el proceso de disolución de formas de dominación tradicionales que subsistían en regiones más o menos aisladas.

Es conocido, en este sentido, el papel del sistema educacional francés, fuertemente centralizado,[13] que contribuyó a romper los estrechos límites parroquiales de los departamentos, mediante la acción de maestros que respondían al gobierno central y que, además, eran cambiados cada cierto tiempo, para que no se plegaran a las oligarquías locales. Así, el sistema educativo habría difundido un idioma común y valores sociales "modernos", constituyéndose en la base de consolidación del Estado-nación.

En América Latina también hay múltiples ejemplos de oposición entre un gobierno central "moderno" y progresista y oligarquías enquistadas en ciertas regiones, para las cuales la descentralización constituía una vía inmejorable para mantener su dominio. Recientemente, Mario Vargas Llosa ha mostrado incidentalmente este aspecto en su libro "La guerra del fin del mundo".

En esta línea, se ha sostenido que la principal razón de la desigualdad educacional en los Estados Unidos se encuentra en su sistema educativo descentralizado, que facilita a los grupos de interés más organizados el influir decisivamente para que los recursos financieros destinados a educación se gasten de manera tal que favorezca a sus propios hijos.[14] Los recursos utilizables para educar a los pobres se ven así limitados, primero, porque la base impositiva utilizable para la educación varía con la riqueza de la comunidad respectiva y segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres, ya que una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, son altas las probabilidades de que migren hacia otros barrios o ciudades, con lo que no contribuirán, a su vez, a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos.[15]

---

12 A. Weale, *Equality and Social Policy*, Routledge & Kegan, Paul, Londres, 1978.

13 El centralismo francés está siendo modificado drásticamente en la actualidad.

14 Véase John D. Owen, *School Inequality and the Welfare State*. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1974.

15 Otro factor de desigualdad escolar, según Owen, se produce en los niveles de educación más altos, al subsidiar a todos los estudiantes, independientemente de sus necesidades financieras. Así el gasto en educación se distribuye en proporción a la cantidad de años cursados, lo que favorece, una vez más, a los estudiantes no pobres, que permanecen más tiempo en la escuela.

La descentralización de las decisiones en educación, concluye el autor, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación. Sugiere Owen que una educación centralizada nacionalmente podría reorientar la asignación de los recursos y el sistema como un todo hacia la solución de los problemas mencionados, fijando normas de cumplimiento obligatorio en todas las escuelas, incluso en aquellas ubicadas en las comunidades pobres, a las que se dotaría de fondos federales suplementarios para ello.

Los argumentos reseñados en favor de ambas soluciones son razonables. Pero, en abstracto, es difícil concluir en un sentido u otro. Evidentemente, la opción entre centralización y descentralización tiene contenido político y no puede ser zanjada sólo por razones de eficiencia económica. No hay duda que pueden obtenerse, por lo menos en teoría, resultados eficientes con cualesquiera de tales procedimientos de toma de decisiones.

Se exige acotar el problema viendo el *cuántum* de descentralización que se pretende, y la forma y los medios a través de los cuales se la llevará a cabo.

Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación norteamericana, la descentralización abarca no sólo la gestión, sino también la obtención de los recursos, y no existen, o son escasas, las reglas generales que regulen a todo el sistema.

En otros casos no sucede así. Por ejemplo, la política descentralizadora en materia de educación en Chile implica traspasar a las municipalidades la administración de 5.156 establecimientos educacionales (hasta comienzos de febrero de 1982), reservándose al Ministerio respectivo la facultad de dictar normas generales y de efectuar la fiscalización de la gestión administrativa. Asimismo, los recursos necesarios para el funcionamiento de tales servicios siguen proviniendo del Estado.

Lo mismo ha sucedido en el caso de la salud, traspasándose experimentalmente la administración de 30 por ciento de los consultorios periféricos y de las postas rurales.

Es evidente que estas formas de descentralización relativa evitan algunas de las críticas enumeradas precedentemente.

Ello no impide, empero, que se cuestionen las medidas tomadas. Así se ha recordado que nada tiene de "moderno" otorgar el cuidado de la salud a los municipios. "Ellos fueron hace muchísimos años los que centralizaron (debería decir realizaron) acciones de este tipo, en las etapas previas a la tecnificación de la salud. Incluso, en algunos países latinoamericanos, esta forma de organización persiste con costos elevadísimos por distintos motivos. Entre otros, precisamente por la falta de empleo de técnicas modernas de tipo sanitario y de atención médica". Menciona el caso de Buenos Aires, donde las municipalidades cumplen funciones de salud, tanto curativas como preventivas, existiendo importantes variaciones en los niveles de mortalidad infantil entre municipalidades que fluctúan desde 20 por 1.000 nacimientos hasta 90 por mil. En Chile, recuerda el autor, la cifra es actualmente del 40 por mil sin que haya barrio de la capital que esté por encima del promedio nacional. Estos y otros éxitos alcanzados en materia de salud en Chile se han debido, sostiene el autor, justamen-

te, a la centralización y a la objetividad de los criterios técnicos, y a la descentralización operativa.[16]

Tal vez podría ponerse término a estas reflexiones sobre las ventajas e inconvenientes del centralismo y la descentralización recordando que un autor atribuye a los gobiernos locales el carácter de una tiranía personalizada, que se opone a la tiranía despersonalizada propia de la administración estatal, que no siempre ve al hombre detrás del administrado.

"Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad' ".

"La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que os conoce demasiado bien pues nada de lo que hagáis se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad".[17]

Toda esta discusión tiene el peligro de llevar el problema fuera de su contexto. En Europa hay descentralización, por cuanto el desarrollo de autonomías regionales ha implicado el traslado a las autoridades locales de amplios poderes de decisión, que también abarcan las políticas sociales.

En América Latina, en cambio, el Estado sigue siendo unitario, en muchos casos, y a lo que en realidad aspiran los innovadores es a la desconcentración de los servicios sociales. Ello implica trasladar, como ya se vio, algunas funciones y potestades al ámbito local, pero siempre en grado mucho menor al que puede apreciarse en otros ámbitos.[18]

2. Las controversias económicas

a) *Estatismo o privatismo.* Bajo la antinomia del título se discuten el rol del gobierno, los ámbitos donde resulta lícita y aconsejable la presencia gubernamental para coordinar las fuerzas económicas y sociales.[19]

Hay varias orientaciones que se enfrentan a nivel más general y que también se expresan en los servicios sociales.

---

[16] J. Jiménez de la Jara, "Salud y municipios", en *Hoy*, Santiago, 4-10 marzo, 1981, p. 14.

[17] A. Givaudan, "La Question communales", Ed. Revue politique et parlamentaire, 1979, reproducido bajo el título "Ankylose et tyrannie locale", en M. Vingré, *Le social c'est fini*, Collection Autrement, 1980, pp. 192-193.

[18] Para una presentación de experiencias véase María Jesús Monovel, "Los servicios sociales en algunos países europeos: descentralización territorial, situación comparada", en A. Desdentado *et al., Descentralización de los servicios sociales*, Marsiega, Madrid, 1979, pp. 66-87.

[19] Véase G.K. Fry, *The Growth of Government. The Development of Ideas about the Role of the State and the Machinery and Functions of Government in Britain since 1780*, Frank Cass, Londres, 1979, y la polémica latinoamericana actualmente en boga sobre Estado y sociedad civil.

i. *Los liberales y el Estado.* Esta perspectiva liberal ve al hombre como un ser que se mueve para alcanzar sus propios intereses. No considera posible que el individuo tenga una visión suficientemente comprensiva de la sociedad como para imponerle una racionalidad global. De ello resulta que el interés general sólo puede ser consecuencia de la colaboración espontánea de individuos libres, en el mercado. La competencia es así el camino del progreso.

Ello lleva a rechazar, por tanto, la intervención estatal a la que se considera socialmente disruptiva, porque al reconocer la existencia de derechos sociales, hace que cualquier individuo que se sienta poseedor de un derecho piense que la comunidad debe satisfacérselo. Ello conduce a que se sientan agraviados y consecuentemente justificados para usar la fuerza en defensa de sus supuestos derechos. Por otro lado, la intervención estatal tiende a proveer servicios gratuitos, con lo que genera una falsa demanda y una mala distribución de los recursos. Tanto el usuario como el proveedor de servicios pierden el sentido de las proporciones en sus demandas de mayores recursos. [20]

La intervención estatal distorsionaría, entonces, el funcionamiento de la oferta y la demanda, las que sólo son el resultado espontáneo de individuos tomando decisiones como compradores y vendedores a la luz de los precios de bienes y servicios alternativos. El aumento del gasto social no puede producir un alto retorno, ni cubrir sus costos a través de un incremento en la producción.

Una cantidad fija de escuelas, profesores, doctores, enfermeras, etc., tampoco garantizaría, para esta concepción, un acceso universal a la "mejor" educación o salud, ya que si el precio es abolido o artificialmente reducido la demanda se incrementará, siendo necesario aumentar el gasto social para proveer más servicios o, de no hacerlo, aceptar que las prestaciones se deterioren.

El hecho de que esos servicios sean prestados por el Estado, que no está sujeto a la dinámica privada de minimizar costos y maximizar resultados, y que desincentiva la competencia y las innovaciones, lleva a que sean ineficientes. Además, al concentrar la producción en sus manos, el Estado enfrenta el riesgo de cometer errores masivos, que no se darían en una situación donde hubiera múltiples productores.

Por fin, los liberales destacan que la intervención estatal extirpa la libertad individual. El Estado, inevitablemente, debe recurrir a la coerción para imponer su voluntad a individuos que profesan valores distintos, con lo cual existe el riesgo de que se limiten las libertades constitucionales y económicas y que el proceso burocrático viole los derechos de las personas. [21]

Los argumentos reseñados más arriba conducen a postular la provisión privada de servicios, porque para la perspectiva liberal el mecanismo más eficiente para distribuir los recursos es el mercado.

ii. *El Estado, árbitro y defensor del bien común.* Otra importante orientación en la política social tiende a atribuir al Estado un rol benéfico y a pensar que su intervención es, generalmente, positiva. Se lo considera un árbitro imparcial entre los grupos sociales y capaz además de perseguir el bien común.

---

[20] V. George y P. Wilding, *Ideology and Social Welfare,* Routledge & Kegan Paul, Londres, 1979.

[21] Weale, *cit.*

Quienes favorecen la intervención del Estado afirman que los servicios sociales privados tienden a dividir los intereses de los usuarios y a promover la búsqueda de privilegios, ya que quienes utilizan la vía privada para satisfacer sus necesidades de salud, educación o vivienda no se preocupan por el nivel general de provisión social de tales servicios, y tienden a no establecer, incluso, las estrechas relaciones que hay entre una adecuada provisión general y sus intereses particulares. [22]

Los servicios privados atomizarían, entonces, a los usuarios, "liberándolos" de cualquier obligación respecto a los demás miembros de la comunidad, limitando así la integración social.

Se argumenta también que esta provisión privada de servicios sociales entregaría un poder inmenso a las instituciones financieras claves y a técnicos anónimos, cuyas decisiones tendrían mucha importancia para el destino económico y social de la nación sin que de hecho se las discutiera públicamente.

Los partidarios del intervencionismo consideran que el mercado adolece de fuertes limitaciones. Afirman que no se autorregula, por cuanto la producción no genera automáticamente su propia demanda, como habría demostrado Keynes en los años 30, hecho que sería más verdadero aún en la actualidad, dado que el desarrollo tecnológico parece requerir como condición necesaria la ayuda estatal. Agregan que no es eficiente, asigna mal los recursos y, por tanto, es dispendioso. Estaría incapacitado, además, para eliminar la injusticia y la pobreza, y lleva a que el interés nacional se confunda con los intereses económicos privados más poderosos.

Para los intervencionistas, el mercado además sería contrario a la democracia, porque las grandes decisiones económicas las tomaría un grupo reducido, en su propio interés. Produciría, además, la exacerbación del consumismo.

Por último, argumentan que el mercado no efectuaría la distribución de recompensas a base de criterios claros y no daría igualdad de oportunidades.

Esas limitaciones del mercado justifican la intervención del gobierno para corregirlo y suplementarlo, haciendo que el aparato productivo opere en función de necesidades sociales y no de intereses privados, que se mejore la distribución, y que se asegure el crecimiento económico.

Se sostiene, además, que el creciente proceso de concentración de la propiedad que caracteriza a la economía contemporánea afecta la libertad y la democracia. La propiedad pública sería para esta perspectiva, entonces, indispensable para preservar la democracia en el aparato productivo, la que a su vez se considera básica para la democracia política. Se aduce que aunque la nacionalización no destruye la autoridad en la industria, la somete al gobierno democrático, y la dirige como un servicio público. [23] Debería generar, además, mecanismos de participación para los trabajadores y técnicos.

Existen diferencias respecto al grado y magnitud de la intervención estatal. En unos casos, la economía mixta así surgida pasa a ser considerada como un fin en sí; en otros, constituiría sólo una etapa transitoria hacia la colectivización total de la economía.

---

22 Argumento de Titmuss, citado por George y Wilding, *op. cit.*

23 Véase, en cuanto a experiencias de democratización de esta especie, D. Zwerdling, *Workplace Democracy*, Harper Colophon Books, New York, 1980.

La mezcla de mercados y servicios públicos, que constituye la tensión propia de las economías mixtas, no ha estado exenta de críticas. Se alega que la coexistencia de un sistema de bienestar social que provea ciertos servicios en forma universal y gratuita, junto a un sistema de mercado orientado por los incentivos, haría que el sistema económico perdiera eficiencia.[24]

Se objeta asimismo que la provisión gratuita de ciertos servicios debilita la estructura de incentivos sobre los que se apoya el sistema de mercado. Dado que los incentivos se traducen en diferentes estándares de vida, y considerando que los servicios sociales intentan que al menos los bienes primarios estén al alcance de todos, habría gente que, hipotéticamente al menos, carecería de los incentivos para trabajar.

Las altas tasas marginales de impuesto a los ingresos que se requieren para financiar el bienestar social, también serían desincentivadoras. Sin embargo, es obvio que altas tasas marginales de impuesto no necesariamente reducen la inclinación al trabajo. Sólo tienen por efecto elevar el precio del ingreso en relación al descanso. Si esto lleva a reducir el trabajo se debe a las escalas de preferencias de los individuos. Al nuevo precio del ingreso y del descanso, un individuo podría aumentar su esfuerzo en el trabajo, para preservar su estándar de vida. Este tipo de razonamiento vuelve imposible predecir el efecto de una alta tasa marginal de impuestos, a menos que se conozcan las escalas de preferencia de los sujetos.

iii. *La subsidiariedad del Estado.* Otra orientación vigente en política social se basa en el principio de la subsidiariedad. Este presupone la anterioridad fundamental de la persona respecto a la sociedad, de donde deriva la idea de que el Estado no tiene el mismo rango que las personas y los cuerpos intermedios, lo que lleva a postular que no debería competir con ellos, ni absorber sus roles. Antes bien, debería impulsar el que las personas y los cuerpos intermedios ejerzan las funciones que les son propias en la sociedad.

En principio, para esta corriente, el Estado no es productor, ni comerciante, ni educador. Sin embargo, todas esas actividades le incumben en la medida que afectan al bien común, cuya protección y fomento constituyen sus tareas específicas.[25]

Pese al uso que se hace del término "Estado subsidiario", cabe destacar que no es equivalente al Estado-guardián y prescindente. Por el contrario, el Estado llega incluso a regular las fuerzas del mercado si éstas afectaran el bien común.

b) *Asignación de recursos.* El segundo gran punto de las controversias económicas tiene que ver con el hecho de que los recursos disponibles, de toda índole, son escasos frente a las demandas. Por ello, todo sistema social establece un *mecanismo de racionamiento,* que puede adoptar diferentes formas y basarse en principios también muy variados pero que siempre existen.[26]

---

24 Weale, *cit.*

25 El bien común es entendido como "el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen, en los seres humanos, el desarrollo integral de su persona", Juan XXIII: *Mater et Magistra.*

26 J. Fourastié, *La realidad económica,* EMECE, Buenos Aires, 1980.

Esto otorga una centralidad especial al tema de la asignación de tales recursos, a cómo se los utiliza para atender a sus posibles diversos destinos. La primera decisión consiste en distribuirlos entre ámbitos (social, económico, físico), luego entre campos sociales (salud, educación, etc.) y, posteriormente, entre tipos de programas dentro de un sector determinado.[27]

La política social demanda recursos que también son requeridos por los sectores económico y físico. La distribución entre ellos tiene que ver con la función que se asigne al gasto social.

Para algunos, *el gasto social es una carga.* Dado que los programas sociales (públicos) son financiados con recursos obtenidos mediante la tributación, se argumenta que si la carga fiscal supera cierto nivel, ello desincentivará a los productores, deprimirá la actividad emprendedora y desalentará la iniciativa privada. Ello conduce a eliminar los servicios sociales ya existentes, y a limitar las nuevas creaciones, sólo a aquellos servicios que tengan una alta prioridad social y sean estimados como muy necesarios, reduciendo así las consecuencias negativas que su financiamiento ocasionará. En definitiva, para esta perspectiva, el gasto social frenaría el crecimiento económico, siendo, por tanto, fundamental estimar adecuadamente cuánto bienestar puede permitirse un país sin sobrecargar a su economía.

En el mundo subdesarrollado este planteo puede adoptar la forma de que, dado el escaso volumen del producto *per cápita* nacional, resultaría injustificable destinar recursos a gastos sociales. Habría que dirigirlos a actividades productivas, en especial al aumento de la disponibilidad de alimentos. Lo gastado en el sector social sería una distracción injustificable de los limitados recursos con que se cuenta.

Para otros, *el gasto social es un instrumento auxiliar.* La teoría del capital humano argumenta que, en lugar de perjudicar al crecimiento, el gasto social lo facilita.[28] Por un lado, el crecimiento económico exige una población alimentada, sana y educada. En este sentido, las inversiones en nutrición, salud y educación son positivas e, incluso, imprescindibles para el desarrollo en el mediano y largo plazo. Por otro, la planificación física requiere recursos humanos calificados tanto para su realización, como para que se comprenda su utilidad por aquellos a quienes afectará. Ello será más fácil si están educados. Finalmente, se requiere atender a los que serán desplazados o afectados por ese tipo de inversión, y este aspecto también es "social".

Para un tercer grupo *el gasto social es un elemento complementario.* El desarrollo social sólo puede acompañar al desarrollo económico. Si el ingreso *per cápita* es muy bajo y limitado, lo único que se conseguirá será "redistribuir la pobreza".[29]

---

[27] Se siguen aquí los lineamientos establecidos para la presentación de este tema por M. Rein, en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales,* Aguilar, Madrid, 1975, Tomo 8.

[28] Especialmente importantes en esta línea son los trabajos de T. Schultz, *Valor económico de la educación,* Uteha, México, 1968; y *Investing in People,* University of California Press, 1980.

[29] A. Sanfuentes. "La pobreza como problema económico", en *Cuarta Semana Social de Chile,* ICHEH, Santiago, 1975, pp. 89-102.

La interdependencia entre lo económico y lo social se puede apreciar adecuadamente en que ciertas medidas sociales pueden contribuir al crecimiento económico, como en los ejemplos ya mencionados, que destaca la teoría del capital humano. Por otro lado, también las medidas económicas tienen efectos sociales indudables. Ello es especialmente claro cuando afectan al empleo, lo que ha llevado a que algunos sostengan que el objetivo central de la política social es, justamente, el aumento del empleo y del ingreso. [30]

Para un último grupo, en fin, *el gasto social es un medio de control social.* En países capitalistas, los gastos en programas sociales pretenden solamente dotar de mayor estabilidad política y económica al sistema, disminuyendo las tensiones sociales. Algunos estudios realizados en los Estados Unidos han buscado comprobar esta hipótesis y han mostrado que la preocupación gubernamental por implementar programas sociales se correlaciona fuertemente con el surgimiento de disturbios, especialmente entre las minorías negras de las ciudades. Asimismo, cuando la situación se calmaba o se vivían épocas de recesión económica, los programas tendían a ser abandonados o recortados. [31]

Según la interpretación que se acepte, variarán la importancia y el papel otorgados a las políticas sociales. Consecuentemente, variará el monto de recursos públicos que se les dedique.

Una vez que un gobierno ha decidido destinar una parte de sus recursos de inversión a lo social, debe resolver la forma en que los distribuirá entre sectores sociales y entre programas dirigidos a diferentes poblaciones-objetivo (niños, ancianos, impedidos, pobres, etc.). Obviamente, en esta decisión entran en juego juicios de valor y concepciones teóricas que tienen que ver con la rentabilidad de la inversión social.

Además, la interrelación existente entre los distintos sectores sociales complica esta elección, por cuanto cuando se busca mejorar los indicadores de un sector, puede ser preferible invertir en otro. Las relaciones entre nutrición y salud son un ejemplo típico en este sentido.

Hay diversas maneras de adoptar estas decisiones. Una es *la tradición,* vale decir, reperir las asignaciones tal como se habían efectuado el año anterior. Cuando se decide "no innovar" se quiere evitar que se reabra el debate y que recomience el complicado proceso de presiones y negociación, evitando problemas a quienes tienen que efectuar la distribución de los fondos disponibles.

Otro procedimiento para la asignación es efectuarla según *las preferencias* expresadas por los destinatarios o afectados por los programas o por los grupos organizados en defensa de alguno de ellos. Como no hay un modo generalmente aceptado de medir la necesidad relativa de un sector frente a los otros, pueden

---

[30] Véase especialmente, P. Demo, "Redistribución del ingreso, empleo y política social del trabajo", en R. Franco, editor, *Planificación Social en América Latina y el Caribe,* ILPES - UNICEF, Santiago, 1981, pp. 177-192. Recuérdese también la extensa producción de PREALC y, asimismo, OEA-CIES, *Lineamientos para alcanzar el mayor empleo y crecimiento en América Latina,* Washington, 1973.

[31] F.F. Piven y R. Cloward, *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare,* Pantheon Books, 1971, Vintage Books, Random House, Nueva York, 1972. De los mismos autores *The Politics of Turmoil: Poverty, Race and the Urban Crisis,* Vintage Books, Random House, Nueva York, 1973.

seguirse las inclinaciones de los consumidores expresadas sea mediante su participación en la toma de decisiones, sea a través de encuestas de opinión. Pero lo usual es que las preferencias las expresen los grupos organizados en defensa de algún interés, mediante presiones sobre quienes controlan los recursos. Ello conduce a la fragmentación de la política social y a que los recursos se asignen *por acumulación* y, por tanto, a la proliferación de los programas.

Un último procedimiento de asignación sería *la planificación* a base de criterios técnicos. Sin embargo, el atraso de las disciplinas que sirven de apoyo a la planificación social unido a su debilidad política en el aparato de gobierno, dificultan la aplicación de esta alternativa. Asimismo, las presiones de quienes están interesados en el mantenimiento de los programas vigentes, sea porque disfrutan de sus beneficios, sea porque tienen un puesto de trabajo que depende de su existencia, dificultan cualquier reorientación que tienda a racionalizar el gasto social.

El último paso en la tarea de asignación de los recursos corresponde a la decisión que debe hacerse al interior de un sector social dado. Así, en el caso de la salud, por ejemplo, debe resolverse si conviene asignar más o menos a los programas preventivos o a los curativos; en educación, a qué nivel se le debe dar prioridad (preescolar, primario, medio, superior). Por otro, implica elegir la clientela, es decir, si se permite que toda la población, independientemente de su grado de necesidad o de su nivel de ingreso, aproveche las ventajas de un determinado programa o, por el contrario, se destinan los recursos disponibles a satisfacer las necesidades de quienes aparecen como más necesitados. Es la gran opción entre servicios universales y servicios selectivos.

c) *Servicios sociales universales o selectivos.* Esta opción debe ser precisada, por cuanto no toda forma de selectividad está en discusión. Hay algunas que son inevitables. Así, es obvio que todo gobierno selecciona prioridades dando tratamiento preferencial a algunos problemas y postergando otros que considera menos urgentes. Debe optar, como se vio, entre realizar inversiones físicas, económicas y sociales y, cuando se haya decidido por estas últimas, debe elegir entre destinar los recursos a educación, a salud o a vivienda y, posteriormente, seleccionar entre diversas formas de gastar esos recursos en cada sector (por nivel de enseñanza, por atención primaria, curativa o preventiva, etc.).

Asimismo, ciertos grupos de la población con características específicas pueden recibir un tratamiento preferencial (niños, ancianos, impedidos, etc.), es decir, se convierten en grupos focales o poblaciones-objetivo de la política social. El que se destinen recursos a atender sus necesidades implica una forma de selectividad que tampoco está en cuestión.

Lo que aquí se discute es si se reservan los servicios sociales sólo a los pobres, selectivamente, o si, en cambio, son prestados universalmente, permitiendo que incluso los no pobres accedan a ellos.

La universalidad es un criterio según el cual aquellos servicios o beneficios financiados por toda la sociedad a través del pago de impuestos se otorgan a toda la población o a un segmento de ella, independientemente del ingreso que sus miembros pudieran tener.

La opción entre universalidad o selectividad está estrechamente ligada a las posiciones adoptadas respecto a otras cuestiones controvertidas de la política social y sobre el manejo de la cosa pública en general.

Así, según cuales sean los objetivos que se asignen a la política social variará la opción que se haga sobre el carácter de los servicios. Aquellos que pretenden un modelo de bienestar global apoyarán el universalismo, mientras que quienes abogan por uno residual, preferirán la provisión selectiva, aun cuando no siempre haya una correlación perfecta entre ambas posiciones.

El universalismo sería, para los primeros, el mecanismo para alcanzar la integración social, por cuanto eliminaría distinciones entre ciudadanos de primera y segunda categorías. En cambio, la prestación selectiva provocaría, se dice, una división, institucionalizando diferentes formas de tratar las necesidades, sea a través del mercado por quienes tienen los medios para satisfacerlas por esa vía, sea recurriendo a los servicios sociales, para acceder a los cuales debe demostrarse que se es pobre, sometiéndose a comprobaciones que "marcan". Argumentan, además, que con la selectividad se busca desestimular la demanda, en lugar de enfrentar a las necesidades insatisfechas. [32]

Pero el universalismo no siempre contribuiría a la igualdad social, dada la escasa probabilidad de que los servicios públicos gratuitos alcancen niveles similares de satisfacción a aquellas que se obtienen a través del mercado, con lo cual, de todas maneras, se generarían desigualdades notables. Quienes cuentan con recursos suficientes, satisfacen sus necesidades por la vía privada, comprando lo que les sea necesario. Los demás, reciben prestaciones, de baja calidad, de servicios públicos universales. Como sostenía Crossland, la única manera de lograr la igualdad consistiría en que la prestación pública de salud, educación o vivienda alcanzara estándares tan elevados que no tuviera diferencias con la provisión privada. Ello, en el mejor de los casos, no es fácil.

La concepción que se tenga de la eficacia del mercado y de la elección del consumidor influirá también decisivamente en el tipo de servicio que se ofrecerá. Los partidarios del mercado quieren que los servicios sociales sean selectivos, tratando así de reducir la intervención estatal a su mínima expresión. [33]

El gasto público, asimismo, pesa en la decisión: ¿Qué servicios sociales pueden proveerse sin que los niveles de tributación necesarios para su financiamiento destruyan los incentivos para ganar, ahorrar y crear riqueza? Quienes abogan por la provisión universalista argumentan que no hay sobretributación, que los impuestos no afectan los incentivos y que, incluso, debería haber mayor redistribución desde el consumo privado a la provisión pública. Además, recuerdan que una política selectiva generosa puede implicar un gasto público mayor que una política universalista limitada. En cambio, los que creen que se ha alcanzado ya el máximo posible de gasto público y de tributación, afirman que los recursos para políticas sociales son dramáticamente limitados, especialmente en coyunturas económicas difíciles, [34] por lo que su aprovechamiento debe ser eficiente. En esa perspectiva, el universalismo es visto como una dilapidación de recursos escasos, aduciéndose que no es lógico gastar indiferentemente tanto

---

[32] George y Wilding, *cit.*

[33] *Ibidem.*

[34] Véase A. Wildavsky, *How to Limit Government Spending*, University of California Press, Los Angeles, 1980.

en quienes lo necesitan como en los que no tienen tal necesidad.[35] Y esto porque el principio de que "a precio nulo, demanda ilimitada" conduce al deterioro constante de la calidad de los servicios prestados en esta forma.

Izquierdas y derechas han enfatizado repetidamente que los grandes beneficiarios de la política social han sido los sectores medios y no los más necesitados, lo que habría sido especialmente cierto respecto de los beneficios proporcionados por los sectores más costosos del bienestar social, como la educación superior.

Cuando los recursos con que se cuenta son limitados la prestación universal de los servicios sociales no permitiría llegar a los más pobres, por cuanto hay que satisfacer las demandas de quienes tienen acceso relativamente más fácil, aunque menor necesidad. Sólo la prestación selectiva permitiría que todos los recursos disponibles se destinasen a quienes verdaderamente los necesitan, evitando filtraciones que benefician a los no pobres.

También se argumenta sobre la factibilidad y efectividad de la administración de los servicios. La prestación selectiva exige que se distinga entre quienes son pobres y los que no lo son, por cuanto sólo los primeros podrán tener acceso al servicio. Ello exige establecer pruebas o algún mecanismo para comprobar la condición de indigencia de quien solicita la prestación, corriéndose el riesgo de que los costos de administración sean muy onerosos; en definitiva, en lugar de gastar en prestar el servicio, se estaría gastando en averiguar si corresponde prestarlo.

También está presente en esta discusión el problema de la "marca" que derivaría de la selectividad y de su prueba. Los servicios universales, se dice, no producirían estigma, porque están dirigidos a todos. No generan desigualdades. Sin embargo, hay políticas universalistas, como los servicios nacionales de salud, que, en algunas circunstancias, pueden crear estigma, mientras que ciertas políticas que se prestan selectivamente, como los beneficios otorgados a los impedidos, no tienen tales consecuencias.

Las dificultades, los costos y las frustraciones que se derivan de la prueba de la pobreza harían que muchas personas con derecho a reclamarlos según las normas que rigen el acceso a los servicios, no demandaran sus prestaciones para evitarse la incomodidad de esas pruebas. De ese modo, los servicios no llegarían a sus destinatarios y, probablemente, no llegarían a nadie, dado que son selectivos, sólo beneficiarían a los funcionarios del servicio, dotados de un poder discrecional y difícil de controlar, que se asegurarían la remuneración sin cumplir sus tareas.

La eficiencia en la prestación es un argumento aducido por ambas tendencias. Los selectivistas se apoyan en la necesidad de gastar sólo en los más necesitados. Los universalistas, a su vez, sostienen que los servicios selectivos tienden a reducir los incentivos a trabajar y ganar más ya que, al superar cierto nivel de ingreso, se perdería el derecho de acceder a los servicios sociales, lo que podría implicar una pérdida más grande que la ganancia obtenida mediante el trabajo.

---

[35] K. Jones, J. Brown y J. Bradshaw, *Issues in Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1978.

En los últimos tiempos, empero, predomina la sensación, apoyada en diversos estudios, de que los servicios universalistas no han eliminado la pobreza y de que, en muchos casos, han producido redistribuciones regresivas de los bienes sociales. [36] Ello ha llevado a poner en tela de juicio la conveniencia de su mantenimiento, dado que, como recuerdan Edwards y Batley, los gobiernos están preocupados por el "sobreuso" de los servicios, más que con el "subuso" de los mismos, lo que tendió a revitalizar el principio selectivista, llevando incluso a quienes defendían el universalismo a revisar sus argumentos.

En ese marco apareció, como transacción, la idea de la *discriminación positiva,* cuyos orígenes se encuentran en la década del 40 con las políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales". [37]

Hubo consenso en que se requería cierta selectividad, sea porque coincidía con la ideología tradicional, sea porque los costos del Estado de bienestar se habían tornado demasiado elevados, sea porque los polemistas se convencieron de que los servicios universales no siempre eran utilizados por quienes se suponía que más los necesitaban.

La equidad indica que no pueden aplicarse iguales soluciones a situaciones que son diferentes. La igualdad aparente encubre el reforzamiento de la desigualdad.

Si bien había acuerdo en que era necesario dar más a quienes tenían menos, el problema estaba en cómo implementar esa redistribución. La discusión se centró así en los procedimientos para la verificación de los ingresos de quienes solicitaban los servicios. Estos habían sido también duramente criticados, por cuanto generaban burocracia, ponían a los demandantes de los servicios en situación de dependencia respecto a los funcionarios y, en muchos casos, producían grandes injusticias, aparte de estigmatizar a quienes recurrían a ellos.

Se requería otra solución y así fue que surgió la idea de la discriminación positiva, que tendió a aceptar la selectividad siempre y cuando ella no implicara examinar las situaciones individuales, buscando así evitar el estigma. En tal sentido se sugirió dar base territorial a la discriminación: por ejemplo, las escuelas ubicadas en áreas especialmente necesitadas, por tratarse de zonas decaídas de las grandes ciudades, etc., debían ser beneficiadas mediante mayores recursos económicos, mejores aulas y maestros más especializados. Pero tenían derecho a asistir a ellas todos los residentes en dicha área sin necesidad de comprobar, en cada caso, que estaban en cierto estado de privación. Es posible, se argumentaba, que no todos los habitantes tengan igual situación de intereses. Sin embargo, dadas las características del área en cuestión, lo más probable es que existan muy pocos que no sufran las carencias que han llevado a instaurar el programa.

Resulta difícil encontrar argumentos contra la idea de la discriminación positiva. Ella conduce, teóricamente, a una utilización más eficiente de los re-

---

[36] Debe recordarse que otros estudios, realizados en países de América Latina, han encontrado resultados opuestos a los mencionados, vale decir, han afirmado que el gasto público en general era progresivo, esto es, favorecía a los más necesitados. Véase al respecto A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, *Las desigualdades económicas y la acción del Estado,* Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

[37] J. Edwards y R. Batley, *The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977,* Tavistock Publications, Londres, 1978.

cursos escasos disponibles para programas sociales, en beneficio de los más necesitados.

Pero, como sostiene Eversley, el problema no está en el principio mismo de que ciertas áreas o grupos sociales deberían obtener una participación más que igualitaria en los bienes y servicios, sino en el *cuántum* de dicha diferencia. Y para ello no existen prescripciones lógicas que puedan utilizarse, sino sólo el criterio de quien en definitiva asigna los recursos. [38]

Lo anterior muestra que si bien hay comienzos de acuerdo sobre nuevas soluciones, hay también problemas a resolver. Pese a la importancia de estos aspectos no se sabe todavía lo suficiente respecto a: ¿por qué algunas personas reclaman los beneficios a los que tienen derecho, mientras otras que tienen necesidades similares, no lo hacen?, ¿es cierto que las personas sienten el estigma derivado de las prestaciones recibidas de ciertos servicios públicos?; en caso de ser así, ¿qué posibilidades hay de modificar el tipo o la forma de las prestaciones para eliminar esa sensación?

3. Algunos supuestos implícitos: el peso de la herencia y el ambiente

Hace breve tiempo un articulista de *Le Monde* se sorprendía por "la biologización acelerada de las cuestiones sociales y políticas, y esto tanto en los discursos científicos u oficiales, como en los medios de comunicación y en las prácticas sociales mismas". Tal hecho "consiste en transformar a la biología en una filosofía universal cuyos principios se aplican a todos los sectores de la sociedad". Esta tendencia se expresa también en la aparición de la sociobiología que tiende, justamente, a buscar explicaciones para la vida social y política en leyes de orden biológico. Asimismo, diversos movimientos de orientación conservadora basan muchas de sus argumentaciones en elementos genéticos más o menos científicos.

Debe recordarse, empero, que la disputa entre los que afirman que la determinación de la inteligencia y otras facultades humanas radica en la herencia genética y quienes la basan en el medio ambiente es muy antigua, aun cuando sólo en este siglo se haya apoyado en bases científicas, involucrando en la discusión a biólogos, médicos, educadores y psicólogos.

En este terreno, se han dado grandes movimientos pendulares, que comenzaron con la hegemonía de los genetistas desde comienzos de siglo hasta los años 40 aproximadamente, para llegar al predominio ambientalista actual, aunque su apogeo se sitúe en la década de los 50 y 60. [39]

La visión genetista inicial postulaba que la inteligencia era fija y estaba determinada genéticamente, desplegándose de manera rígida de acuerdo a un plan contenido en los genes, que el ambiente no podía alterar. Esta manera de

---

[38] D. Eversley, *El planificador en la sociedad*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967.

[39] Una puesta al día se encuentra en J.J. Eysenck, *La desigualdad del hombre*, Alianza Editorial, Madrid, 1981. También T. Dobzhansky, *Genetic Diversity and Human Equality, The Facts and Fallacies in the Explosive Genetic & Education Controversy*, Basic Books, New York, 1973.

ver se extendió a otras áreas del comportamiento humano, suponiéndose que la enfermedad mental, la criminalidad y otras desviaciones comportamentales derivaban de anomalías en el cerebro o el sistema nervioso central, las que, por ser problemas de tipo fisiológico, debían provenir de factores hereditarios. La evidencia que se usaba para apoyar esta postura no resistiría, de hecho, ninguna exigencia científica actual, no obstante lo cual tuvo un profundo impacto social y político, ya que sirvió para fundamentar legislaciones que discriminaron a razas y grupos sociales que se suponían eran genéticamente inferiores. Este enfoque culminó en el racismo nazi, contra el cual se generó una violenta reacción que ha sido, probablemente, uno de los elementos decisivos en el movimiento pendular hacia el ambientalismo que surgió en aquel tiempo.

El ambientalismo también desembocó en posturas radicales y absolutistas que atribuían toda la causalidad al medio y no daban lugar alguno a la influencia genética. Su expresión más extrema se encuentra, sin duda, en el conductismo radical de Watson, postulando que toda conducta se explica por las contingencias externas que la rodean, sin que sea necesario recurrir a determinaciones genéticas para comprenderla.

El ambientalismo ha destacado la importancia que tendrían las experiencias tempranas, especialmente durante los discutidos "períodos críticos", sobre el desarrollo intelectual y emocional del ser humano. También le han servido de base las investigaciones acerca del rol de la familia, de la nutrición, de la escuela y del "hospitalismo". Todo esto culminó buscando la rehabilitación y la superación de los déficit intelectuales y de desarrollo observados en niños de bajo nivel socioeconómico, mediante programas compensatorios en nutrición, estimulación temprana y educación.

El siguiente texto presenta, de manera sucinta, la perspectiva ambientalista:

> "La insuficiencia de los medios materiales está muy grandemente asociada a la de los medios culturales, lo que significa para el niño retardo y dificultad en construir, en el momento oportuno, el conjunto de sus intercambios con el mundo exterior. Así M. Gilly y L. Merlet-Vigier comprobaron que antes mismo de salir de la primera infancia, la pobreza del ambiente ha actuado en un sentido desfavorable y, a ciertos niveles, de manera irreversible, y que el ingreso a la escuela no provoca los efectos que hubieran podido esperarse. Por añadidura, ellos remarcan que la indigencia material y cultural entraña muy a menudo la de las motivaciones e iniciativas, si bien la influencia estimulante del medio escolar está aniquilada por la inercia, la indiferencia e incluso la oposición del medio familiar, inapto para ayudar a sostener al niño.
>
> "Así, el desarrollo de la inteligencia aparecía determinado no sólo por factores biológicos o psicológicos, sino también por factores socioculturales.
>
> "Estas verificaciones ponen en duda, además, la noción misma de inteligencia. La manera de comprender la inteligencia está lejos de ser universal. Los criterios sobre los cuales se funda esta noción están ellos mismos fuertemente determinados por las necesidades de una sociedad dominada por los valores técnicos y económicos. El desarrollo mental se caracteriza por la adquisición de valores jerarquizados cuya posesión

es el índice de la madurez del sujeto como afirma David Cooper en su libro *Muerte de la familia.*

"El dominio y la conquista del mundo natural exigen facultades de abstracción, capacidades de inducción y de deducción que uno se esfuerza en aprehender a través de tests psicológicos.

"Así, no sólo el desarrollo mental está en gran parte determinado por factores sociales, sino que su evaluación es ella misma función de criterios sociales.

"Estos constreñimientos se encuentran reforzados por el juego de factores psicológicos que se manifiestan bajo la doble forma del aprendizaje y de las motivaciones.

"Los tests psicológicos del comportamiento han mostrado que los recursos intelectuales que existen potencialmente en el sistema nervioso central no pueden ser plenamente utilizados si no son estimulados precozmente, antes mismo que el niño asista a la escuela. Si el niño vive en un ambiente pobre culturalmente no utilizando más que un número limitado de palabras, el aprendizaje se hará mal y el desarrollo mental no podrá realizarse más allá de una edad crítica que los especialistas han situado alrededor de los tres años. Como dijo el Dr. Tomkiewicz en una investigación reciente: 'El desarrollo intelectual y escolar de un niño nacido en una familia que dispone de un vocabulario de 200 palabras no será el mismo que aquél de un niño salido de una familia donde el lenguaje corriente comprende 2.000 palabras' ".[40]

Esta cita muestra con claridad los elementos centrales de la posición ambientalista, muy influyente en especial entre los especialistas en política social, y exime de desarrollarla más extensamente.

Queda claro entonces que existen posiciones antagónicas en este punto. Sin embargo, se está avanzando para superar la antinomia señalada. Las evaluaciones de programas de intervención dirigidos a niños han revelado su efectividad en relación a los déficit cognitivos, lo que indica que el rol del ambiente es significativo.[41] También se ha demostrado el peso de lo genético en la determinación de muchos aspectos vinculados a la conducta humana.[42] Todo ello ha conducido a que el interaccionismo se convierta en la posición dominante, por lo menos en el campo científico. Thoday ha dicho:

"Todo carácter posee un origen tanto genético como ambiental... El genotipo determina las potencialidades de un organismo. El medio determina cuáles elementos de esas potencialidades van a actualizarse durante el desarrollo. La doctrina de las facultades fijas no tiene sentido...

---

[40] Michel Lory, *La politique d'action sociale,* Privat, Paris, 1975, pp. 39-40.

[41] Ver I. Stedman, "Important Considerations in the Review and Evaluation of Educational Intervention Programs", en P. Mittler y J.M. de Jong (eds.) *Research and Practice in Mental Retardation,* University Park Press, Baltimore, 1977; E. Pollit, "Early Chilhood Intervention Programs in Latin America. A Selective Review", Informe presentado a la Oficina para América Latina y el Caribe de la Fundación Ford.

[42] Eysenck, *cit.*

Cuando nos hacemos preguntas sobre los factores ambientales que influyen sobre la inteligencia, o sobre cualquier otra característica, nos estamos preguntando acerca de las causas de variedad en una población y... a menos que se trate de una población producida artificialmente mediante programas especiales de crianza diseñados para eliminar la variedad genética, las causas de varianza son siempre tanto genéticas como ambientales y dicha varianza puede ser descompuesta en tres componentes: la varianza genética, la varianza ambiental y la varianza resultante de la interacción genotipo-medio ambiente".[43]

No obstante el consenso sobre la presencia de ambos aspectos como determinantes de la conducta, no hay todavía modelos aceptados que fijen la proporción en que actúa cada uno de ellos. Ello es especialmente importante en el caso de la política social, por cuanto permitiría prever con mayor exactitud la magnitud de los cambios que pueden promoverse mediante los programas compensatorios o de previsión en general.

De momento, la discusión se ha centrado sobre la inteligencia, pues es el terreno donde las proposiciones son más precisas. No obstante, es necesario plantearse el problema respecto de otras áreas, como la motivacional o la afectiva, así como sobre la personalidad en general, terreno hacia el cual se han dirigido los programas más recientes.[44]

C. PROBLEMAS EN LA EJECUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES[45]

En esta fase de las políticas sociales pueden distinguirse varios tipos de problemas. Algunos se relacionan con el ejercicio de la autoridad y la coordinación de las instituciones, servicios y personas que realizan ciertas burocracias. Estas, junto a ventajas, tales como mantener la continuidad de las prestaciones, por ejemplo, presentan diversos inconvenientes que se analizan posteriormente.

Un punto fundamental es el acceso a los servicios. Se trata, en definitiva, de la forma en que se da el encuentro cara a cara entre el funcionario o quien presta el servicio y quien lo recibe. Es, obviamente, una situación crucial en la que se juega el éxito de la política en cuestión.

También crean dificultades y polémicas tanto la participación de los usuarios como la opción entre la utilización de profesionales o de voluntarios en la prestación de los servicios sociales.

---

[43] J.J. Thoday, "Geneticism and Environmentalism", en J.S. Mead y A.S. Parkes, editores, *Biological Aspects of Social Problems*, Oliver & Boyd, S.C., 1965.

[44] Un interesante estudio trata el tema en relación a lo sexual. Véase A.P. Bell, M.S. Winberg y S.K. Hammersmith, *Sexual Preference. Its Development in Men and Women*, Instituto de Investigaciones Sexuales Alfred C. Kinsey, Indiana University Press, Bloomington, 1981. También recuérdese el clásico libro de C. Jencks, *Inequality. A Reassessmen on the Effect of Family and Schooling in America*, Basic Books, Nueva York, 1972.

[45] Interesantes estudios de casos pueden encontrarse en M.S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton University Press, New Jersey, 1980.

1. **Autoridad** y **coordinación en lo social**

Un problema típico de las políticas sociales es su coordinación. Como se ha visto, en muchos casos los mismos criterios de asignación de recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que ellas ataquen según su especialización funcional o sectorial diversos aspectos de una problemática que suele ser única (la pobreza), y que agencias pertenecientes a diferentes sectores del Estado sean las encargadas de su aplicación (nacional, provincial, municipal), o diferentes poblaciones-objetivo, sus destinatarias. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades diferentes (asistenciales, curativas, educativas, etc.), y se recurre, además, al uso de medios también distintos. En unos casos, el gobierno presta el servicio directamente; en otros, promueve, mediante subvenciones u otros incentivos, la acción del sector privado.

Las posibilidades de coordinar tales esfuerzos son dificultosas y los esfuerzos que se hacen en tal sentido, a menudo resultan estériles. Cada organización, creada para prestar o promover la prestación de algún servicio social, tenderá a considerarlo como el esencial y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras y no como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos a base de los cuales todas ellas funcionan tienen un origen similar y si suben 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, por la que resultó 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. Ellos son, por lo general, los menos visibles y los de mayor impacto sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia creciente a fundar nuevas instituciones para la ejecución de la política social, sino en la dificultad de establecer prioridades. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las *prioridades horizontales* en que, siendo todo prioritario, se consagran como actuales las prioridades que prevalecían antes.

La solución habitual trata de coordinar las instituciones, recurriendo a la creación de comités cuya función es 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 se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas 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 verticales. 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, que se

postula 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.[46]

2. La cuestión del acceso a las prestaciones sociales[47]

Los problemas del acceso de individuos y grupos a las prestaciones sociales pueden analizarse tanto desde el lado de la oferta como de la demanda por servicios.

Desde el último punto de vista, se destaca la dificultad de los usuarios para conseguir lo que necesitan, en medio de un conjunto altamente fragmentado y variado de servicios.

Les falta, en general, información adecuada de lo que se ofrece en dicho "mercado" de servicios e ignoran los procedimientos que corresponde seguir para obtenerlos. La solución más obvia sería educar al presunto cliente y darle la información que necesita.[48] Sin embargo, en la mayoría de los casos eso no basta. Los usuarios requieren, además, 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 para generar dependencia.

Es evidente también que el enfoque dominante en la política social tiende a fragmentar al individuo y sus actividades en diferentes parcelas o mundos (el del trabajo, el de la familia, el de la escuela, etc.) y que no existe una teoría que permita establecer prioridades entre las necesidades. Todo ello quita poder al argumento de la coordinación porque ella sólo puede realizarse si se cuenta con el poder necesario para imponer, más o menos arbitrariamente, criterios que no pueden validarse científicamente.

Por el lado de la oferta, hay que ver cómo hacer llegar a los presuntos destinatarios los bienes y servicios disponibles. Es sabido que se crean cuellos de botella en los puntos de acceso burocrático. Sean los servicios universalistas o selectivos, hay una tendencia a la apropiación particularista de los bienes otorgados.

Pese a su importancia para la elaboración de políticas sociales, sólo recientemente se han comenzado a realizar estudios empíricos sobre la oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas.[49] Ellos se centran en el

---

[46] Véase A.E. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma, *El proceso de planificación: escenarios, problemas y perspectivas*, Cuadernos del ILPES Nº 26, Santiago, 1980.

[47] Véase, B. Schaffer, "The Deadlock in Development Administration", en Colin Leys, editor, *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge University Press, 1969, pp. 177-211; B. Schaffer, *The Administrative Factor, Papers in Organization, Politics and Development*, Frank Cass, Londres, 1973.

[48] Recuérdase en este sentido: Phyllis Willmot, *Consumer's Guide to the British Social Services*, Pelican Books, Middlesex, primera edición 1967, y otras en 1971, 1973, 1974, 1975, 1976 y 1978.

[49] Algunos de tales estudios han planteado de manera desafiante la hipótesis de que: "Si la distribución por el mercado es inherentemente competitiva y desigual, no es verdad que la asignación por la administración sea necesariamente el opuesto". Véase R. Batley, *Urban Services and Public Contracts. Access and Distribution in Lima and Caracas*, PREALC, Santiago, 1978.

análisis de sus modalidades o, lo que es más crucial, evalúan los cuellos de botella que se dan en los puntos de acceso burocráticos entre la oferta de bienes y servicios y su recepción efectiva por grupos o individuos determinados, sugiriendo alternativas, las que son dificultosas dada la competencia interinstitucional ya mencionada. Una posibilidad consiste en alterar la forma en que funcionan los servicios. Así, se menciona el ejemplo australiano del NOW, especie de bazar en el cual se ofrecen pluralidad de servicios sociales en un mismo local, como manera de lograr coordinación por proximidad física.[50]

Diferentes razones explican el retardo de ese tipo de análisis. Una muy importante es la concepción tan persistente como irreal acerca del Estado Latinoamericano. Ella ha conducido a omitir elementos decisivos acerca de los procesos administrativos; entre otros, las consecuencias sociales de los mecanismos de contacto con los proveedores y usuarios de empresas y servicios; los procedimientos de elaboración de normas concretas de adjudicación de los bienes o las especificaciones de los servicios y, en general, la modalidad de las rutinas administrativas que crean, regulan y controlan derechos, y conceden o rehúsan beneficios concretos.

La apropiación particularista de la demanda es habitualmente identificada con el fenómeno del "clientelismo", que tiene como causa, al menos en su origen, un desajuste entre la oferta de bienes y servicios ofrecidos o regulados por el Estado y la demanda social por adquirirlos.

La legitimación de un servicio social puede acrecentarse si los interesados perciben, acertada o erróneamente, que dicha entidad asume, ante otros centros de decisión, la defensa del grupo social con el que mantiene vinculación formal. Una relación concebida como de "tutela" se transforma así en una "clientela", en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta. Tanto las políticas sociales con sesgo de incorporación social masiva, como las de carácter selectivo, pueden ser afectadas por las relaciones clientelísticas entre instituciones y grupos sociales, ya se trate de amplios conglomerados, o de poblaciones-objetivo. Normalmente, los grupos sociales vinculados a las agencias públicas existentes pasarán a ser un elemento de presión en la conservación del servicio y de la orientación vigente, tanto en la distribución del presupuesto fiscal como en la naturaleza de las prestaciones. De este modo, los problemas ligados al acceso a la burocracia del sector significan rigideces que fragmentan la operación unitaria del campo social.

3. 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 o la información adecuada de los usuarios. Las prestaciones sociales son continuas, lo que implica que haya una necesaria relación entre una burocracia, pública o privada, y los

---

[50] Véase B. Schaffer, "Administración y vida cotidiana", en R. Franco editor, *Planificación social, cit.*, y también, recuérdese, la experiencia venezolana de la década del 60 de los módulos de servicios.

usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, siempre quienes elaboran las decisiones sociales reclaman el apoyo de los usuarios. No se trata sólo de la autoayuda inherente a la planificación compensatoria.[51]

En los casos en que se adoptan políticas selectivas, dirigidas a poblaciones determinadas, es indispensable contar con una respuesta social organizada o cuasi organizada. Así lo comprueban las experiencias de subsidio habitacional dirigidas a los grupos en situación de pobreza crítica y de atención primaria de salud, en el mundo marginal.

Es en este tipo de políticas donde surge la participación en su forma típica, aun cuando en toda política social exista la necesidad de participación, adoptando formas diferentes en cada una. Así, en la provisión de vivienda, se da como autoayuda.[52] En la enseñanza, la moda de la educación participativa espera y exige de quienes reciben la enseñanza una actitud diferente, no meramente receptiva.[53] Como muestran estos ejemplos, 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.

4. Profesionalismo o voluntariado

En sus orígenes, la política social se basó en las actividades desarrolladas voluntariamente por personas que, por razones éticas o religiosas y dada su preocupación por los problemas sociales, intentaron acciones destinadas a paliar las consecuencias que los cambios sociales producían en la vida de los individuos.

Sin embargo, a medida que tales actividades cobraron importancia fueron produciéndose dos fenómenos paralelos: por un lado, la creciente injerencia estatal en ese campo; y, por otro, el surgimiento de profesiones vinculadas a la realización de esas intervenciones sociales, en sustitución de los bienintencionados particulares de antaño. Ambos fenómenos se fueron retroalimentando mutuamente.

En lo que interesa aquí conviene recordar que quienes se ocupan profesionalmente de realizar actividades de política social han tendido a delimitar escrupulosamente su campo de actuación, cerrando así el ingreso al mismo de individuos carentes de las condiciones que identifican a la disciplina. Se trata de un proceso similar al que se ha dado en otros campos. Así surgieron los abogados, los médicos, y, más tarde, los economistas, sociólogos, trabajadores sociales, psicólogos, y toda una variada gama de expertos.

---

[51] Sobre la planificación compensatoria véase A. Flisfisch, R. Franco, E. Palma, *Las dimensiones de la planificación participativa*, presentado al Seminario Internacional sobre participación social en América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, noviembre de 1980.

[52] Ver J.F.C. Turner, *Vivienda, todo el poder para los usuarios*, Blume Ediciones, Madrid, 1977. y J.F.C. Turner y R. Fichter, coordinadores, *Libertad para construir. El proceso habitacional controlado por el usuario*, Siglo XXI, México, 1976.

[53] P. Cariola, *Educación y participación en América Latina. Un paradigma emergente dentro del desarrollo educativo de América Latina*, ILPES, Santiago, 1980.

Ellos han intentado legitimar el monopolio que ejercen sobre cierta actividad, aduciendo poseer una habilidad basada sea en un conocimiento teórico, sea en la existencia de un entrenamiento obtenido a través de cursos o de la experiencia, sea en el haberse sometido a procesos educativos o a exámenes de competencia, y/o estar reconocidos como miembros de la profesión por la entidad que agrupa a quienes la ejercen, lo que tiene importancia por cuanto se supone que la pertenencia a una determinada profesión va unida al respeto de un cierto código de conducta profesional.

Pero junto y paralelo a este proceso de institucionalización profesional, inevitable en la sociedad moderna, hay también dos maneras opuestas de concebir las acciones sociales. Una estima que existe un conocimiento teórico adecuadamente codificado, que coloca a los profesionales que se encuentran en posesión del mismo en una situación especialmente calificada para resolver los problemas sociales. La otra, sin negar en muchos casos la existencia de ese tipo de información y la conveniencia de tal formación profesional, cree que muchas acciones sociales no necesariamente la exigen, por cuanto lo más importante es la relación que se establece entre quien presta el servicio y quien lo recibe. Para esta segunda perspectiva, la vocación de servicio, que lleva a realizar voluntariamente y sin remuneración tal tipo de actividades, sería más valiosa –en cierto sentido– que la formación profesional de quien la presta a cambio de una remuneración.

Las tareas que pueden realizar los voluntarios son muy disímiles y ello hace que el problema no pueda ser resuelto de manera genérica.[54]

Así, puede distinguirse una forma de voluntariado en la ayuda filantrópica entregada directamente a su beneficiario por el mismo donante. Otra modalidad se desarrolla a través de agencias privadas que realizan acciones en el campo social, obteniendo financiamiento de los particulares, mediante campañas de recaudación de fondos, donaciones de diverso tipo, aportes de fundaciones, o con apoyo de entidades públicas. También el voluntariado se expresa en la participación de los propios beneficiarios en grupos de autoayuda para enfrentar problemas comunes. Asimismo, hay quienes organizan campañas financieras con la finalidad de recaudar fondos para cierto tipo de acción social. Otros voluntarios cumplen tareas en ciertos servicios públicos, bajo la orientación de una autoridad o de un profesional. Por fin, los hay que constituyen grupos de presión a efectos de favorecer a un determinado sector.

La variedad de acciones que surge de la enumeración anterior muestra que no en todos los casos cabe plantear una oposición tajante entre profesionales, poseedores de la preparación adecuada, y voluntarios, carentes de habilidades. Asimismo, tampoco sería cierto en todos los casos el estereotipo de que los voluntarios son de clase media, edad madura y sexo femenino. Existen, por ejemplo, organizaciones nacionales voluntarias que pueden actuar como grupos de presión en favor de ciertos clientes particulares, recolectando y diseminando información, ofreciendo asistencia y asesoría, promoviendo proyectos, organi-

---

[54] Se sigue el planteo de K. Jones, J. Brown y J. Bradshaw, *Issues in Social Policy*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1978, pp. 78 y ss.

zando conferencias y cursos para voluntarios y profesionales e, incluso, organizando su propio servicio de casos especializados.

Junto con estas variaciones del voluntariado, es posible afirmar que diversos regímenes políticos recurren a él, en ocasiones. Así, la campaña de alfabetización cubana utilizó como maestros a estudiantes universitarios y a todo joven alfabeto con cierta capacidad para transmitir a otros tales conocimientos. Algo similar ha sucedido recientemente en Nicaragua. Por su parte, en Chile, es posible encontrar más de 100.000 personas, en general mujeres, que destinan una parte importante de su tiempo a prestar servicios sociales en hospitales, dispensarios de salud, atendiendo a niños desnutridos, asistiendo a enfermos de cáncer u otras enfermedades, y cumpliendo una variada gama de actividades complementarias de la labor de los profesionales.

La opción entre voluntarios y profesionales carece de sentido cuando no se cuenta con los recursos necesarios para remunerar a quien realice dichas funciones. En esos casos no hay posibilidad de trabajo profesional, con lo cual el campo queda libre para los voluntarios. Pero cuando es posible pagar, no es extraño que se recurra a los voluntarios, por diversas razones. Algunos argumentan que ello permite mantener la diversidad evitando el monolitismo en los servicios sociales. Los voluntarios podrían constituirse en un elemento crítico, que impediría la burocratización excesiva del sistema, sea mediante la presentación de iniciativas y sugerencias para mejorar el servicio, sea ejerciendo una crítica externa, a través de la prensa y de contactos con la opinión pública, llamando la atención sobre las deficiencias existentes, o sobre la necesidad de nuevas acciones en determinado campo.

Los que objetan la actuación de voluntarios sugieren que pueden entrar a prestar su servicio con motivaciones entremezcladas, lo que puede llevarlos a adoptar actitudes no convenientes. Además, en la mayoría de los casos, si bien no perseguirán recompensas monetarias, pretenderán otras, de naturaleza humana, que suponen derivan de la relación cara a cara que mantienen con los clientes y, probablemente, en muchos casos, no recibirán tales satisfacciones del tipo de tareas que deben realizar e, incluso, de la actitud de quienes se relacionen con ellos, lo que puede conducirlos a situaciones de frustración para las cuales no se encuentran adecuadamente preparados.

Existen también problemas que no derivan de los voluntarios mismos, sino de qué hacen con ellos las organizaciones en que trabajan. En muchos casos hay confusión sobre cuál podría ser la mejor forma de utilizar sus servicios y, por tanto, no se los aprovecha adecuadamente. En cambio, se supone que los profesionales tendrían una preparación que les daría autonomía de actuación, incluso si la institución no les asignara tareas correctamente.

Por otro lado, el mismo carácter "voluntario" hace que puedan darse excesos de oferta en lugares donde ella no es totalmente necesaria y se carezca de voluntarios –y no pueda reorientárselos– en otros servicios, donde su presencia sería más útil.

Todos los argumentos anteriores no deben hacer olvidar que, en la práctica, el uso de los servicios de los voluntarios en muchas ocasiones está destinado exclusivamente a disminuir costos, sin demasiada preocupación por el hecho de que los servicios que prestan sean adecuados, ni por la utilización eficiente de esas horas-hombre. Esa finalidad puramente financiera puede encubrirse, adu-

ciendo muchas de las ventajas enunciadas. En este sentido, el Informe Aves clarificó, en Gran Bretaña, el rol que debe atribuirse al trabajador voluntario, estableciendo, por ejemplo, que no puede ser destinado a tareas manuales o domésticas para las cuales normalmente se contrata personal remunerado. La función de los voluntarios debe ser, según el citado Informe, la de complementar a los trabajadores pagados, y no la de ser sustitutos gratuitos de ellos. Recomendó, asimismo, que se les mejorase su status, otorgándoles expensas y protección mediante la seguridad social cuando trabajen para un servicio público.

En definitiva, podría resumirse la cuestión afirmando que existen dos maneras de concebir la relación de los voluntarios con el personal profesional. En un caso, se los disciplina firmemente buscando que cumplan los propósitos que se han fijado los servicios sociales y realizan, por tanto, tareas estrictamente asignadas por el personal profesional y dependientes de él; en otros, se les otorga una misión crítica y se los concibe incluso como grupo de presión o protesta que, supuestamente, defiende a los clientes de los servicios y que, en cierta forma, están en oposición a los profesionales de los mismos.

Por lo demás, no cabe duda también de que, en ocasiones, el voluntariado cumple funciones que sobrepasan largamente la actividad propia del servicio social, constituyéndose en la base de apoyo de ciertos regímenes políticos.

En esto juega un papel fundamental el hecho de que la actividad voluntaria se basa en una motivación intrínseca, en la adhesión a ciertos postulados, sean políticos o de servicio, que llevan a cumplir las tareas porque responden a un compromiso personal, a una situación en la cual se está involucrado personalmente, de un modo afectivo pasional más que racional. Para quienes trabajan remuneradamente, el salario actúa como la motivación extrínseca para cumplir su tarea. Por ello, tienden a sentirse descomprometidos personalmente y a atribuir a otros las responsabilidades tanto de su acción, como de su inacción.

Esas diferencias tienen también otras consecuencias, ya que el compromiso personal hace que los voluntarios expandan su campo de acción más allá del ámbito delimitado para el servicio. Esto es lo que, en muchas ocasiones, dota de cariz político a su actuación.

D. PROBLEMAS RELATIVOS A LA EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

Dentro del conjunto de problemas metodológicos que afectan a lo social cabe destacar dos: los relativos a la medición de los fenómenos sociales relevantes y los que inciden en el análisis y evaluación de los programas sociales.

1. **Indicadores sociales** [55]

La planificación social se desenvuelve en condiciones de incertidumbre en razón

---

[55] Sobre indicadores sociales puede consultarse R. Franco y A. Llona "Hacia la construcción de sistemas nacionales de indicadores sociales", en R. Franco, editor, *Planificación social..., cit.*, pp. 261-282, y D. Seers, "¿Qué estamos tratando de medir?", en el mismo libro, pp. 283-302. También el trabajo de M.D. Morris, *Measuring the Condition of the World's Poor,* Overseas Development Council, Pergamon Press, Nueva York, 1979, donde se elabora el Indice de calidad física de vida.

de las carencias existentes en cuanto a la disponibilidad de información. La falta de recursos no es el único obstáculo y puede afirmarse que la superación de esos frenos materiales e institucionales no resolverá las dificultades que se observan. En efecto, la mejor o peor calidad de las políticas sociales no depende tanto del volumen de información disponible, como de la naturaleza específica de esa información. En otras palabras, lo que se requiere no es simplemente información, sino indicadores (mediciones) sociales.

La calidad de la información disponible también se ve afectada por la fidelidad de los indicadores sociales, específicamente, en términos de estandarización, homologación y falsificación.[56]

Respecto de la estandarización, se ha señalado la falta de homogeneidad de la información utilizada, indicando que es común, por ejemplo, disponer de datos sobre distintas poblaciones marginales, recogidos con diferentes criterios y partiendo de definiciones distintas, unas más amplias, otras más restringidas, de modo tal que, en un caso, se registran personas que no figuran en otros. Obviamente, ello lleva a incluir en una misma medida de política a grupos caracterizados por comportamientos muy diversos.

Otra deficiencia frecuente es la homologación artificial de datos que no calzan en las clasificaciones en uso, particularmente en las internacionales, recurriendo a manipulaciones que permiten volver comparable aquello que en realidad no lo es.

Finalmente, cabe destacar que existe la posibilidad de que los datos sean falseados en la fuente misma de su producción, lo que puede responder a diversas razones (prestigio interno o internacional, manipulación de opinión pública, evitar sanciones administrativas, deshonestidad o negligencia funcionaria, etc.).

2. **Análisis y evaluación de programas sociales**

Los problemas técnicos y metodológicos relativos al análisis y evaluación de los programas sociales han cobrado una creciente importancia durante la última década, no obstante que los logros en esta materia parecen haber sido escasos.

Para señalar los problemas más relevantes en esta área, conviene distinguir entre evaluación y análisis *ex-ante* y *ex-post.*

Ex-ante, hay dos metodologías, que pretenden solucionar los problemas de evaluación: el análisis de costo-beneficio,[57] y las técnicas de costo-eficiencia.

El análisis costo-beneficio intenta cuantificar toda la gama de insumos y productos imputables a un determinado proyecto, asignándoles un valor monetario, y aspira –condicionado por la posibilidad anterior– a determinar un óptimo social respecto de los objetivos de que se trate, poniéndolos en relación con la totalidad de alternativas de acción que se ofrecen.[58]

---

[56] ILPES-CEPAL, *El enfoque unificado y la planificación social,* Santiago, 1972.

[57] Véase M.S. Thompson, *Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation.* Sage Publications, Beverly Hills, 1980. M. Espinoza, *Evaluación de Proyectos Sociales,* Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, San José, Costa Rica, 1980. Ernesto R. Fontaine, *Evaluación de Proyectos Sociales,* Ediciones de la Universidad Católica de Chile, Santiago, 1981.

[58] L. Squire y H.G. van der Tak, *Economic Analysis of Projects,* World Bank Research Publication, 1975.

Se ha insistido mucho en que la planificación social persigue objetivos que, o bien pueden no ser cuantificables, o que no lo son en términos de unidades monetarias, en razón de no constituir bienes o mercancías —incluyendo servicios— que se encuentren en el mercado. Ello hace que frecuentemente las variables que se distinguen en un proyecto no puedan ser objeto de una comparación legítima. Así, por ejemplo, no se puede comparar el gasto en salarios pagados a profesores de nivel básico con una disminución en la tasa de analfabetismo, o el costo que implica la extensión de los servicios de saneamiento con una disminución en las tasas de morbimortalidad.

No obstante, el análisis de costo-beneficio pretende, precisamente, superar ese problema, asignando valores monetarios a aquellas variables que no los tienen, mediante el cálculo de precios-sombra.

De esta manera, se hace posible el cómputo de precios sociales, aun para variables tradicionalmente consideradas no susceptibles de evaluación monetaria, por ejemplo, la vida, la salud, etc., lo que permite lograr una evaluación del proyecto considerado, en términos de su utilidad social.

Si bien la aceptación de ese óptimo continúa siendo objeto de una decisión política, en el sentido de que la autoridad podría aceptarlo o rechazarlo, puede argumentarse que su rechazo constituiría una decisión irracional, por lo menos desde el punto de vista económico. Por ello, esta clase de análisis goza de mucho prestigio ante la autoridad.

Las dificultades y obstáculos, tanto de orden teórico como práctico, que supone la aplicación de tal análisis han sido examinadas en profundidad en otros lugares.[59]

El *análisis de costo-eficiencia* tiene un carácter menos ambicioso, en cuanto reconoce que hay variables cuya cuantificación monetaria es difícil o imposible.

Por ello, acepta la autonomía de la autoridad política en la fijación de objetivos específicos en la planificación social, y sólo a partir de allí inicia su labor de análisis y evaluación. No tiene la pretensión de poseer capacidades para determinar un óptimo social.

Pese a la relevancia creciente que se ha venido otorgando a los problemas de evaluación *ex-ante*, la evidencia disponible muestra una situación caracterizada por un desarrollo aún muy embrionario en esta materia.

Por otra parte, las experiencias de planificación social muestran otras carencias, que necesariamente deben subsanarse antes de aplicar cualquiera de las técnicas mencionadas. Por un lado, tener un conocimiento *causal* adecuado de la situación en que se trata de intervenir constituye un prerrequisito de la aplicación de los análisis vistos y, en muchos casos, se carece de él.

---

[59] Véase P. Self, "Análisis costo-beneficio y criterios de equidad", en R. Franco, editor, *cit.*, pp. 303-340. Y más extensamente en su libro *Econocrats and the Policy Process: The Politics and the Philosophy of Cost-Benefit Analysis*, MacMillan, Londres, 1975. Consúltese, además, la recopilación de José García-Durán de Lara, *Estudios sobre aplicaciones del análisis costo-beneficio*, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1973, y H. Schuwartz y R. Berney, *Social and Economic Dimensions of Project Evaluation*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1977.

Por otro lado, está también el problema de la definición de los objetivos específicos, con un nivel de operacionalización aceptable, puesto que frente a objetivos mal definidos y difusos cualquier intento de evaluación *ex-ante* no pasa de ser un mero gesto ritual. A su vez, esa incapacidad en la definición de objetivos específicos se explica, entre otros factores, por la ausencia de teorías de alcance medio adecuadas.

En el dominio de la evaluación *ex-post* de los efectos e impactos reales –deseados o no, previstos o no– de los proyectos, la planificación social se encuentra en estado incipiente. [60]

Este déficit es quizás más grave que en la evaluación *ex-ante*, puesto que la investigación evaluativa, de corte más sociológico, es la que precisamente debería proporcionar el conocimiento requerido para la construcción de teorías de alcance medio.

A la vez, no se puede dejar de destacar la relativa insensibilidad que prevalece respecto de los problemas metodológicos involucrados en la evaluación *ex-post*, en oposición a la modalidad orientada a los análisis más económicos y ello pese a la creciente sofisticación y complejidad que viene adquiriendo el tratamiento de esos problemas. [61]

En definitiva, la mayoría de los métodos en boga implican la traslación al campo social de métodos propios de lo económico, donde se manejan variables medibles, mientras que a menudo se les distorsiona las variables sociales al querer aplicarles tales métodos.

Pese a todo, es indudable que esos métodos han dotado a muchas decisiones de mayor racionalidad económica y han facilitado la mejor utilización de los recursos escasos disponibles para lo social. Esos éxitos usualmente se alcanzan en proyectos pequeños y acotados, y a un costo que puede llegar a ser muy alto. Empero, debe existir acuerdo en que la aplicación de tales criterios sólo se hace en una cantidad ínfima de casos. La mayoría de las decisiones se toma por otras razones y no es sometida a tales análisis. La presencia de problemas que afectan a la seguridad nacional, por ejemplo, lleva a que se deje de lado inmediatamente cualquier intento de medición de esa especie. Al ser esto así, los esfuerzos para aplicar los análisis mencionados a pequeños programas sociales pueden parecer un despropósito.

Además, hay también implícito un problema de valores. No todos quienes tienen que ver con la política social aceptan los supuestos del costo-beneficio. Cuando se supone que las políticas sociales buscan objetivos tan diversos como generar la integración nacional, aumentar la participación popular en las decisiones y otros de índole similar, difícilmente puede recurrirse a este tipo de evaluaciones para optar o no por la realización de un programa.

---

[60] S.A. Musto, *Análisis de eficiencia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975.

[61] Véase, por ejemplo, los artículos contenidos en: E. L. Struening y M. Gutentag, *Handbook of Evaluation Research*, Vol. I, Sage Publications, Beverly Hills, 1975. Otros textos recientes de importancia son: H. Rossi, H. Freeman y S.R. Wright, *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage Publications, Beverly Hills, 1979, M.C. Alkin, R. Daillak y P. White, *Using Evaluations. Does Evaluations make a Difference?* Sage Publications, Beverly Hills, 1979.

Las discusiones anteriores se dan en una época en que existe un *mood* economicista por el cual todo es percibido bajo el prisma del financiamiento y de los impactos económicos. Es indudable que toda política, social o no, tiene un costo, pero ello con ser importante no agota el problema. Hay otros elementos a considerar. Puede decirse que el economicismo en boga tiende a ahogar la política social, a reducirla, en fin, a lo que no es más que uno, aunque importante, de sus aspectos.

E. VALORES Y DINAMICA SOCIAL

Anteriormente se analizaron algunos problemas que enfrenta la política social. Se mostró que se postulan diversas soluciones y que hay argumentos razonables en defensa de cada una de ellas. Ahora se pondrán de relieve algunas variables que influyen en la adopción de una u otra de esas soluciones.

Las dos dimensiones básicas que parecen explicar las opciones que se realizan son, por un lado, los valores profesados y, por otro, la propia dinámica de la vida social, en el contexto específico en que se pretende actuar.

1. Las opciones valóricas como base de la política social

Existen múltiples valores que pueden influir sobre las elecciones que se hagan en política social. No todos, sin embargo, tienen la misma importancia. Correspondió a la Revolución Francesa plasmar ciertas corrientes de pensamiento que pusieron en duda las desigualdades entre los hombres tradicionalmente aceptadas y condensar, de la manera más sintética, el conjunto de valores sociales en torno a los cuales se daría posteriormente toda la discusión sobre la organización societal: libertad, igualdad, fraternidad.

No corresponde aquí extenderse en todas las sutiles expresiones que han adoptado las construcciones teóricas e ideológicas al respecto, sino sólo destacar que ellas están presentes en las grandes decisiones humanas. Cada época repiensa esos valores aunque, probablemente, las soluciones que pueden darse a su respecto son más o menos las mismas. Como siempre también, la manera en que se los defina, el énfasis que se ponga en uno u otro y las interrelaciones que se estime mantienen entre sí, influirán decisivamente en la perspectiva que se tenga sobre la sociedad en general, sobre la política en sentido amplio y, más específicamente, sobre las mejores soluciones posibles en política social.

A tal punto influyen, que son la primera gran dimensión que conviene recordar para explicar por qué se opta por ciertas soluciones frente a las cuestiones controvertidas. Así, se oponen el énfasis preferencial que algunos ponen en la libertad individual, y la preocupación que otros muestran por aumentar la igualdad entre los hombres.

Los primeros conciben a la *libertad* como la posibilidad abierta a cada individuo de realizar sus capacidades y aprovechar las oportunidades según su manera de ver y sus propios deseos, en ausencia de cualquier coerción. Expresada en palabras de Von Hayeck, la "Libertad es aquella condición humana en que la coerción de algunos sobre otros se reduce tanto como sea posible en la socie-

dad".[62] En tal concepción, la única coerción legítima sería la empleada sobre los que atentan contra la libertad.

Existen, por supuesto, variaciones importantes entre quienes priorizan este valor. Los hay más ortodoxos y más pragmáticos tanto en cuanto al énfasis, como a las combinaciones posibles con la igualdad. Ellas van desde una mezcla de ambas, al rechazo total de esta última, enfatizando incluso la necesidad de la existencia de desigualdades ya que las recompensas diferenciales permitirían la adecuada asignación de los recursos.

La igualdad de resultados obstaculizaría la libertad individual, perjudicando la obtención del mejor resultado para la sociedad en su conjunto, al destruir los incentivos laborales y la dinámica del afán de lucro.[63]

Algunos liberales enfatizan la necesidad de la igualdad de oportunidades, vale decir, la igualdad en el punto de partida, permitiendo que las condiciones y el esfuerzo de cada uno se expresen y permitan obtener la recompensa pertinente.

Quienes enfatizan la *igualdad* sostienen, por su lado, que la desigualdad conduce a la ineficiencia. El mercado libre responde a la demanda solvente y no a las necesidades y ello hace que la existencia de grandes desigualdades, con contingentes de población en situación de miseria, no constituya un adecuado incentivo a la producción. Por otro lado, las desigualdades llevarían a que se malgasten habilidades, como sucede en sociedades fuertemente estratificadas, donde la movilidad social es baja y la élite dominante se convierte en una especie de casta hereditaria que se perpetúa a sí misma.

La igualdad, en cambio, promovería la justicia, distribuyendo las oportunidades según las habilidades y no a base de la solvencia económica, y estableciendo un sistema de recompensas más justo que el derivado del nacimiento y la herencia.

Por otro lado, gracias a la igualdad se alcanzaría la posibilidad de autorrealización individual, ya que sólo en una sociedad igualitaria los individuos tienen oportunidades para desarrollar sus potencialidades.

Para los defensores de esta opción no basta la mera igualdad de oportunidades, que sería una igualdad ilusoria dada la diferencia de ambientes sociales en que viven las personas, por lo que se requiere acompañarla de medidas que tiendan a igualar las condiciones, ya que de otra manera seguiría creciendo el descontento, al desarrollarse la igualdad de oportunidades en forma paralela a las actuales desigualdades de resultados.

Llevada a sus últimas consecuencias la igualdad de resultados exigiría que todos los miembros de una sociedad recibieran exactamente las mismas recompensas. Sin embargo, los planteos usuales no llegan a propiciar el rasero de ingresos, puesto que consideran válido recompensar de manera diferente esfuerzos desiguales, y tener en cuenta situaciones donde existen necesidades diferentes. También reconocen, en muchos casos, que un intento de construir una sociedad igualitaria hasta tal punto exigiría regulaciones que terminarían atentando contra la libertad.

---

62 F. von Hayek, *The Constitution of Liberty*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1960.
63 Una reflexión crítica sobre este valor en K. Joseph y J. Somption, *Equality*, John Murray, Londres, 1979.

No niegan, en momento alguno, la importancia de ésta. Por el contrario, consideran que ella sólo puede existir en una sociedad igualitaria, porque las desigualdades extremas llevan a que unos hombres en vez de ser libres sean, en la práctica, siervos de otros hombres.

La existencia de la libertad depende de que ciertas condiciones se den en la sociedad. No cabe donde hay privilegios que permiten que unos hombres puedan imponer sus deseos a otros.

Por lo tanto, la libertad y la igualdad deben ser vistas como las dos partes necesarias de un todo. Así, en tanto para los liberales la libertad es casi sinónimo con desigualdad, para los igualitaristas la libertad no existe sin igualdad.

2. Constelaciones de afinidades electivas

A partir del énfasis diferencial que se pone sobre ciertos valores, es posible –y ha sido intentado por más de un autor– definir diferentes tipos ideales de concepciones de la política social y, consecuentemente, de soluciones a los problemas sociales.[64] Algunos los han basado en la libertad y en la igualdad, asumiendo que ninguno de ambos casos extremos tendrá correlatos empíricos, ubicándose las posiciones reales a lo largo del *continuum* que une dichos polos, y mostrando, en todos los casos, mezcla de ambos ingredientes.

Puede afirmarse que las soluciones a las diferentes cuestiones controvertidas descriptas anteriormente, conforman constelaciones de afinidades electivas, en el sentido de que hay una probabilidad relativamente elevada de que quienes han adoptado una determinada solución frente a un problema coincidan cuando escojan la solución de otro. Es también probable que esas constelaciones estén estrechamente emparentadas con las grandes familias espirituales vigentes actualmente.

Quienes destacan la libertad, tienden a dar énfasis al mercado como el mejor asignador de recursos y a preferir la administración privada a la pública. Conciben el rol del Estado como limitado a fijar las normas que permitan la actuación adecuada de los particulares, para lo cual deberá cumplir funciones de guardián, velando por la seguridad exterior e interior y por el cumplimiento de los contratos y asumiendo la administración de justicia. Se le reconocen funciones suplementarias sólo cuando no existe competencia en el respectivo

---

64 Greffe, en *La Politique Sociale*, ya citado, ha enfrentado la concepción "liberal", que considera propia de los gobiernos de las sociedades capitalistas avanzadas, y la "crítica", impulsada por la oposición izquierdista. Ellas constituirían, de algún modo, la tesis y la antítesis de la política social en una situación determinada. Esta oposición no se da, en realidad, sobre la teoría y métodos utilizados por la posición liberal para alcanzar sus valores básicos, sino que la crítica enfatiza las incongruencias existentes entre el discurso y la práctica real, vale decir, mostrando el contenido ideológico de la teoría, contrastando sus afirmaciones con la realidad.
Pero también es cierto que, en cada situación, aun cuando haya una posición dominante asumida por el gobierno respectivo, es posible encontrar variaciones sobre lo que se entiende por política social. Ello no altera, por ejemplo, la aceptación del postulado de que el sistema debe seguir siendo capitalista, pero hay variaciones y diferentes concepciones sobre la forma en que dicho sistema debe funcionar.

mercado o cuando hay problemas de efectos de vecindad. La sociedad es vista de manera atomista, no reconociéndose la existencia de unidades societales que sean diferentes a la suma de individuos. Estos constituyen la medida de todas las cosas y se piensa que persiguiendo sus propios intereses contribuirán al logro del bien común. [65]

Frente a otras cuestiones aceptarán la descentralización por cuanto estiman que debilita el poder gubernamental considerado excesivo en la mayoría de las sociedades contemporáneas. La descentralización contribuiría también a que sean los propios individuos quienes toman las decisiones en asuntos que les conciernen.

En teoría, quienes enfatizan la libertad deben perseguir también la participación popular, por la misma razón apuntada recientemente, pero, en la práctica, conceden importancia especial a la preparación técnica en la toma de decisiones, por lo cual puede encontrarse en muchas ocasiones cierta inclinación tecnocrática.

Preferirán servicios sociales selectivos, de monto mínimo, por cuanto estiman que, de otra forma, se tiende a agrandar el aparato estatal y el gasto público, y se limitan además los incentivos económicos a trabajar de los solicitantes de tales servicios. También es probable que enfaticen las diferencias genéticas como explicación de las variaciones que se perciben entre las personas y entre los ingresos que ellas perciben.

En el punto opuesto sería posible encontrar una constelación de afinidades que se basa en la preferencia por lo colectivo. Quienes adoptan esta perspectiva, en general, critican al capitalismo y postulan su sustitución por otro tipo de sistema productivo. Estiman que las políticas sociales se hacen para favorecer a la clase dominante y para disminuir el nivel de protesta popular. Consideran que no hay que dejar librado el mercado a sus propias fuerzas, sino que debe ser regulado, intervenido e incluso sustituido. Son partidarios de la planificación nacional y de una fuerte presencia estatal en la vida económica. En definitiva, el Estado sería, en ocasiones y aparentemente, el representante de la colectividad y, en tal caso, su tarea consistiría en limitar las ambiciones y el egoísmo de los particulares, imponiendo la perspectiva de la colectividad. En teoría, serían descentralizadores, aunque cuando al actuar suelen optar por el centralismo; su discurso enfatiza la participación, aunque la realidad los muestra muchas veces decidiendo burocráticamente. Prefieren servicios universales administrados por el Estado, entregados gratuitamente a los solicitantes. Enfatizan el peso de lo ambiental y del origen social como base de las diferencias sociales a explicar.

Otra gran constelación de afinidades electivas pretende la superación de la autonomía entre libertad e igualdad. Las bases valóricas de tal postura pueden ser de diferente tipo. En algunos casos, tiene una base racional, en el sentido de que se aduce que a través del ejercicio de la razón puede superarse la falsa oposición entre el individuo y la sociedad. En otros tiene una base espiritual y postula el bien común, enfatizando el respeto a los derechos de la persona.

---

[65] Una síntesis de esta perspectiva puede verse en H. Lepage, *Mañana el capitalismo*, Alianza Editorial, Madrid, 1979.

Por fin, es posible encontrar formas de solidarismo social con apoyos más particulares en adhesiones de tipo afectivo a un cierto agregado social (la nación, el pueblo, etc.), pero que tienden a generar soluciones políticas que pueden ser incluidas en esta constelación.

La sociedad es pensada, por los solidaristas, como siendo más que la suma de individuos aislados. También reconocen la existencia de cuerpos intermedios, de muy diferente tipo, y creen necesario fortalecer a la sociedad civil frente al Estado. Se preocupan por la igualdad como un objetivo de la política social. Si bien critican algunos aspectos del capitalismo, no lo rechazan y creen posible modificar sus efectos perversos. Serían descentralizadores en teoría, pero cuando llegan al gobierno, tienden a aumentar el poder del Estado central y a incrementar las burocracias estatales. Postulan la participación y, en la práctica, también la incentivan por canales diversos. Son, probablemente, menos tecnocráticos porque tienden a reconocer el elevado componente político que existe en todas las soluciones a los problemas sociales. Son partidarios de servicios universalistas, con administración estatal y participación de los usuarios o interesados en ella, que entreguen prestaciones lo más amplias posibles. Puede afirmarse que tienden, en general, a descuidar la eficiencia, lo que puede conducir, en ciertos casos, a serios problemas financieros.

3. **Dinámica de la vida social**

La otra gran dimensión que importa tener en cuenta para explicar la opción por soluciones frente a los problemas sociales es la propia dinámica de la vida social. Así, según ciertos elementos que se mencionarán a continuación, variarán las soluciones que están en el tapete.

a) *Niveles de desarrollo.* Suele creerse que la solución a los problemas del desarrollo social es, fundamentalmente, una cuestión de voluntad política. No obstante, los patrones del desarrollo social se vinculan fuertemente al nivel de desarrollo económico. En consecuencia, las actividades de planificación social encuentran restricciones en la magnitud y dinámica exhibidas por las variables económicas.

Los factores de orden estructural y la inercia histórica juegan un papel importante en la determinación de la magnitud relativa del gasto social.[66] Para un nivel alto de desarrollo, el estilo de planificación adoptado no influye de manera importante en la determinación de la magnitud del gasto social. En cambio, en situaciones de menor desarrollo, el gasto social es afectado negativamente por la adopción de una modalidad subsidiaria, y positivamente, por las modalidades o estilos restantes.

b) *Tipos de regímenes y de coaliciones.*[67] Si bien este tema se encuentra

---

66 Véase al respecto ILPES, *El estado de la planificación en América Latina y el Caribe,* documento presentado a la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación realizada en Ciudad de Guatemala, noviembre 1980, pp. 214-222.

67 Estos aspectos han sido desarrollados extensamente en otrás ocasiones. Véase A.E. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma. *El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas,* Cuadernos del ILPES, Nº 26, Santiago, 1980. También en R. Franco y E. Palma, "Política social y pobreza: Lecciones de la experiencia", Planificación social..., *cit.*, pp. 193-238.

vinculado a otros trabajos incluidos en este libro, conviene recordar algunos elementos que influyen sobre las soluciones a los problemas sociales.

Según Oszlak, "El aparato estatal no es... el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena. Esta observación apunta a un rasgo estructural de un buen número de Estados latinoamericanos: la inestabilidad política y la alternancia de regímenes con "proyectos políticos" disímiles, apoyados en alianzas sociales diferentes". [68]

La anterior cita resume adecuadamente algunas características de los Estados latinoamericanos que influyen poderosamente en las políticas sociales, de lo que ya se habló anteriormente. Aquí, conviene recordar que esas características afectan a las soluciones adoptadas porque, en primer lugar, cualquier gobierno recibirá una determinada "herencia" del que lo precedió, la que no tiene más remedio que aceptar aun cuando no coincida con su propio proyecto. Así, gobiernos de corte neoliberal mantienen, sin embargo, políticas sociales originadas de administraciones populistas y partidarias de servicios extensivos y universalistas.

En el momento en que se procure desmontar tales aparatos se producirán reacciones y acciones de resistencia que tenderán a dejar sin efecto lo emprendido. En general, resulta más fácil para el gobierno adicionar nuevas estructuras burocráticas, que suprimir las preexistentes o coordinarlas de alguna manera. Ello contribuye, obviamente, a complejizar crecientemente el aparato del Estado.

Lo anterior muestra que, con ser importantes, los valores distan de ser el elemento decisivo en la orientación de las políticas. Se llega a optar por una como resultado de múltiples elementos: el oportunismo político, la debilidad de las coaliciones de apoyo, la necesidad de enfrentar coyunturas que impulsan a adoptar soluciones que no coinciden con los valores profesados, dificultades económicas que fuerzan a abandonar la continuidad de políticas sociales más ortodoxas. En fin, incluso la necesidad de cooptar a grupos que, por diversas razones, pueden defender determinada forma de provisión de los servicios sociales, lleva a actuar de manera contraria a las soluciones en que se cree.

Todo lo anterior da una muestra de las múltiples dificultades que existen para poder realizar un estudio empírico acucioso que muestre cómo se dan los procesos de toma de decisiones en materia de política social. [69]

---

[68] O. Oszlak.

[69] Un marco para el estudio de procesos sociales puede encontrarse en Rudolf Rezsohazy, *Action et changement, Methode d'Analyse des dynamismes sociaux et historiques,* Institut des Sciences Politiques et Sociales, Lovaina, 1973.

F. CONCLUSIONES

Este trabajo ha intentado describir, en primer lugar, el marco en el cual se constituyen los problemas fundamentales de la política social. Posteriormente, ha mostrado ciertas áreas problemáticas, cuales son la elaboración, la implementación y la evaluación de políticas sociales, destacando, en cada una de ellas, algunas cuestiones especialmente controvertidas.

Se optó por la lógica de recortar los problemas y de formular preguntas cada vez más específicas, pensando que tal tipo de discusión podría ser útil y que ella es especialmente poco frecuentada en América Latina.

Así, se han analizado los pros y los contras del voluntariado, aceptando que los problemas que plantea son similares en diferentes contextos, por lo que resulta válido discutirlos de tal manera. Ello, obviamente, no es aceptado unánimemente. Muchos pensarán que son las macrodeterminaciones más generales las que marcan de manera indeleble a todos los otros niveles. Eso ya se hizo en otras ocasiones. [70]

La aceptación del supuesto mencionado no obsta a que el autor tenga conciencia de que los problemas descritos se encuentran insertos en una dinámica social específica y que, incluso, hay otra lógica que en lugar de tender a la separación, como se hizo aquí, conduce a la pérdida de especificidad y a conectar los elementos que aquí se separaron. Así, siguiendo con el ejemplo del voluntariado, es probable que aun considerando las ventajas que este tipo de personal puede prestar, un ministro no pueda recurrir a él dada la situación de desempleo que el país enfrenta, la que se agravaría con la utilización de voluntarios.

El trabajo acepta, asimismo, que la política social está basada en dos tipos de premisas diferentes: unas de tipo valórico, filosófico, o moral, influyen en los objetivos a perseguir; otras, en cambio, de tipo fáctico y científico, señalan la forma de alcanzar los objetivos fijados y si es factible alcanzarlos.

Ambos son básicos para la política social. Los hechos permiten resolver sobre los medios, pero poco dicen sobre los fines, salvo, a lo mejor, que no es posible alcanzarlos. Los valores, por su parte, indican los fines, pero dejan totalmente al margen los medios a través de los cuales es posible conseguirlos.

Como ha dicho Eysenck, "la persecución de fines equivocados, por muy bien elegidos que estén los medios, resulta a la larga desastrosa; la persecución de fines adecuados, pero mediante el uso de medios equivocados, acaba en el fracaso". [71]

También se mencionó que no hay grandes discrepancias sobre los fines últimos de la política social, vale decir, sobre su para qué. Hay consenso en que debe intentar difundir el bienestar, aumentar la calidad de la vida de las perso-

---

[70] Véase A.E. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, *Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina, cit.*; R. Franco, "Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación", ILPES, Santiago, 1980. Una perspectiva tipo macro no asegura *per se* resultados más valiosos, por cuanto ese tipo de trabajo tiende a enfatizar las grandes líneas estructurales de las determinaciones y condicionamientos sociales, y no llega necesariamente a tratar problemas vinculados a la ingeniería social.

[71] H.J. Eysenck, *cit.*, p. 161.

nas, superar las situaciones de escasez, dar a los hombres mayor participación en la elección de sus destinos y otras metas de la misma índole.

Pero las discrepancias valóricas reaparecen a un nivel menos general, cuando se opta entre macrovisiones que implican tomas de posición sobre cuestiones más concretas.

Es difícil plantearse la superación de tales antinomias. Los valores no están sujetos, en manera alguna, a arbitrios científicos que permitan optar entre ellos. Sin embargo, en el largo plazo, se van modificando y adecuándose a la discusión de cada época. Ello hace que, sin perder su carga valorativa irreductible, en la medida en que otorgan sentido a la acción, las discusiones abstractas se van resolviendo acotadamente en acuerdos sobre libertades específicas o formas de igualdad.

Pero en lo relativo a los medios para alcanzar los fines, es necesario apoyarse, crecientemente, en el conocimiento empírico y científico. Ello no es fácil, por cuanto la polémica en torno a las políticas sociales está excesivamente teñida por la ideología. Este campo exige investigaciones empíricas y mecanismos fluidos de intercambio de experiencias (exitosas y fracasadas) de planificación y políticas sociales.

En este sentido, ha habido avances gracias a los cuales es posible que la política social pueda volverse, si lo desean los responsables, más científica y racional, superando muchas de las antinomias presentadas aquí.

Algunas de ellas se encuentran frente al comienzo de la solución. Así sucede en el caso de la oposición entre servicios sociales provistos de manera universal o en forma selectiva y, también, en cuanto a la oposición entre lo que se atribuye a la herencia y al ambiente en ciertos aspectos de la inteligencia y la personalidad.

Hay otras, en cambio, que resultan difíciles de resolver. Es posible encontrar acuerdos a nivel muy general, pero su aplicación a casos específicos se encuentra erizada de dificultades. Así ocurre con la opción entre centralización y descentralización en la toma de decisiones. Algo similar sucede con la incorporación de trabajadores voluntarios a la prestación de servicios sociales. Se requiere saber mucho más sobre las áreas en que pueden actuar con eficacia, sobre las calificaciones que deberían poseer en cada caso y sobre la forma adecuada en que pueden insertarse en un programa determinado y colaborar con los profesionales. También se necesita investigación respecto a qué forma organizacional de los servicios sociales es la más adecuada para utilizar acertadamente el aporte de tales voluntarios.

Una gran proporción de las cuestiones más discutidas actualmente en política social tiene que ver con la tensión económica que ya se mencionó. Es el caso de la polémica entre estatismo y privatismo. Pese a su gran actualidad, cabría preguntarse si realmente es tan importante, o si se trata de una cuestión conspicuamente ideológica. Algo similar sucede con los mecanismos de evaluación de los programas y proyectos en el área social.

Como se intentó demostrar, los aspectos administrativos y burocráticos de la política social son especialmente importantes. En cualquier ámbito de la administración estatal tienen una ponderación que puede llegar a ser decisiva. Pero adquiere una dimensión central y muy a menudo descuidada en lo social, especialmente por la necesidad de continuidad, de seguimiento, de reiteración

de las acciones y de entrega de prestaciones a sectores sociales que, en muchos casos, carecen de medios, o de información, o de algún requisito para conectarse adecuadamente con el aparato del Estado.

Algunos avances se están produciendo en este campo. Recuérdese el análisis del acceso.[72] Sin embargo, en América Latina tienden a predominar concepciones voluntaristas del Estado, que consideran posible orientarlo en cualquier dirección.

Asimismo, los legados de administraciones anteriores y la dificultad de plasmar en la realidad los valores profesados influyen y deben ser tenidos en cuenta. La presencia de múltiples actores, con perspectivas diferentes, impide actuar con libertad a quienes intentan introducir cambios.

Esto lleva a establecer un importante recaudo. Si bien es básico aumentar la capacidad disponible de hacer política social racional y eficiente, ello no asegura que ese mayor conocimiento pueda llevarse a la práctica. Se requiere, además, otros requisitos para tener éxito en este punto. Debe existir *voluntad* política de implementarlos y, junto con ella, la *posibilidad* de aplicarlos.

Es necesario, asimismo, tener en cuenta que muchas de las opciones posibles favorecen a unos y perjudican a otros o, por lo menos, así lo tienden a percibir los interesados. Se recomienda, por ejemplo, determinada solución porque, con recursos mínimos, favorece a un porcentaje mayor de la población, o a los grupos más necesitados, o cumple con cualquier otro criterio que se estime razonable. Sin embargo, ello no asegura que vaya a obtener el respaldo político necesario. Puede perjudicar a algún grupo dotado de recursos de poder suficientes como para impedir su puesta en práctica.

En definitiva, este largo itinerario por los problemas y cuestiones de la política social ha buscado comprender las diversas posiciones desentrañando su lógica interna, es decir, tratando de tener empatía con ellas, esa rara cualidad que permite profesar valores, al mismo tiempo que se trata de comprender los que profesan los demás y mostrar, al mismo tiempo, las dificultades que deben enfrentarse para tratar de llevarlos a la práctica. Todo ello, empero, sin dejar de creer –como decía Florestán Fernandes– que "la sociedad es tan susceptible de perfeccionamiento como cualquier otra realidad producida por los hombres".[73]

---

[72] Véase B. Schaffer, "Administración y vida cotidiana. Algunos experimentos y usos en el análisis del acceso", en R. Franco, coordinador *Planificación Social..., cit.*, pp. 239-260.

[73] Florestán Fernandes, *Sociedades de Classes e Subdesenvolvimento*, Zahar editores, Río de Janeiro, 1968, p. 15.

LA POLITICA SOCIAL Y LA SOLUCION DE LOS PROBLEMAS DE LA INFANCIA

Teresa Albánez

El documento base de esta reunión plantea problemas y dificultades tanto históricos como actuales de la política social y presenta elementos del campo de la economía y de la política en la formulación y acciones en la política social.

Quisiera aprovechar algunos de los temas allí tratados para introducir ciertas reflexiones sobre la manera en que las políticas y la planificación sociales pueden aproximarse a la solución de los problemas de los niños y producir al menos algunos de los efectos a que aspiran, como es el de mejorar la condición de vida del ser humano, en este caso empezando por los pequeños.

¿Qué pueden hacer las políticas y la planificación sociales para resolver el problema de los niños? Se señalan en el documento base las dificultades que pueden encontrarse al abordar grupos específicos. Es sabido que la lista de poblaciones-objetivo puede ser muy extensa. Sin embargo, vale la pena hacer referencia a la posibilidad de tomar al niño necesitado, al niño de las áreas marginales pobres, como centro de la política y de la planificación social.

Hay algunas ideas que estimo necesario plantear, en las cuales el UNICEF ha hecho énfasis y en torno a las cuales ha centrado su preocupación.

UNICEF ha abogado frente a los gobiernos sobre la necesidad de poner especial énfasis en el principio de la participación de la gente en el proceso de planificación social. Esto implica que la política social no esté desvinculada de la gente en el proceso de la toma de decisiones, en la formulación de programas, en su ejecución y en la evaluación de los mismos.

Cardoso y Nettleford han insistido en este aspecto y señalaron que el proceso de transformación no está en manos del Estado sino de la gente, de esa gente común, institucionalmente marginada incluso de las acciones que otros toman en su beneficio. Resulta, por lo tanto, de particular importancia involucrar a las comunidades en la definición de sus necesidades, incorporándolas a la elaboración del diagnóstico, del cual surgirán los objetivos del bienestar social. Por otra parte, la comunidad debe participar en la definición de la fórmula mediante la cual va a satisfacer sus necesidades, o sea, es vital su partici-

pación también en los procesos de programación y de ejecución y, naturalmente, en la evaluación. Esto va más allá de lo que Franco denomina la "colaboración de los usuarios", expresión que, a mi juicio, se quedó un poco corta, por cuanto lo que se requiere en la fase de ejecución es contar no solamente con el apoyo, sino con la aceptación y con la participación integral en el proceso. Afirmar que se debe contar con el apoyo, vale decir, con la no oposición, implica nuevamente mantener al usuario en situación de receptor de acciones que otros piensan en su beneficio.

Esta participación es una precondición para poder hablar de planificación social, una necesidad de todo el proceso. Cabría preguntarse si esta afirmación es de mero carácter ideológico o simplemente corresponde a políticas fijadas por instituciones que quieren dar una faz democrática a ciertas decisiones. Es indudable que subyace una ideología sobre la necesidad de que la gente participe. Pero, ¿quién no tiene principios ideológicos? También puede decirse que en el fondo sólo existe una posición política. Sin embargo, ni lo ideológico ni lo político son los elementos determinantes para que se insista en la necesidad de la participación de las comunidades en el proceso técnico y de toma de decisiones de la política social.

La experiencia de los programas que mantiene UNICEF en colaboración con los gobiernos ha demostrado que la participación de la comunidad es fundamental. Por una parte, ella disminuye los rasgos autoritarios que usualmente conlleva el proceso de planificación. Coadyuva, por otra parte, a la síntesis entre las acciones reguladas y la libertad de acción. Provee elementos de ruptura de las decisiones autocráticas de los poderes locales. Establece una vigilancia adecuada sobre las acciones y la inversión de recursos. Lo fundamental, que está en la línea de lo señalado por Nettleford, es que se basa en un profundo respeto por la dignidad de los grupos, no solamente respetando las circunstancias y valores culturales, sino haciendo que ellos constituyan la base sobre la cual se realiza la planificación.

La definición de las necesidades a satisfacer debe realizarse a base de lo que la ciencia y la técnica han determinado como básico para el hombre dada su condición de ente biológico y social, en combinación con lo que la gente, en su situación concreta y específica, siente como necesario. Si las personas logran relacionar estas necesidades con las posibilidades de acción que están a su disposición, o que aparecen como producto de su gestión, podrán también racionalizar los objetivos y determinar tanto sus necesidades como sus esperanza de satisfacerlas.

De esta manera puede pensarse que las razones de apoyar un proceso de planificación participante no son, simplemente, de tipo ideológico o político, sino de carácter objetivo. En este sentido, como una vez expresaba un amigo, "somos objetivos pero somos parciales; reconocemos la importancia de la participación de la gente, pero además estamos a favor de ella".

Hay experiencias incipientes pero exitosas de movilización de las comunidades siguiendo estrategias sencillas que el UNICEF está auspiciando en la región. Incluso los gobiernos están dejando de mirar como sospechosas a estas acciones de estimulación de los procesos de participación de la comunidad en la definición de acciones.

Otro punto que importa destacar es el de la integralidad de la política social. El análisis sectorial reviste importancia para comprender el estado del desarrollo social; las condiciones de vida deben ser analizadas una por una. Sin embargo, la planificación y la ejecución de acciones sectoriales, en vez de abordar la solución de los problemas en poblaciones concretas, conllevan un análisis abstracto y una ejecución basada en promedios, en cifras, más que en personas. La integralidad, pues, debe lograrse dada la interdependencia de las variables sociales.

Me parece también importante destacar que, en este sentido, UNICEF está haciendo esfuerzos interesantes con los gobiernos de América para impulsar acciones integrales de desarrollo en comunidades pequeñas. La aplicación de una metodología que, como decía antes, incorpora en forma plena la participación de la comunidad y que, al mismo tiempo, permite el análisis y la acción sobre diversas condiciones de vida, viendo cómo cada una de ellas depende de las otras, ha permitido lograr buenos resultados. Ejemplos de esto se han alcanzado a través de acciones emprendidas conjuntamente con el Fondo FODERUMA del Banco Central del Ecuador, y algo similar está iniciándose en la costa colombiana del Pacífico.

Es preciso decir que se está intentando la participación de los niveles regionales en estas acciones. Y también que, para sorpresa nuestra, diversos órganos gubernamentales, en estos países, la han aceptado y visto con agrado.

Es necesario lograr un nivel superior de planificación social donde puedan conjugarse los objetivos nacionales con las necesidades propias de áreas específicas. Es por eso que en tercer lugar quiero hacer énfasis en un aspecto que aparece en el trabajo base, y que Franco explicitó mejor en su exposición. Se trata de la necesidad de la discriminación positiva. Aun cuando la expresión quizá no es muy feliz, sin embargo, significa la necesidad de seleccionar áreas o regiones específicas en cada país, donde las condiciones de pobreza y subdesarrollo son de tal magnitud y características, que exigen actuar sobre ellas, lo que –dadas esas condiciones– no implica ningún efecto estigmatizante.

Vale la pena tener en cuenta la experiencia existente en este sentido y analizar algunos ejemplos que muestren cómo tomando en consideración tres aspectos –la participación de la comunidad, el enfoque integral y la selección de áreas específicas– pueden lograrse resultados interesantes con las políticas sociales.

Creo que así como es dudosa y está desacreditada la proposición de que si existe desarrollo económico vendrá el beneficio social colateral para todos, también es dudoso que si hay desarrollo social, el niño se beneficiará paralelamente. En UNICEF pensamos que el niño es el sujeto "libre de toda sospecha", y el que puede ser una palanca interesante en la movilización que requiere la planificación social. Alguien señalaba los retos que hoy enfrentan los organismos internacionales. Pienso ahora más que nunca, en América Latina, el reto para UNICEF consiste en asumir el rol de proponer a los gobiernos la posibilidad de ensayar en el plano local acciones experimentales que cuenten con la participación auténtica de las comunidades, comenzando con el niño, que puedan movilizar realmente beneficios o que propendan mejoras en las condiciones de vida de esas poblaciones y que puedan considerarse como modelos que eventualmente pudieran ser reproducidos en áreas más extensas.

ALGUNAS PERPLEJIDADES DE LA POLITICA SOCIAL

Pedro Demo

En este trabajo se pretende destacar ciertas perplejidades que surgen al analizar las propuestas de política social. Conviene empezar con la que resulta ser la más intrigante: se sabe mucho más sobre la pobreza, que sobre cómo eliminarla. ¿Por qué? Muchos programas que por lo menos en principio parecían viables, no pasaron del papel. Otras hipótesis acabaron tornándose casi evidentes, pero no por eso prácticas. En la mayoría de los aspectos, la política social tiende a cumplir la función ideológica de ser una justificación elegante, un adorno tan indispensable como vacío.

Es inconmensurable el número de estudios hechos sobre el mercado informal, sobre la satisfacción de las necesidades básicas, sobre la necesidad de preservar la calidad de la vida, sobre el bienestar social, sobre las estrategias de sobrevivencia de la población de bajos ingresos, etc. A primera vista, teoría no falta; ni números. Incluso, ante una realidad a veces agresivamente precaria, la sofisticación estadística podría parecer una broma de mal gusto. Muchos organismos internacionales invirtieron sus mejores esfuerzos en estudiar los condicionamientos de la pobreza y en proponer soluciones. Los avances han sido considerables en el plano de la comprensión de los problemas, pero no tan grandes en cuanto a su efectiva superación.

Muchas son las causas; tantas, que no pueden enumerarse todas. Lo que puede hacerse es resaltar las más perceptibles, tratando de encontrar enfoques que permitan convertir a la política social en algo más que un entretenimiento técnico o un caso de pesimismo agotado.

1. Algunos consensos relativos

La política social será siempre materia de controversia, porque tiene por objeto aquello que en la sociedad tal vez sea la cuestión más controvertida, vale decir, la desigualdad social. Se ha logrado, empero, consenso en algunas áreas, aunque sólo sobre tópicos primarios y simplificados. Por un lado, esto significa un pro-

greso innegable, pues la política social estaría dejando de ser ocupación de economistas de buena voluntad o contrarios a la econometría, o la discutible preocupación de moralistas asistenciales. Por otra parte, puede significar que el ritmo de implementación de soluciones no llegó a niveles satisfactorios, pese a que haya ciertas ideas más claras. No puede negarse la validez de los estudios sobre la pobreza, aun cuando debe reconocerse que son más útiles al estudioso que al pobre. Aquí solamente se pretende discutir algunas razones de esta relativa impotencia, que intriga más que las dificultades de teorizar sobre el tema. No cabe sostener que nuevas investigaciones serían fútiles. Tal actitud sería, al mismo tiempo, pretenciosa e ingenua, ya que no hay abordaje teórico alguno que agote la realidad social, mucho menos cabe decretar el agotamiento del estudio de un tema tan complejo como es el de la desigualdad social.

De cierta manera, en torno a la política social existen algunas hipótesis claras, que llevan a aceptar que vale la pena reducir las desigualdades sociales. La fundamentación a veces no es explícita y se presenta dispersa.

En ese sentido conviene recordar que:

a) Del punto de vista económico, puede justificarse la política social a partir de la necesidad de aumentar el consumo, por cuanto el dinamismo económico depende también de que la mayoría de la población tenga capacidad de consumir lo que produce la industria. Exagerando las cosas podría decirse que la política social, en esta óptica, puede ser incluso un "buen negocio". Es irracional lo que sucede en la mayoría de los países subdesarrollados, donde dos tercios de la población son meros sobrevivientes y no reales consumidores capaces de demandar en cantidad considerable los bienes y servicios que se producen.

b) Del punto de vista político, es posible mostrar la estabilidad que alcanzaría el sistema, a medida que el conflicto de clases y otros originados por la desigualdad social se encuadraran dentro de parámetros más aceptables. En este sentido, la exacerbación de la pobreza puede ser una actitud suicida, ya que el recurrir insistentemente a la fuerza para ahogar y compensar conflictos puede comprometer las pretensiones de supervivencia de cualquier sistema.

c) Del punto de vista social, la reducción de las desigualdades es igualmente recomendable porque genera mayor satisfacción, cristalizando algunos trazos de lo que sería una sociedad deseable, principalmente desde la perspectiva de la pretendida calidad de la vida.

d) A estas ideas muy generales puede agregarse otra que hoy es de gran importancia: la política social es, sobre todo, cuestión de sobrevivencia. Sin embargo, siempre se insiste sobre el tratamiento asistencialista, compensatorio y moralista de la pobreza; cada vez más se percibe que la inviabilidad de un país no está solamente en las dificultades de crecer económicamente, sino también en las dificultades para repartir socialmente los frutos del crecimiento. Al mismo tiempo, por más que haya mecanismos para evitar o controlar los procesos de participación social, éstos tienden a crecer, poniendo en peligro los privilegios de los sectores más favorecidos. La creciente criminalidad urbana, que tiene una de sus raíces en la pobreza en que vive una extensa población marginada, es sólo el producto más visible de esta preocupación por la sobrevivencia.

e) Otra idea que se presenta con frecuencia es la de los derechos humanos, aun cuando a veces sea sólo moralismo barato e, incluso, fariseísmo, porque se los recomienda más de lo que se los cumple. En todo caso, se volvieron una presión perceptible, principalmente en la propuesta de satisfacción de las "necesidades básicas", tan imprescindible para la sobrevivencia material como para alcanzar un mínimo de dignidad humana.

f) Por fin, y sin pretensión de exhaustividad, puede agregarse una preocupación simplemente financiera. Ya que se invierte en el área social, sería razonable invertir bien, o sea, no vale la pena desperdiciar el dinero. Y ello sucede cuando los problemas se tratan en forma compensatoria o escamoteadora y no se llega a las raíces de la cuestión, o se cae en la maraña de la burocracia autofágica.

Más aún, si eso no bastase, hay otros consensos más fuertes, consagrados incluso en las constituciones. Por ejemplo, en prácticamente todos los países hay la obligación de la escolaridad básica, desde cierta edad y por un número específico de años. Cabe suponer que estas obligaciones se incorporan a la constitución porque están más allá de cualquier controversia. No están en discusión. Se trata de un derecho fundamental, de un punto de honor y de un componente imprescindible del desarrollo de un país.

Al lado de esto, puede recordarse la existencia de sistemas previsionales, relacionados generalmente con descuentos sobre el salario, que otorgan beneficios de asistencia médica y de jubilación. En el fondo, tal derecho se compra. En la realidad, sin embargo, los sistemas previsionales, pese a estar basados en las contribuciones monetarias de los usuarios, continúan siendo precarios y, peor que eso, a éstos se los atiende como si les hicieran un favor.

No puede negarse que ha habido progresos en el área social, por más que la situación parezca deprimente. Es muy comprensible que cunda el desánimo al ver que está terminando el siglo XX y alrededor de un cuarto de la población mayor de 15 años es analfabeta; que las tasas de rendimiento de la educación básica sólo son de 20 por ciento; que la mortalidad infantil sigue estando alrededor de 100 por mil; que todavía hay una fuerte presencia de enfermedades causadas por la simple falta de nutrición y saneamiento, y así sucesivamente. Al mismo tiempo, los índices de concentración de ingresos continúan altos y tal vez creciendo.

Pese a las mejoras observadas, es preocupante que se haya recorrido tan poco camino frente a la extensión del que debe recorrerse. En este sentido, no es consuelo suficiente comprobar que también las clases bajas han progresado en la apropiación absoluta de ingreso, ya que la renta media, por fuerza del propio crecimiento, viene subiendo. Y ello no basta porque la cuestión crucial no está en la comparación absoluta, sino en la relativa. En contraposición a las clases bajas, las altas se apropian siempre de mayores proporciones del ingreso, lo que hace que la brecha se acreciente. Así, aun cuando las dos curvas puedan crecer, hay una que crece siempre más, por lo que ellas no se aproximan sino que se distancian.

Cabe, entonces, formularse la pregunta: ¿Por qué no avanzamos más, si sabemos más e invertimos más?

2. Algunos obstáculos

El obstáculo al que se alude más frecuentemente es la *falta de recursos financieros.* La política social es elaborada por economistas y administradores y normalmente nace marcada por este signo. Desde la óptica de la inversión productiva, sólo tiene sentido aplicarla donde haya la garantía de un retorno redoblado a corto plazo. Para quien entiende la política social como una consecuencia del crecimiento económico, ella obtendrá apenas los residuos presupuestarios.

La falta de recursos financieros puede ser un obstáculo real, por lo menos en momentos coyunturales. Pero cuando se habla del "mínimo de los mínimos" y, sobre todo, cuando este "mínimo" está resguardado por preceptos constitucionales, esta excusa no parece precedente. Basta preguntarse: ¿Cuál es el país que no tiene posibilidad de resolver su problema de educación básica? Dejando de lado casos extremos, es posible afirmar que todos pueden hacerlo; y tanto pueden, que se comprometen constitucionalmente a ello. ¿Por qué, entonces, no cumplen? América Latina, que dentro del Tercer Mundo es la región menos subdesarrollada y con mayores potencialidades conocidas, podría, en breve plazo, solucionar el problema, de garantizar escuela básica a todos los niños a la edad prevista.

No es otra la perplejidad de la UNESCO cuando propuso el último "Proyecto Principal", en la reunión de Quito, en 1981, con el objetivo de convencer a los países de la región de que cumplan los compromisos que ellos mismos se impusieron. El técnico de París mira incrédulo y, con razón, se siente inútil.

Otro obstáculo se encuentra en la *administración de las políticas sociales,* punto en el cual los economistas y administradores acostumbran a tener toda la razón. No es verdad que no se desperdicie dinero en política económica. Basta recordar la orgía de los subsidios y el escamoteo de las ganancias de capital para escapar a los impuestos. Pero, en la política social, los desmanes financieros son a veces increíbles. Para empezar, generalmente los órganos que la llevan a cabo emplean sus recursos dos veces mal: primero porque los gastan en demasía; y luego porque reclutan su personal en el área universitaria menos calificada. Una consecuencia natural de esto son muchas veces los bajos sueldos, lo que viene a significar que el área social sirve frecuentemente para distribuir empleos, bajo la avidez de la influencia política. Menos que el compromiso con la eficiencia, hay un compromiso con la compensación de presiones sociales y políticas.

Enseguida está el punto de mal uso de los recursos financieros, que es ciertamente peor que su falta. Esto afecta a la administración presupuestaria, porque la política social se convierte en un "barril sin fondo". La errónea asignación de los recursos aparece bajo muchas formas: por un lado se los utiliza de modo inocuo cuando, por ejemplo, se da la posibilidad de cursar estudios gratuitos a los estudiantes más ricos de la sociedad; por otro lado, pueden existir formas muy latinas de corrupción. También puede que simplemente haya incompetencia gerencial cuando, por ejemplo, un sistema previsional quiebra, sea porque se aumentó el número de beneficiarios más allá de su capacidad de pago, sea porque el sistema de recolección y control de las contribuciones o los pagos por los servicios prestados es irracional o incontrolable, sea porque la máquina burocrática consume recursos que deberían usarse para

los beneficiarios, sea porque se olvidan los aspectos técnicos del problema en favor de la politiquería, y así sucesivamente. Es a la sombra de estas dudas que siempre resurge la idea impertinente de que sería mejor dar el dinero directamente a la población pobre.

De manera general, la comparación entre los costos de operación de un organismo gubernamental de política social y otro de iniciativa privada sin fines de lucro, es aclaratoria, por no decir a veces impresionante. Por ejemplo en la universidad, y sin negar la necesidad de que el Estado actúe sobre todo en áreas donde la iniciativa privada no conseguiría financiamiento, el costo per cápita de cada alumno puede llegar a ser diez veces más caro en entidades gubernamentales que en los particulares.

Todo lo anterior hace pensar que la administración gerencial y financiera de las políticas sociales constituye todavía un enigma. No corresponde sonreír con los encantos latinos de nuestra sociedad, así como no sería prudente supervalorarnos en este sentido. Así, no puede evitarse la comprobación: somos, de manera general, incompetentes. Si los rasgos latinos son determinantes, se trata entonces de tomarlos en cuenta y de preguntarse por la eficiencia que se puede alcanzar, sin imitar a burocracias weberianas que tal vez no sirvan siquiera para Europa. Está claro que no hay excusa convincente para el alarmante fenómeno de la mala asignación de recursos financieros en el área social.

Aun cuando el mal uso sea peor que la falta de recursos, este problema también existe. Es incoherente, por ejemplo, fijarse ciertas metas de atención a la población sin garantizar los recursos necesarios. Sin duda, la tendencia a proveer menos recursos que los necesarios para el área social no es fruto solamente de la mala voluntad de quienes controlan el dinero, sino que en ocasiones es consecuencia del recelo, sobradamente fundamentado, del mal uso.

Muchos creen ver entre los obstáculos a la política social cuestiones relacionadas con el sistema capitalista. Sin desconocerlas ni quitarles importancia, no se las considerará aquí porque el "pan nuestro de cada día" se hace dentro de este sistema y porque cuando se habla del "mínimo de los mínimos" no se está discutiendo sobre preferencias ideológicas, sino sobre decencias básicas, ubicadas en cierta forma por encima de los sistemas. Además, se ha enfocado la cuestión desde una perspectiva intrasistémica y no de posibles superaciones del sistema, incluso para evitar entrar en preciosismos académicos.

El *asistencialismo estatal* constituye un obstáculo importante. De manera general, él acecha a cualquier política social, porque, tras el acto pretendidamente misericordioso, encubre la mantención de los mismos privilegios. El pobre es tratado como objeto y, al recibir y necesitar de la ayuda, consolida su posición de dependencia. Hay casos, sin embargo, en que esa atención social constituye la forma adecuada de implementar el problema; sobre todo, en dos situaciones típicas: la de personas incapacitadas para su automantención (niños, ancianos, deficientes, etc.) y cuando se trata de derechos fundamentales, que tienen una contrapartida reconocida en la obligación de la sociedad.

Tal vez sea otra gracia latina el ideal de vida de ser mantenidos por los demás, o al menos por el Estado. Nuestras culturas están profundamente marcadas por las relaciones esclavo/señor. La distribución de favores sigue siendo uno de los ritos sociales y, sobre todo, políticos de mayor significación: privilegios para las autoridades, sueldos indirectos para tecnócratas, sirvientes para

los ricos, beneficios para funcionarios públicos. Todo esto solidifica el rasgo de una sociedad que ama al asistencialismo: para quien da, existe el placer de comprobar por esa vía su supremacía sobre el pobre; para quien recibe existe la compensación de poder admirar lo que no se puede tener.

Este tipo de consideración, aun cuando muy etérea y tal vez hasta impropia desde el punto de vista de los especialistas de la cultura, conduce a enfrentar el obstáculo más intrigante y que causa la mayor perplejidad: *la cuestión de la participación.*

3. **Cómo movilizar**

Si lo dicho hasta ahora posee alguna consistencia, cabe preocuparse por lo siguiente:

a) no parece ser tan difícil mostrar la conveniencia e incluso la necesidad de la política social;

b) se sabe bastante sobre los condicionamientos de la pobreza y tal vez sea posible incluso hacer propuestas razonables, sobre todo respecto al "mínimo de los mínimos";

c) no obstante, el ritmo de las soluciones sociales es bastante menor al esperado con base en la premisas anteriores, ¿por qué?

Sin llegar al exceso de afirmar que el estudio y la investigación serían ya inútiles, no parece difícil demostrar que la causa principal no es técnica, en especial cuando se trata de las cosas más fundamentales y por eso más próximas a lo obvio. Tomando como ejemplo el caso de un órgano de desarrollo regional interno de un país, digamos la SUDENE (Superintendencia de Desarrollo del Nordeste del Brasil), podría preguntarse cuál sería el mérito de un nuevo estudio sobre las condiciones de vida y de pobreza de la región. Ciertamente, tal estudio podría mostrar nuevos aspectos, encontrar vías más simplificadas de ataque a los problemas, producir propuestas más creativas y baratas, pero pasaría por alto el punto fundamental: ¿Cómo se resuelve de hecho la cuestión? o, si esto fuera exigir demasiado ¿cómo garantizar un ritmo más apropiado de compromiso con las soluciones, que con la acumulación de estudios..?

Importa tan sólo resaltar que el problema es mucho más de orden *político,* que de orden técnico o incluso de orden económico. Es menos de orden técnico, porque si el problema hubiera sido estudiar, discutir, evaluar, acompañar, planificar, esto fue lo que menos faltó. Exagerando las cosas podría decirse que si la SUDENE fuese cerrada, la carencia técnica sería tal vez despreciable. Es menos de orden económico, porque el problema está en el mal manejo de los recursos, y no en la carencia de ellos.

Podría pensarse, aunque vagamente, que existen problemas importantes en la esfera política, porque no es raro encontrar condiciones previas suficientes, pero que no llevan a que los proyectos se realicen. Así, por ejemplo, habría condiciones para producir medicinas básicas, con tecnología propia a un costo reducido que las haría accesibles al consumo popular; habría condiciones para resolver el problema de la educación elemental, ya que el país que no consigue esto, en verdad no existe; habría condiciones de garantizar, a través del sistema previsional, la atención básica de toda la población; habría condiciones para

proporcionar a la población pobre acceso efectivo a la vivienda propia. Al mismo tiempo, en un ambiente político adecuado, las ideas osadas pasan a realizarse. Un ejemplo esclarecedor es el caso de la "usucapión especial", a través de la cual se transfiere la propiedad de la tierra a quien de hecho la trabaja, en ciertas condiciones, como sucedió recientemente en Brasil.

En verdad, cualquier política social que olvide el problema de la participación está desfigurada. La participación jamás lo es todo, pero es un componente esencial. El proyecto de reducción de las desigualdades sociales podría ser simplificado en dos bloques básicos: *salarios y participación.* El salario simboliza la esfera de la satisfacción de las necesidades básicas de orden material, y la participación es la característica que confiere al proceso la calidad indispensable de conquista y autosustentación.

Sin discutir esto ahora de manera profunda, interesa llamar la atención sobre este hecho: si la política social no sabe movilizar a las fuerzas de la sociedad y del Estado, tiende a agotarse en el marasmo de las buenas intenciones, de los asistencialismos, del mal uso de los recursos, o en el entrenamiento técnico y tecnocrático. Creo, además, que muchos organismos internacionales están dedicados a tales aspectos porque no logran vislumbrar una forma viable de movilización política, capaz de prestar a las ideas, a los estudios, a las investigaciones, a los seminarios, a los informes, condiciones de aplicación práctica.

Tal vez sea una falla personal la de esconderse tras estudios y planes, alejándose del compromiso con la ejecución, sea por razones pretendidamente científicas de distanciamiento de la *praxis,* sea por pudores frente a posibles injerencias en administraciones específicas, sea por la simple incapacidad de abordar satisfactoriamente la cuestión. Se aumenta así la sabiduría sobre la pobreza, pero no sobre las condiciones reales de su reducción.

En lo que se refiere a la capacidad de movilización para las soluciones sociales, no parece que hayamos hecho progresos palpables. En muchos casos prevalece el deseo frente al problema, porque todo proceso participativo acarrea riesgos inevitables. En otros, se trata simplemente de que todavía no se ha logrado madurar suficientemente la cuestión. Se percibe su importancia, pero no se la entiende bien. Tentativas pasadas, que tal vez hayan supervalorado el fenómeno, pueden contribuir negativamente, por cuanto no sirve de consuelo con la distribución más equitativa de la miseria.

En el área del desarrollo de la comunidad no hay grandes experiencias. Además de ser un tema marcado por extremismos ideológicos, la propia perplejidad que lo envuelve traduce, de cierta manera, la inmadurez. Por otro lado, hay países que crecieron mucho económicamente, pero son un enigma político. Algunas veces, pareciera que todavía no se ha aprendido a usar el poder para generar democracia. O somos ingenuos, pensando que la democracia cae del cielo por descuido, o somos incompetentes, sacrificándola a la necesidad de recurrir al poder.

Se tiene así la impresión de que nos perdimos en algún lugar; no sabemos bien dónde y, mucho menos, cómo salir de él. Esta misma impresión sugiere que la cuestión es de orden predominantemente político. De ser así, exigiría profundos cambios de perspectiva en la política social, por cuanto pasaría a segundo plano la preocupación legítima con la planificación y con el estudio

de los problemas sociales, siendo prioritaria e indiscutible la necesidad de concretar el "mínimo de los mínimos".

Las sociedades civiles latinoamericanas son poco organizadas. Junto al rasgo común de la incapacidad administrativa, perdura el de no saber defender los derechos fundamentales, muchos de ellos incorporados incluso a la constitución del país. A la par de la pobreza socioeconómica, surge la pobreza política, consustanciada en contenidos muy bajos de la ciudadanía. Somos mucho más poblaciones desagregadas, entregadas a toda suerte de manipulaciones, que conjuntos organizados de hombres y mujeres capaces de controlar democráticamente el poder del Estado, de la industria, del comercio, de las multinacionales, o de las malas administraciones.

Así puede afirmarse que la política social muchas veces no se realiza, porque somos políticamente incompetentes.

Conclusiones

Nuestra conclusión es ciertamente débil y tal vez sea expresión de nuestra perplejidad. No sabemos, al menos por ahora, cómo elaborar una propuesta concreta, rigurosamente fundamentada, de movilización participativa a favor de la política social.

Existen, obviamente, muchas iniciativas, que deberían acompañarse, sea para aprender de ellas, sea para someterlas al juicio de la crítica, sea para esbozar alternativas. No basta solamente tener en mente la preocupación en torno a procesos participativos, porque ella es muy amplia y no pasaría del nivel de las consideraciones generales.

Sin embargo, hay que empezar a madurar en esa dirección, para recobrar el entusiasmo ante una tarea que merece todos los esfuerzos, cual es la de colaborar en la implantación de una sociedad más democrática y menos desigual. La fase técnica se está agotando. Por causa de esto, innumerables instituciones dedicadas al problema experimentan una crisis a veces profunda. Se enfrentan al hecho de sentirse impotentes, sobre todo cuando creen tener buenas ideas.

Tal vez se haya alcanzado la fase política, todavía mal delineada, mal sentida, muchas veces mal vista y mal querida.

Este trabajo no hizo más que levantar una interrogante, en la esperanza de que ella sea, por lo menos, relevante.

ACUERDOS ESTABLES PARA SUPERAR LAS CONTROVERSIAS SOCIALES

Rolf Lüders

El trabajo de Rolando Franco sobre "Las Grandes Controversias de la Política Social" me pareció una excelente sistematización de la literatura sobre la materia. Precisamente, por ser tan comprensivo no profundiza todo lo que hubiera sido deseable para quien está más familiarizado con los aspectos económicos, y menos con los otros analizados. En todo caso, es admirable el grado de objetividad logrado en el trabajo, ya que la materia casi no se puede aislar de los aspectos valóricos.

Una de sus conclusiones se refiere a que la política social siempre será, en la práctica, un compromiso entre lo ideológicamente deseado por los gobernantes y lo conseguido en las negociaciones con la oposición, con las restricciones impuestas por las instituciones y las políticas existentes, y con la voluntad y limitaciones de la propia burocracia que debe implementar los programas. De más está decir que concuerdo plenamente con este juicio.

Ahora bien, el trabajo tuvo por objeto destacar las principales controversias que se dan en el diseño de políticas sociales, enfatizando las diferencias existentes, y no pretendió identificar los elementos que eventualmente pudieran constituir la esencia de acuerdos estables entre "antagonistas". Bien puede valer la pena gastar algún tiempo ahora para analizar las posibilidades de este último tipo de acuerdos.

Evidentemente, y en esto también concuerdo con Franco, más difícil será lograr un acuerdo mientras mayor sea el nivel de generalidad del tema en consideración. Así, tratar de encontrar una solución a la controversia valórica igualdad *versus* libertad, o a la concepción de bien común (maximización del bienestar social *versus* maximización del bienestar individual en sociedad) es prácticamente imposible. Lo máximo que se puede pretender a ese nivel es que quienes profesan una ideología respeten la posición de los que profesan otra distinta, y que todos estén dispuestos a buscar acuerdos para la implementación de programas específicos que no sean incompatibles con sus ideologías.

Pareciera que en América Latina existen en prácticamente todos los países inmensas mayorías que concuerdan con una visión cristiana del orden social y, por tanto, entienden que el bien común es la maximización del bienestar individual en sociedad, y consideran a la libertad como un valor moral superior para guiar la acción de sus ciudadanos. La igualdad –un valor también apreciado– pasa entonces a ser subordinado a los conceptos anteriores. En este contexto, la desigualdad debe más bien ser atacada en cuanto inhibe el desarrollo material, intelectual y cultural de la población y es, por tanto, contraria al bien común. En ese sentido, las medidas en contra de la desigualdad pasan más bien a ser medidas a favor de la igualdad de oportunidades para que las personas puedan realizarse plenamente. Por ello también la búsqueda de la igualdad como medio para alcanzar la libertad no es contradictoria con la última, mientras no se transforme en un fin en sí misma.

He aquí, entonces, una primera posibilidad concreta de acuerdo, al nivel en que es más difícil de lograrlo, el valórico. Requiere, por una parte, que la mayoría de la población de América Latina, que comparte los valores cristianos, tome conciencia de que la igualdad entre los ciudadanos es necesaria en ciertas condiciones sociales para hacer posible la convivencia en libertad y el bien común; por otra, necesita que los demás reconozcan la subordinación del valor igualdad a la libertad y al bien común.

Otro nivel al cual debiera poder encontrarse acuerdo –y es importante para la definición de políticas que así suceda– se refiere a la propia definición de lo que es "social". El trabajo analiza diversas definiciones. Una de ellas refiere lo social a sectores como educación, salud, vivienda, seguridad social, nutrición y alimentación, saneamiento, ocio y recreación, etc. Dice el autor, sin embargo, que esta definición no es compatible con otras que enfatizan la finalidad, como la reducción de las desigualdades y de la pobreza, y el aumento del bienestar.

Por motivos que ignoro se ha llegado a que unos defienden y otros atacan estos programas "sociales" como si constituyeran fines en sí mismos. Si se hiciera un esfuerzo por relacionar simplemente las actividades antes enumeradas con una finalidad concreta, como el aumento del bienestar (social o individual en sociedad) podría aumentarse notoriamente la racionalidad de la discusión en torno a la preferencia por unos u otros programas. Este paso podría ser otro hito importante para lograr acuerdos sobre programas sociales específicos en América Latina donde las mayorías –por su tradición cristiana– no tienen grandes diferencias ideológicas.

Una vez aceptado el carácter instrumental de los programas sociales, es posible darle mayor realce a la técnica, tanto en la determinación de los recursos a dedicarles, como en la elección de distintos tipos de programas a escoger. Es cierto, tal como lo indica Franco, que la técnica disponible aún está en una fase de desarrollo incipiente, pero su utilización puede incluso ahora mejorar las decisiones que se tomen.

En la actualidad, quizás la mayor controversia directa en torno a los programas sociales se relaciona con los recursos materiales que exigen. En general, nadie se opone a dar mayor educación para todos, mejor nutrición para los más pobres, más y mejor recreación, salud, etc. La controversia surge cuando se discute quién debe financiar estos programas. Algunos sostienen que si se

recurre a impuestos progresivos, se desincentivan el ahorro y la inversión y, a través de los efectos que esto tiene sobre el empleo y los salarios, se impone a los que se quiere beneficiar un costo que supera los beneficios otorgados. Si, como sostienen otros, se financiase a los programas sociales con impuestos proporcionales, el costo neto es obvio, ya que se están utilizando medios coercitivos para lograr implementarlos.

Por ello, la técnica del costo-beneficio resulta útil para evaluar *ex-ante* los programas sociales. Se trata de un problema económico en el sentido general de este último término, que lo relaciona con la necesidad de escoger entre los múltiples usos posibles de un recurso escaso, y no se refiere a su sentido "materialista". Es cierto que en muchos programas sociales es difícil cuantificar los beneficios en términos parecidos a los de sus costos, pero ello no impide hacer un esfuerzo al respecto. De no hacerse así, la alternativa es la ausencia de todo criterio objetivo. Usando costo-beneficio será posible al menos acotar los beneficios (o costos) netos de los diversos programas, y tomar así decisiones más racionales. Incluso, el uso de esta técnica –que vale la pena repetir, no es "economicista" en un sentido materialista, sino "racionalista"– permite identificar, para su posterior análisis, los distintos elementos (de beneficio y de costo) en que diferentes personas puedan estar en desacuerdo respecto a un programa específico.

Empero, es evidente que no todas las controversias en torno a los programas sociales (al margen de aquella valórica de primer nivel) pueden resolverse por la vía de la técnica de costo-beneficio. Puede querer utilizarse a estos programas como instrumentos de adoctrinamiento o de control ideológico. Ello, lógicamente, será valorado negativamente por muchos y generará oposición. Se enfatizan también las ventajas o desventajas administrativas de la centralización o la descentralización. En este último caso, quizás, la experiencia irá creando estructuras eficientes definitivas, y en el primero, quizás, no exista otra solución que un mayor acuerdo político.

En resumen, a partir de un acuerdo primario sobre una determinada estructura valórica (que parece existir, en general, en América Latina en torno a los valores cristianos), debiera ser posible encontrar una definición ampliamente compartida sobre la finalidad de los programas sociales, referida a la maximización del bienestar individual en la sociedad. Esto, a su vez, deberá permitir la utilización de la técnica como el elemento de apoyo básico en el diseño de las políticas sociales. Al respecto, el costo-beneficio en cualesquiera de sus variantes, no como un instrumento de carácter materialista sino racionalista, puede ser particularmente útil.

Esto no eliminará, ni con mucho, las controversias existentes sobre las materias sociales, pero debiera acotar la discusión –por parte de las mayorías– a campos claramente delimitados, y generalmente sujetos a esclarecimiento temporal. Lógicamente, tampoco evitará todos los problemas relacionados con la implementación burocrática de los programas sociales acordados.

ALGUNAS NOTAS COMPARATIVAS SOBRE DESARROLLO Y POLITICAS SOCIALES

Wolfgang Hirsch-Weber

De las "grandes controversias" sólo quiero referirme aquí a aquella que tiene que ver con el rol del Estado, relacionándola a la pregunta básica, esto es, qué se ha logrado a través de las políticas sociales en América Latina. No haré alusión a las repúblicas del Caribe de habla inglesa; no las conozco. Pero sí voy a recordar algunas experiencias europeas. No creo, a diferencia de Cardoso, que Iberoamérica sea totalmente distinta del viejo continente; pienso que ambas regiones tienen muchísimo en común, aunque obviamente también existen diferencias profundas. Creo que señalar algunas de ellas tal vez ayude a la discusión.

El Estado, desde luego, no está desligado de la sociedad y, en ambos, la distribución del poder no es igualitaria. Las estructuras de poder tienen sus primeros orígenes en guerras de conquista, pero las migraciones bélicas que estructuraron la Europa feudal se produjeron mil años antes de la conquista que forjó América. Por cierto, la herencia colonial no es la misma en todo el subcontinente y las instituciones políticas de hoy si bien varían de país a país, tienen rasgos comunes. Por doquier, la sujeción del indio y del negro ha dejado profundas huellas. En casi todas las naciones, la clase social y la raza están estrechamente ligadas; la clase lleva rastros de casta. No solamente la distribución de ingresos es extremadamente desigual, sino que las distancias sociales son enormes. Es mínima la instrucción pública para el niño de la clase baja. Aun donde y cuando hay régimen democrático, es rarísimo que el obrero participe en el gobierno. Los líderes de los partidos socialistas, populistas o democratacristianos suelen provenir de los estratos medios o altos. Todo esto no puede sino influir en la política social.

Las instituciones de política social en Europa Occidental tienen origen variado. En un principio, fueron creadas por reyes y aristócratas patriarcales, o impulsadas por burgueses liberales que sentían responsabilidad social, o recomendadas por la Iglesia Católica. Pero, en lo esencial, son fruto de una centenaria lucha de los sindicatos y los partidos obreros. Ciertamente, los movimien-

tos proletarios encontraron tenaz resistencia, pero una vez que fue introducido el voto general, hubo que hacerles más y más concesiones. Estas no obedecían solamente a razonamientos políticos, sino también a sentimientos de solidaridad social. Solidaridad que se había practicado primero en reducidas esferas, como el gremio o la comuna, pero que con el advenimiento del Estado-Nación, comenzó a extenderse a éste. No quiere esto decir que las clases media y alta hayan tenido siempre sensibilidad social, pero me parece que no son pocos los ciudadanos pertenecientes a ellas que sienten solidaridad con los desheredados.

También en Iberoamérica, las reformas que ocurrieron a comienzos de este siglo, por ejemplo en Uruguay, Chile o Argentina –para no remontarse a las Leyes de Indias–, muestran el sentido de responsabilidad social, que llevó a crear importantes instituciones. Sin embargo, el espíritu de solidaridad social, salvo contadas excepciones, era débil. Hasta hoy, en los estratos altos y medio-altos, es común el desdén por la clase baja y son muchos los que haciendo alarde de un consumismo descarado muestran indiferencia hacia la miseria del pueblo. ¿Será esto herencia de la sociedad colonial? ¿Denotará algo más profundo, la *manque de sociabilité* que percibiera y lamentara el más grande de los europeos fascinados por América Latina, Alejandro von Humboldt?

Añádase a lo anterior que las clases bajas han quedado tanto cultural como políticamente en desventaja y que sus organizaciones han permanecido débiles. La creación de instituciones de política social, en muchos casos, no fue una conquista obrera, sino que fueron "conferidas" desde "arriba", por partidos y líderes de clase media y también por militares. En Argentina, hasta la conciencia de clase del proletariado fue despertada por un general transmutado en caudillo. Como las instituciones raras veces eran fruto de luchas largas y amplias, el obrero a menudo no aprecia ni su valor, ni lo que le cuestan a la sociedad y a él mismo. Además, en lugar de batallar pacientemente por otras mejoras, tiende a buscar la persona o el líder que pueda dispensarle nuevos beneficios.

La reforma social ideada por los de arriba, generalmente ha amparado al obrero industrial, al minero, al petrolero. Sus autores se dejaron inspirar, unas veces, por teorías y modelos adecuados a regiones altamente industrializadas; y, otras, siguieron la ruta políticamente más cómoda y prometedora. También lo que ha alcanzado directamente la clase baja misma ha favorecido a los sectores indicados. El trabajador urbano con empleo fijo y, en especial, el obrero calificado tuvieron relativa facilidad para sindicalizarse hasta en países con gobierno autoritario. Con ello pudieron lograr conquistas que se tradujeron en nuevos privilegios frente a sus compañeros de clase. A mi parecer, esto explica en parte un fenómeno que fue señalado varias veces en el Simposio: en los últimos decenios, la política social obtuvo resultados muy alentadores, contribuyendo a elevar considerablemente el nivel de vida de anchas capas, pero apenas pudo mitigar la miseria de una creciente población marginal.

En Alemania, en Gran Bretaña y en otros países europeos, la política social también está en discusión. Algunos sostienen que ha ido demasiado lejos, que ha creado nuevas burocracias, que tiende al paternalismo y que sus instituciones se prestan a abusos. No estoy seguro de si también ha habido excesos con la política social en algunos países de América Latina, pero temo que ella pueda haber ayudado a crear nuevas desigualdades. Además, sospecho que no ha contribuido a reducirlas y a alterar las relaciones de poder.

El Estado que maneja el seguro social, como el que administra la empresa pública, es patriarcal. La empresa estatal no ha sido socializada, sino entregada a una burocracia más poderosa que el empleador privado. Dicho sea de paso, esta crítica no es reciente, no es "neosocialista", ni está emparentada con el "neoliberalismo", como afirma el señor Cardoso, sino que tiene una edad venerable, ya que muchos socialistas y anarquistas la hicieron poco después de la revolución rusa. Los críticos de entonces dijeron que se creaba una especie de capitalismo de Estado que ni era democrático, ni era lo que los socialistas del siglo XIX esperaban que fuera la economía socializada.

Si se deja de lado el relativamente corto período liberal, en América Latina, el Estado real que es diferente al de la leyenda, siempre ha intervenido en la economía. Dudo que su rol como dueño de minas y fábricas y sus crecientes actividades en la política social, sean, de por sí, factores de democratización. Quien desee mayor democracia social tendrá que preguntarse si no es menester alguna especie de cogestión, de codeterminación del trabajador, que aminore la preponderancia de las burocracias en la empresa estatal. También la política social requeriría, como tan acertadamente lo expresó el señor Nettleford, una participación mucho más amplia del afectado. Esto contrarrestaría el paternalismo en la creación de sus instituciones y equilibraría, además, el poder de las burocracias. ¿Por qué no hacer participar al obrero y al empleado en el manejo de las cajas de seguro social? Ellos son, en definitiva, los que pagan las cuotas.

La clase baja en Latinoamérica, podría argüirse, no está preparada ni para la cogestión en la empresa estatal, ni para la administración de cajas de seguro, ni para tomar parte en otras instituciones de política social. Tal vez esto sea cierto. Por ello es tan importante que un Simposio como el presente sea organizado por UNICEF, pues al niño hay que educarlo de manera tal que cuando sea adulto pueda participar, seguro de sí mismo, en las instituciones que le atañen. Pero para avanzar en la política social, no debe esperarse a que una nueva generación de trabajadores ocupe su lugar. Los sindicatos, aunque en casi todo el subcontinente sean todavía débiles y no muy capacitados, podrían ser escuchados en los procesos de planificación social, cuidándose siempre que no procuren privilegios para sus afiliados.

No creo que la participación de los obreros en las instituciones de política social sea una panacea o la solución de todos los problemas, pero creo que constituye un elemento imprescindible.

EL DESARROLLO SOCIAL POSIBLE

Rafael López Pintor

Estas reflexiones proceden de un latinoamericanista convicto, instalado en una sociedad del sur de Europa que, como la española, tiene muchas características comunes con las sociedades latinoamericanas, así como con las otras sureuropeas. Con sus vecinas mediterráneas, la sociedad española comparte factores de historia política y estructura social correspondientes a un estadio de industrialización bastante avanzado. Con las sociedades latinoamericanas comparte, sobre todo, factores culturales y de dinámica política; y, en menor medida, de estratificación social. Y todas estas sociedades –sureuropeas y latinoamericanas– instaladas en una crisis económica de largo tracto y compartiendo algunos elementos de inestabilidad política que proceden tanto del juego de las relaciones de poder mundial como de factores del pluralismo político interno.

A. DESDE EL SUR DE EUROPA

Este largo proemio me lleva a resaltar las diferencias que existen en Occidente en los planteamientos de la problemática social, entre las sociedades donde se consolidó el Estado de Bienestar al filo de los procesos de industrialización, y aquellas donde los procesos de industrialización, recurrentemente, se detienen o no llegan a arrancar y donde el Estado de Bienestar, como modelo distributivo, no llega a ser aceptable para todos los principales actores sociopolíticos. Unas y otras sociedades sufren los efectos de la crisis económica. En las llamadas democracias industriales, el problema social central estriba en cómo mantener determinados servicios sociales con recursos disminuidos, de manera que el contrato social no se rompa, ya que en todas las sociedades de Europa Occidental, tanto mediterráneas como centrales, hay síntomas claros de bipolarización radical creciente.

En América Latina, al menos para aquellos sectores dirigentes que aceptan la idea misma de políticas sociales, el problema es, en cambio, cómo pueden

atenderse las necesidades sociales básicas en armonía con un crecimiento económico sostenido.

La adopción de posiciones más o menos esperanzadas depende, en buena medida, de los *datos* que maneje el observador y de la *óptica valorativa* y de *perspectiva histórica* con que establezca las comparaciones necesarias para llegar a un juicio aceptable. En este punto, sólo quiero llamar la atención sobre dos aspectos que me parecen del mayor interés.

Por una parte, la coincidencia de los estudios prospectivos, en el sentido de que la región latinoamericana aparece con las perspectivas menos sombrías del mundo no industrializado, o en vías de industrialización, tanto por lo que se refiere a la población, como a los niveles de consumo calórico, a la producción de energías alternativas, etc. Los más recientes, como el *Informe Ohkita,* de Japón, el *Global 2000,* preparado para el Presidente de los Estados Unidos, el *Interfutures* de la OCDE, así lo afirman. Si bien, se sabe, y esto tiene la mayor importancia para la discusión sobre políticas sociales, que aunque las tasas de crecimiento demográfico se reduzcan, la concentración de población en las ciudades continuará, así como el empobrecimiento del suelo agrícola, por una multiplicidad de causas. El pronóstico para el año 2000, de Bogotá con 9.5 millones o de Ciudad de México con 31,6 millones de habitantes, no parece deseable para nadie. Según el *Global 2000,* [1] América Latina será la única región del mundo menos desarrollado que sobrepasará en 20o/o el consumo medio mínimo de calorías fijado por los parámetros de la FAO. Pero también es sabido que hay grandes desigualdades intrarregionales e intranacionales. Por último, cabe destacar el comienzo de la producción de energía atómica en la región, por países con muy distinto régimen político (Argentina, Brasil, México y Cuba).

Hay un segundo fenómeno sobre el que quisiera llamar la atención. Se viene percibiendo desde la segunda mitad de los años 50, cuando los países aliados durante la Segunda Guerra Mundial consolidaron las más altas cotas de bienestar material y de paz social, un cierto talante político común en medios progresistas y radicales tanto europeos como norteamericanos respecto de América Latina, que llega incluso a derramarse entre las capas medias de estas sociedades, atentas a la información internacional. Es como un deseo de vivir vicariamente la protesta y la agitación política violentas, que no tienen lugar en casa. Hay como un gusto en imaginar y describir con tintes sangrientos a una región cuya historia política muestra niveles de violencia considerables en los siglos XIX y XX, para no remontarnos más en su historia. En definitiva: el contrato social en casa, pero, para América Latina, se niegan las vías intermedias. Hoy como ayer, este talante es evidente en ciertos ambientes intelectuales y en los medios de comunicación de gran influencia social y política del Hemisferio Occidental.

Parece razonable situar la discusión de las políticas sociales en una cierta perspectiva histórica, tanto de la región como de aquellos países ajenos a ella que la condicionan económica, cultural y políticamente. En este sentido, creo

---

[1] *81-2000. El Futuro del Mundo es Presente.* PERT, Madrid, 1982. Versión castellana extractada del Informe belga patrocinado por WAEC, *Overview on Alternatives Energies 81-2000.* 1981.

que los últimos cincuenta años de historia occidental pueden enseñar bastante sobre las limitaciones para *el pensamiento* y para *la acción* de dos enfoques frecuentemente presentes, tanto en el pensamiento revolucionario, como en el reaccionario. Por una parte, visiones de la relación económica, social y política de tipo "suma-cero", o de "cuanto peor mejor". Desde esta óptica, en política social nada hay que hacer, o hay que impedir que se haga algo. El enorme costo social de algunos grandes cambios realizados o impedidos en el siglo XX, desde esta óptica, está a la consideración de quien, desapasionadamente, desee cuantificarlo y cualificarlo.

Por otra parte, está el enfoque de la "mano maestra" que, en una economía próspera, reparte e iguala invisiblemente. Aquí, las políticas sociales tampoco son necesarias. Tal vez el mayor acto de fe intelectual en este tipo de progreso se encuentre –*mutatis mutandis* respecto del énfasis en economías de mercado o de planificación central– en teóricos de la *sociedad postindustrial,* como Bell, Touraine o Richta. Estas teorizaciones, que yo califiqué hace tiempo como científicamente inoportunas,[2] tanto en su referencia al mundo capitalista como al socialista, fueron muy por delante de los acontecimientos, precisamente por la escasa atención que prestaron a los cambios que podían tener lugar en las sociedades no industriales. Sobre tales cambios ya llamaba la atención en 1966 el más fiel discípulo de Parsons. Para Marion Levy la modernización de unas sociedades y la estabilidad de las ya modernizadas son problemas interrelacionados, sin que se prevea el fin de tal conexión. Y señalaba también que los prerrequisitos de la modernización no son los mismos que los del mantenimiento de la misma en alto grado y recuérdese que, para Levy, "modernización" es básicamente un problema de energía de poder y de los instrumentos que una sociedad utiliza para maximizar su uso. No merece la pena hacer referencia a otros optimismos más estrictamente economicistas del liberalismo a ultranza, cuando los progenitores reniegan públicamente de su criatura, al verla dar pasos falsos entre la pobreza de los más y la abundancia de los menos.

Entre estas concepciones y tras las experiencias recientes, se refuerza el interés por la discusión de las estrategias y vías intermedias, en que se sitúa la problemática de las políticas sociales y la satisfacción de las necesidades básicas. En una caracterización general de estas vías intermedias podría calificarse el enfoque como empírico-pragmático más que teórico-valorativo, racional-funcional, abierto y crítico en dos direcciones (de la fe ciega en la técnica y en la ideología). En cuanto al alcance y al ritmo de los procesos de cambio implicados en las políticas sociales, estos enfoques son graduales o incrementalistas, ya que persiguen objetivos intermedios o razonables, referidos con frecuencia a clientelas específicas y a cubrir equipamientos sectoriales. Y así podría hablarse de un *factor común* subyacente a los planteamientos reformistas de política social que vendría lingüísticamente coloreado por estos términos: empírico, racional, abierto, crítico, gradual, incremental, intermedio, razonable, clientelístico, sectorial.

---

[2] Rafael López Pintor, *La Sociología industrial y de la empresa,* Vicens Vives, Barcelona, 1976.

Desde estas posiciones se sabe que no hay soluciones simples a problemas que normalmente son complejos, si se quiere preservar un mínimo de armonía social atendiendo parcialmente los distintos intereses en conflicto. Las situaciones nacionales son muy diferentes en esta región del mundo como para intentar generalizaciones en tan variopinta problemática, como es la de las políticas sociales. Sin embargo, quisiera llevar la discusión a dos temas que me parecen fundamentales para esta problemática.

B. PLANIFICACION Y PROGRAMAS

En primer lugar, está el tema de las relaciones entre el estado de la economía política y el sistema de gobierno (tipo de régimen, perspectivas de estabilidad o cambio). Está bien asentada la teoría de la privación relativa como determinante de la inestabilidad política y de los cambios de régimen. Pero no se han podido establecer, sin embargo, hasta donde yo puedo recordar, regularidades en cuanto a la relación entre situación económica y carácter de la economía política, por un lado, y dirección del cambio político, por otro. Y, más concretamente, en la dirección del cambio hacia una transición democrática. Hay ejemplos para todo. Existe la transición española en plena recesión económica, con un Estado de Bienestar bastante avanzado;[3] la transición reciente de Ecuador, o la más lejana de la Venezuela de Betancourt, en períodos de relativa prosperidad económica, sin que la economía política de ambos países fuera, en la época, especialmente distributiva. Hoy asistimos a algunos procesos de apertura democrática en la región y también de crisis del sistema representativo, en sociedades con recesión o estancamiento económico.

El punto a resaltar es que las políticas sociales, estando condicionadas por factores económicos y políticos, producen efectos que adquieren autonomía tanto del régimen político en que se formularon como del modelo económico en que se nutrieron. En este sentido, y en la medida en que una política social se justifica por la satisfacción de una necesidad básica, hay un momento en que la propia acción del Estado se independiza o autonomiza del régimen, que en un tiempo la impulsó. Tampoco aquí es baladí recordar la importancia que está teniendo, sobre todo en las sociedades latinas más complejas, la recuperación del Estado, no sólo como una herramienta conceptual, sino también como recurso de estrategias políticas, sociales y económicas.

1. **Sobre el fenómeno burocrático**

De las dimensiones que se señalan en el trabajo[4] me referiré a las siguientes:

a) *Las relaciones entre políticos, burócratas y técnicos.* Formalmente, es verdad que las lógicas de estos roles son diferentes. En la práctica la diferen-

---

[3] Rafael López Pintor, "Los condicionamientos socioeconómicos de la acción política en la transición democrática", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, Nº 15, julio-septiembre 1981, p. 9-32.

[4] Rolando Franco "Las grandes controversias de la política social", en este volumen.

ciación se hace más difícil: los tres participan de una cultura *político-jurídico-profesional* que es muy *burocrática* y, con frecuencia, tienen *antecedentes profesionales* comunes de servicio en la Administración del Estado, como podría mostrarse con el elevado porcentaje de diputados que son funcionarios, con el trasiego de técnicos a posiciones políticas, etc.

Estos son algunos rasgos de esa cultura *político-jurídico-profesional:*

i) El gusto por el *formalismo de los planteamientos* y las soluciones *totales* que, al acabar lógicamente en poca cosa, producen desánimo en sus progenitores. Es el talante de *gran reformador.*

ii) El formalismo del papel, del trámite. Es un talante clásico del *burócrata,* o del "burópata" que diría Thompson.

iii) El formalismo de aplicar la ley sólo a los *adversarios,* esto es, el gusto por lo arbitrario, que es un rasgo netamente político. Es el talante de burocráticos, o de *burócratas de asalto,* como dirían algunos autores italianos.

El grado de participación en estos valores para las tres categorías antes citadas –políticos, técnicos y burócratas– es muy alto.

b) *La permanencia o continuidad como meta autónoma* del orden burocrático es igualmente extensible al orden *político* y, cada vez más, al orden *técnico* como *motivación,* máxime en momentos en que se encoge el mercado ocupacional.

2. Centralización-Descentralización

Este es un dilema que, como señala Franco, sólo se resuelve políticamente y de manera coyuntural. Pertenece a la *tríada* de cuestiones permanentes que los analistas de las organizaciones heredaron de los analistas políticos de la antigüedad. Ellas eran:

i) ¿Cuál es la mejor forma de gobierno o de organización?;

ii) ¿Por qué los hombres obedecen?;

iii) ¿Qué grado de poder hay que concentrar para conseguir mejor unos objetivos?

La descentralización está de moda, como todo lo "pequeño". Debo resaltar que el *componente ideológico* en teorizaciones de lo *pequeño* y lo *cercano* me parece más fuerte que ninguna otra racionalidad. Es como la teoría-ideología tan extendida en las urbes del mundo sobre la *buena vida rural: la gente cree y demanda algo que no ha probado y cuyos efectos desconoce.* Tras las conquistas del Estado moderno-centralista, en términos de universalismo cultural, eficiencia técnica y racionalidad, es posible que haciendo un *talismán* de la descentralización, se empiece a *redescubrir el mundo* en cada aldea y en cada programa. También creo que esta moda de la descentralización es funcional para un *ideal colectivo oculto e inconfesable* de las sociedades sureuropeas y latinoamericanas: mantener un grado de disciplina social lo más bajo posible; o, en otros términos, dificultar el ejercicio de la autoridad de cualquier tipo. Tal es nuestro *temor a la tiranía* de los otros. Conspiramos secreta y colectivamente contra el Estado. No hago un juicio de valor. Creo que así sucede e, incluso, puede que sea saludable.

Si se prescinde de los factores *políticos e ideológicos* del problema, lo que no es posible más que analíticamente, las claves serían las siguientes:

i) *Capacidad técnica* de quienes han de tomar o ejecutar una decisión;

ii) *Información,* tanto en cantidad, como en circulación de la misma;

iii) *Control* político y técnico de las instancias decisoras y ejecutoras.

Junto a estos factores claves hay otros que con mayor frecuencia se mencionan y defienden, y que a mí me parecen sólo *satisfacciones políticas a demandas políticas,* tales como la *cercanía física,* la ubicación local de entidades o programas, la *adscripción institucional* de los mismos, su simbología, etc. Todo eso está bien, pero creo que merece la pena que alguien relativice su valor para, al menos, sembrar la duda.

3. La eficacia de la planificación

Comparto las preocupaciones de Franco por el desarrollo de las disciplinas sociales de apoyo a la planificación y, sobre todo, por la necesidad de que haya más científicos sociales dedicados a la investigación para la *reforma social.* Pareciera que hasta hoy el *sociólogo y el politólogo* sólo fuesen verdaderamente respetables cuando ejercen un rol científico-sacerdotal: ofrecer grandes *justificaciones,* solicitar grandes *cambios,* o pronosticar grandes *miserias.*

Sin embargo, creo que el peso de la inercia o de los *precedentes* en la acción planificadora no se debe fundamentalmente a un problema de desarrollo de la disciplina, sino a problemas básicos de índole política de composición-recomposición de intereses. *Por una parte,* está el *equilibrio obtenido subyacente* a un programa y lo que supone cualquier replanteamiento, como muestra Wildawsky en sus estudios sobre el presupuesto. *Por otra, la participación sostenida* es difícil: los intereses de los que participan quedan mejor servidos, pero cualquier removilización los pone en alerta ante el peligro de perder algo.

C. LA TENSION ENTRE IGUALDAD Y LIBERTAD

Otro tema que deseo traer a colación, y que está muy relacionado con el anterior, tiene que ver con las tensiones entre los objetivos de igualdad y libertad o, en otros términos aún más clásicos, el problema de la democracia como pluralismo y como igualación de la condición social. Este es uno de los pocos temas del análisis político en que los planteamientos discrepantes de los autores, tanto clásicos como modernos, tienen un fiel trasunto en la percepción política de la mayoría de los ciudadanos. En los estratos sociales mejor instalados, la democracia suele asociarse con la libertad para disentir; entre los pobres, la democracia suele asociarse con tener más de todo.

En las sociedades latinas, tanto sureuropeas como americanas, ambas tradiciones tienen un fuerte peso: garantizado un mínimo de libertad, suelen aparecer un pluralismo político muy grande y fuertes reivindicaciones de igualación social. En este contexto, la ejecución de ciertas políticas sociales puede llegar a convertirse, de hecho así ha sucedido en más de una ocasión, en el vehículo más estable de participación ciudadana en la vida pública, máxime cuando la

inestabilidad política no implica la discontinuidad de determinadas líneas de política social.

Si se acepta que lo ideal es tener pluralismo e igualación, aunque ambos factores no siempre se muevan al unísono, aquellas líneas de política social que más igualan, probablemente generan siempre una secuela participativa cuyo valor social no puede calibrarse más que a muy largo plazo. En este punto reemergen los temores de Weber y Schumpeter, sobre las tensiones entre burocracia y democracia, pero, también, las esperanzas escondidas en los planteamientos de Mannheim sobre planificación y democracia, o los más recientes escritos de Prebisch relacionando democracia y desarrollo.

Hay, pues, una imbricación recíproca pero asimétrica entre *libertad* e *igualdad.* Bajo condiciones de libertad política o de disentir, hay un proceso de *igualación social* que, si bien no es continuo, parece tener su techo abierto mientras se mantiene la libertad. Pero *lo contrario no es cierto:* inaugurado un proceso de *igualación social básica* sin libertad, éste tampoco es continuo y, además, no genera libertad política o de disentir. Los ejemplos están ahí desde la antigüedad.

En el *muro octogonal* del santuario de Delfos queda constancia escrita, por agradecimientos a Apolo, de las reivindicaciones y los logros de los esclavos de las ciudades-Estado griegas, al filo de las repetidas revoluciones democráticas: supresión de la esclavitud, reparto de la tierra y condonación de las deudas. Sin embargo, cuando el Rey-filósofo intenta imponer su república platónica, al final, todo se resuelve en la dictadura de Dionisos.

POLITICA SOCIAL: ACUMULACION Y CONSUMO

Percy Rodríguez Noboa

Entre los problemas vinculados a la política social examinados durante el Simposio hay cuatro que han sido reiteradamente aludidos, lo que muestra la preocupación que generan tanto en los medios académicos como en las tecnocracias nacionales responsables de la programación del desarrollo global o de políticas sectoriales de orden social.

Ellos son, en primer lugar, el llamado "gasto social", es decir, el presupuesto destinado a los aspectos sociales frente a los costos globales del sector público; en segundo lugar, la importante tarea de deslindar los propósitos de acumulación y los de consumo en las políticas sociales; el tercero, los beneficios económicos de los gastos sociales y, finalmente, las limitaciones de la previsión en el campo de la programación social.

Naturalmente, el telón de fondo está constituido por el interés en deslindar la naturaleza de las "políticas sociales" como instrumento técnico y como posibilidad de encontrar soluciones suficientes a los aspectos sociales del desarrollo de América Latina durante los años ochenta.

Se trata de dar respuesta a la cuestión de saber qué recursos de la economía nacional deben ser afectados para cumplir propósitos sociales y *cómo* debe actuarse para beneficiar a los sectores más necesitados de la población o a aquellos ubicados en la "extrema pobreza" y tratar de alcanzar, de esta manera, mayores niveles de equidad. Se quiere contribuir a saber si el traspaso de recursos económicos a esos grupos sociales debe realizarse –para poner casos extremos– mediante redistribución de factores y a través de la planificación como instrumento o si, por el contrario, el mismo tendrá lugar mediante el "derrame" de un crecimiento económico generalizado y a través de los mecanismos asignadores propios del mercado.

Cabe subrayar que se habla aquí de recursos económicos, sin olvidar que el desarrollo afecta otros "recursos" igualmente importantes para las políticas sociales. Entre ellos conviene recordar los recursos políticos, expresados a través de las múltiples formas o vías de participación que la vida social exige para

que los grupos o los individuos intervengan en las decisiones que los afectan; y a los "recursos" culturales, que intervienen dando identidad o expresando a las sociedades y constituyendo, también, instrumentos de desarrollo para las políticas sociales.

1. Costos globales y "gasto social"

Los costos económicos de los programas sociales pueden apreciarse a través del concepto de gasto social. En primer lugar, conviene señalar que el gasto social no proviene de una fuente distinta ni es diverso al conjunto de egresos de la economía de un país; que se establece tanto mediante programas de naturaleza pública, es decir, a través del presupuesto fiscal, como por medio de los costos generales de operación de la actividad económica. El "gasto social", en consecuencia, es parte de la transferencia general de recursos, basada en decisiones que incluyen aspectos socioeconómicos y sus dimensiones espaciales o territoriales. Son recursos generalmente incluidos en las principales cuentas globales y afectan, intencionadamente o no, los comportamientos de la sociedad que es, a la vez, sujeto del gasto, a través de funciones esenciales como son la generación de empleo productivo, los niveles de ingreso de las familias, o los presupuestos para servicios públicos o "sociales", entre otros.

Naturalmente, los aspectos sociales del gasto global dependerán, por una parte, de la capacidad de la economía en su conjunto y, por lo tanto, de la preservación de su tasa de crecimiento y, por otro lado, de la voluntad de preservar niveles de vida suficientes para amplios sectores de la sociedad con deficiencias en el acceso a bienes y servicios esenciales. Para ello se requiere ponderar los efectos redistributivos de los gastos sociales esenciales. Se trata, en otros términos, de superar positivamente (tomando una frase del trabajo de Fernando H. Cardoso) las "contradicciones visibles entre la intención redistribuidora de las políticas sociales y la práctica monopolizadora del orden económico".[1]

La existencia de este tipo de disyuntiva está particularmente vigente hoy, en América Latina, donde las políticas financieras de corto plazo exigen decisiones en torno a los niveles de gasto social frente a situaciones de crisis cada vez más generalizadas de las economías nacionales, con altos efectos recesivos sobre el proceso global de la actividad productiva.

2. Acumulación y consumo

En el examen de la contradicción entre acumulación económica y redistribución interviene, de manera importante, el rol y la capacidad que tiene el consumo como función esencial de la actividad económica y social. Una opción más acumulativa que distribuidora puede responder a las limitaciones económicas con restricciones selectivas del consumo general, obteniendo una tasa elevada de crecimiento, pero también puede optar por realizar gastos prioritarios para el bie-

---

[1] Fernando H. Cardoso "Las políticas sociales en la década del 80, ¿Nuevas opciones?".

nestar a través de políticas sectoriales preferenciales particularmente en salud, educación o nutrición. Sin embargo, estas acciones directas deben ser necesariamente concurrentes al tratamiento de los gastos globales –magnitudes macroeconómicas– prioritarios y traducidos en políticas horizontales o multisectoriales que puedan orientar las tendencias del conjunto de la economía hacia objetivos de orden social, particularmente en sociedades crecientemente desarticuladas. Este sería el rol que puede jugar, por ejemplo, el empleo como vía concurrente de superación de índices de marginación económica y de promoción de consumos esenciales.

El tratamiento prospectivo del consumo, como factor de movilización de la producción, puede convertirse así en un instrumento positivo que permita el crecimiento armónico y la satisfacción de las necesidades básicas. En este último caso puede pensarse también en la elevación selectiva del ingreso, incluso a través de fuentes no monetarias, como la provisión de servicios públicos esenciales a sectores especialmente deprimidos de la sociedad.

La obtención de proporcionalidades cada vez más equilibradas entre acumulación y consumo puede impulsar a las políticas sociales por caminos más operativos que les permitan superar lo meramente declarativo, a que tantas veces quedan reducidas en América Latina. El tratamiento especializado de esta temática exige un apreciable progreso en el manejo de criterios y técnicas instrumentales de implementación de políticas sociales concretas y la desestimación de recetas extremas como ciegos incrementos financieros, por un lado, o consumos prematuros, por el otro.

3. "Rentabilidad económica de las políticas sociales"

El reiterado concepto de la interrelación entre lo económico y lo social o la "visión integrada del desarrollo", como fue usual llamarla hace pocos años, es otro elemento esencial para el mejor tratamiento actual de la política social, como parte de la política integral de desarrollo.

Más recientemente, se ha avanzado en una consideración real y "rentable" de aquella vinculación, al iniciarse y crecer luego el esfuerzo por tratar de medir o establecer cuantitativamente el beneficio económico de las políticas sociales, o, como se ha dado en llamar recientemente, en el "establecimiento del beneficio económico de las inversiones sociales".

Puede ahora determinarse con mayor precisión cuánto influye el mejoramiento de las capacidades humanas en los incrementos de la producción y de la productividad, en el desarrollo de nuevas instituciones o en la mejor organización de las existentes, y en la eliminación de los costos marginales a través de la introducción de nuevas técnicas.

Los análisis sectoriales muestran que la educación básica, por ejemplo, contribuye al crecimiento. Igualmente, los mayores índices de salud repercuten en la actividad productiva y la mejor nutrición produce, en pocos años, incrementos apreciables en los rendimientos de la fuerza de trabajo.

Al mismo tiempo se reconoce cada vez más que el crecimiento económico concebido aisladamente no puede reducir los niveles de pobreza a un ritmo aceptable como para ser significativo frente al incremento de la problemática social. Recientemente, el Banco Mundial ha realizado un estudio en varios países

y en diversos sectores o actividades, que destaca los mutuos beneficios específicos entre las inversiones, la pobreza y el "desarrollo humano". [2]

Allí se examinan las consecuencias negativas que la mala distribución del ingreso por familias tiene para la economía nacional en su conjunto, destacándose algunos casos extremos de América Latina, al mismo tiempo que se señala cómo la desigual distribución de recursos productivos incrementa la pobreza, deteniéndose a examinar las experiencias de reforma de la propiedad de la tierra y sus posibilidades para alcanzar resultados económicos positivos. "A pesar de estas dificultades, la tierra y la reforma de su tenencia en áreas urbanas y rurales, permanece como un elemento vital para la reducción de la pobreza", señala el Banco Mundial.

Existe, en consecuencia, un creciente avance hacia la efectiva visión unificada del desarrollo, "donde el crecimiento económico y el progreso social no sólo se entiendan como mutuamente interdependientes, sino que, además, se relacionen orgánicamente en un proceso integrado". [3]

4. **Política social: capacidad de previsión**

Finalmente, un último breve comentario se dirige a tratar de señalar la verdadera ubicación de la política social dentro de las políticas de desarrollo, de acuerdo al grado de veracidad que puede ofrecer como respuesta "cierta" e "inevitable" a los problemas del desarrollo. Lamentablemente, en este aspecto es mejor ser realista o poco optimista, para evitar el peligro de que un instrumento operativo de programación pase a convertirse en un idealizado o valorativo fin en sí mismo que, paradójicamente, sólo distorsione la auténtica preocupación por superar la problemática social de hoy.

Como instrumento de programación, la política social no permite "predecir", pero, en cambio, se ajusta al término *previsión,* a través de una racionalidad explicativa de consecuencias a futuro, posible desde la perspectiva de acciones viables, adoptadas hoy.

Sin embargo, como los sujetos y objetos de la política social son personas, grupos o la sociedad misma, y éstos son actores permanentes de su irrenunciable capacidad creativa, la posibilidad de certeza previsora sólo puede ser relativa. A ello se añade la complejidad de los factores "no manejables" que incluye la política social, junto a la especial dinámica de las sociedades latinoamericanas de hoy.

Frente a estas limitaciones, la capacidad integradora de factores que tiene la política social junto a algunos de los adelantos técnicos alcanzados y a la personalidad propia que adquiere dentro del cuadro del sistema decisional del desarrollo le permiten a la política social alcanzar una creciente autonomía conceptual y nuevas posibilidades operativas, que señalan la propiedad de seguir por este camino, contribuyendo a la tarea de dar respuestas eficientes a las demandas políticas y sociales del desarrollo humano en América Latina.

---

2 Banco Mundial, *World Development Report 1980,* Parte II, Washington D.C., 1980.

3 Jorge Méndez M. y Alvaro García, "Consideraciones Económicas para la Política Social y Dimensión Social de la Política Económica".

III

PROPUESTAS DE POLITICAS SOCIALES FRENTE A LA CRISIS

ALTERNATIVAS DE POLITICAS SOCIALES PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN EL DECENIO DE LOS OCHENTA

Carlos Martínez Sotomayor*

1. Los contrastes del desarrollo de América Latina y el Caribe

En los últimos treinta años se han sucedido en América Latina y el Caribe, con irregular profundidad, dimensión y continuidad, transformaciones económicas, sociales y políticas que deben ser examinadas, crítica e históricamente, para elaborar políticas sociales efectivas.

Es evidente que cualquier inventario que se haga muestra avances sustantivos en los diversos campos del desarrollo social. Los niveles educativos de la población son ahora mucho más altos que a comienzos de los años cincuenta. El analfabetismo ha sido significativamente reducido a un ritmo anual promedio de casi uno por ciento, entre 1950 y 1970. La tasa de mortalidad general ha disminuido desde el 15 por mil en 1950 a 8,5 por mil en 1980; con lo que la esperanza de vida al nacer se elevó a 62 años, cifra bastante mayor que la registrada en los primeros años de la postguerra. La infraestructura de servicios y comunicaciones, por su parte, ha aumentado su capacidad y complejidad en forma apreciable.

Pero no sólo ha habido progresos. Subsisten también deficiencias no superadas y han surgido nuevos problemas que constituyen la otra cara del proceso de desarrollo que han experimentado estos países.

Es incuestionable, por ejemplo, que la repartición de los bienes y servicios no ha sido equitativa y que ha favorecido principalmente a determinados grupos sociales, dejando de lado a vastos sectores de la población que subsisten en condiciones de extrema pobreza. Diversos estudios, aplicando metodologías diferentes, estiman que entre 35 y 40 por ciento de las familias latinoamericanas carecen de lo requerido para satisfacer sus necesidades elementales. Una investigación sobre la situación de la infancia en la región, emprendida por el UNICEF

* El autor agradece la colaboración de José Carlos Cuentas-Zavala y los comentarios de Fernando Dahse.

en 1979, estableció que, en 16 países, entre los que se encontraban los de mayor desarrollo relativo y cuya población correspondía a las cuatro quintas partes del total de América Latina, 36 por ciento de ella residía en provincias con tasas de mortalidad infantil mayores a 100 por mil.

Por su parte, la desnutrición en los niños y en las madres continúa causando efectos irreversibles en una proporción muy significativa de las nuevas generaciones. Así, por ejemplo, en 12 países analizados a mitad de los años setenta, se comprobó una desnutrición de grados I, II y III superior al 40 por ciento en los niños menores de 5 años.

Las deficiencias educativas se reflejan en la persistencia de altas tasas de deserción escolar y en la disminución del ritmo de expansión de los servicios educativos en los primeros grados de la enseñanza básica.

Podría aducirse que perfiles tan contrapuestos de progreso y rezago se originan en una supuesta falta de potencial productivo que no permitiría sostener un desarrollo más generalizado y mejor repartido. Sin embargo, las tendencias económicas revelan que la limitante no es la dinámica de la producción. Los países de América Latina y el Caribe han tenido un período singularmente prolongado de crecimiento económico. Durante los últimos 30 años la tasa de incremento anual del producto interno bruto ha sido de 5,5 por ciento para la región en su conjunto. Ello ha hecho posible que, pese al crecimiento demográfico de 2,9 por ciento al año, el ingreso por persona se haya elevado promedialmente de 400 a 800 dólares constantes de 1970, en el período 1950-1980.

El desarrollo industrial ha sido el principal elemento dinámico, pero también han crecido significativamente el sector agropecuario y el de servicios. En última instancia, este crecimiento económico ha sido posible gracias a la capacidad de acumulación de capital. Esta permitió que el coeficiente de inversión bruta fija respecto al producto interno bruto pasase de 17,8 por ciento en 1950 a 22,1 por ciento en 1977.

No obstante tales éxitos, debe mencionarse que ese incremento del potencial productivo no ha sido orientado a proporcionar los bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades más apremiantes de las mayorías, ni ha podido absorber la creciente fuerza de trabajo.

Es incuestionable que las unidades productivas más dinámicas y dominantes se dedican sea a satisfacer directamente el consumo de los sectores sociales mejor ubicados en la escala social, sea a obtener divisas mediante la exportación.

Estas características tienen su correspondencia en una distribución del ingreso excesivamente concentrada. El 50 por ciento de la población recibe sólo 24 por ciento del ingreso total, mientras que el 10 por ciento más rico absorbe 44 por ciento. Estos datos son de principios de la década pasada, pero en buena medida mantienen su vigencia.

La insuficiencia para absorber la creciente fuerza de trabajo puede ilustrarse indicando que, hacia 1950, la mitad de la fuerza de trabajo de la región estaba subutilizada, por desempleo abierto, o por estar subempleada. En 1980, la subutilización descendió al 46 por ciento. Para las políticas sociales, es significativo que la mayor parte de la subutilización de fuerza de trabajo sea causa del subempleo que afecta principalmente a los jefes de hogar. En 1950, el 85 por ciento de la fuerza de trabajo subutilizada, estaba subempleada. En 1980

el porcentaje había llegado a 80. Todo esto explica en parte la pobreza y es importante para diseñar políticas sociales de efectiva trascendencia.

Podría aseverarse, como se ha hecho en alguna oportunidad, que el crecimiento de la economía, especialmente del sector industrial, ha sido insuficiente, por cuanto el subempleo ha disminuido porcentualmente muy poco. Sin embargo, un examen más exhaustivo lleva a rechazar esa hipótesis. Recuérdese, por ejemplo, que el empleo en las actividades formales urbanas ha crecido a tasas sorprendentemente altas: 3,7 por ciento anual entre 1950 y 1980. Para encontrar una explicación a los problemas reseñados es necesario analizar dos fenómenos, que representan nuevos contrastes del desarrollo latinoamericano: el elevado crecimiento de la población y el desequilibrante proceso de urbanización.

La disminución de la tasa de mortalidad general junto con el mantenimiento de una fecundidad sostenidamente alta, determinaron un crecimiento elevado de la población. La región pasó de 164 millones de habitantes en 1950 a 368 millones en 1980. Es natural que un fenómeno de tal magnitud haya producido situaciones complejas tanto en el empleo como en la utilización de los servicios sociales. Sin embargo, puede afirmarse que, en la mayoría de los países, hubo respuestas que evitaron situaciones de pauperización generalizada o el estallido de guerras campesinas.

Lo cierto, en definitiva, es que las generaciones que ingresarán a los mercados del trabajo y demandarán mayor cantidad y calidad de servicios, ya nacieron. Esto hace que, por ejemplo, la población económicamente activa, en varios países de la región, aumentará en los próximos años a tasas aún más altas que en el pasado, lo que exigirá nuevas acciones que sean adecuadas para enfrentar tal desafío.

El proceso de urbanización, por su parte, ha producido una acelerada transformación de la sociedad y del hábitat. No sólo han crecido las ciudades, sino que todas las estructuras sociales han sido rediseñadas a base de patrones urbanos. Ello, como siempre, tiene aspectos positivos y negativos. Entre estos últimos debe recordarse que, en muchos casos, conduce a la macrocefalia y a la concentración de recursos. Los beneficios que derivan de las economías de escala y del aumento acelerado de la cobertura de los servicios, se acompañan de problemas. Así, las ciudades secundarias y sobre todo las más pequeñas han disminuido su significación y la capacidad para proporcionar servicios a su propia población y a la población rural circundante.

Esta orientación urbana de la vida social produjo, entre otras consecuencias, la acentuación de la modernización de las relaciones económicas en el campo y exigió la redefinición de la tenencia de la tierra y de las actividades de comercialización e inversión agrarias. Ese proceso aún continúa en muchos países de la región.

Si bien se produjo una redistribución de la tenencia en favor de los campesinos, en algunos casos las soluciones a la comercialización y al manejo del crédito no lograron propiciar una actividad productiva capaz de generar suficiente empleo en el medio rural.

En consecuencia, la migración hacia la ciudad se vio favorecida por la eliminación de los vínculos que la población mantenía con la propiedad agropecuaria.

Sin embargo, debe señalarse que esos cambios han generado nuevos actores sociales o han aumentado la importancia de alguno de los preexistentes. Por ejemplo, cabe destacar a los nuevos empresarios agrícolas, los pequeños agricultores y los campesinos organizados. Es posible que políticas especiales puedan proporcionar soluciones a los problemas que estos sectores deben enfrentar en la actualidad.

Todos estos procesos han ido alterando a las sociedades de la región. Existe ahora un gran potencial productivo, una población mejor preparada, un hábitat transformado sustancialmente, importantes ciudades y un medio rural más fluido.

Pero con una perspectiva histórica de más largo plazo, afectando a todos esos elementos novedosos, pueden descubrirse los rasgos profundos de la simbiosis cultural entre lo autóctono y lo ibérico. Se trata de una presencia que va conformando una identidad cultural y que otorga unidad dentro de la diversidad de situaciones, costumbres, aspiraciones, retrasos o adelantos. Ello da a América Latina características propias, intereses confluyentes y aspiraciones semejantes en el escenario mundial.

América Latina, que se ha enriquecido desde hace unos 20 años con la incorporación de las naciones caribeñas de matriz colonial inglesa, es, probablemente, la zona del mundo que con más propiedad puede ser definida como una región. Sin embargo, a este respecto también se visualizan contrastes.

Por una parte, la dimensión de sus recursos y su potencialidad económica han permitido desarrollar, tanto institucional como productivamente, factores que le aseguran mayor autonomía en sus decisiones y la dotan de un poder negociador muy significativo en el seno de la comunidad internacional.

Empero, como consecuencia del proceso de descolonización, ha surgido un conjunto numeroso aunque heterogéneo de naciones en Asia y Africa, cuyos intereses y aspiraciones también tienen que ser contemplados, a veces en detrimento de lo que sería conveniente y necesario a nuestra región.

Igualmente, las relaciones económicas con el mundo desarrollado han sido principalmente de subordinación y, en muchos aspectos, de clara dependencia financiera, tecnológica y comercial.

Por otra parte, la comunidad de intereses y aspiraciones que caracteriza a la región en la inmediata postguerra ha dado paso a una gran diversidad de posiciones que se plasman en estilos de desarrollo manifiestamente diferentes. Vale decir, que desde una cierta homogeneidad en los caminos elegidos ayer, América Latina y el Caribe se encuentran hoy frente a sistemas socioeconómicos heterogéneos que requieren nuevas instancias de concertación.

También hay ahora mayores canales de vinculación entre los países. Las vías, medios y sistemas de comunicación los han multiplicado. No son pocos los mecanismos de integración tanto en el nivel de la región en su conjunto, como en sus agrupaciones subregionales. Sin embargo, debe reconocerse una vez más que esas mayores posibilidades de vinculación favorecen sólo a determinados sectores de la población, en especial, a los relacionados con las actividades comerciales. Los sistemas de integración, por su parte, se desenvuelven lenta y espasmódicamente. Los esfuerzos por traspasar la barrera de lo comercial, para llegar a acuerdos más cercanos a la complementariedad en diversos sectores de la producción y en el campo de las políticas sociales, son elementos que abren

esperanzas de que se lleguen a establecer mecanismos de integración que coadyuven al desarrollo.

Los contrastes bosquejados precedentemente deben ser complementados con una referencia a las diferencias entre los países. Estas son notables y obvias en cuanto a dimensión, y predeterminan, de alguna manera, las posibilidades de enfrentar el futuro. También hay diferencias en los niveles de desarrollo alcanzados, lo que no significa que los relativamente menos desarrollados deban pasar por las mismas etapas que han cumplido los relativamente más desarrollados. Habrá, seguramente, fenómenos que se repetirán, como la transición demográfica, por ejemplo. Pero, en la mayor parte de los casos, las opciones serán variadas y existirán posibilidades de elegir entre ellas.

Lo que singulariza a América Latina y el Caribe es que las diferencias internas a los países son mucho más importantes que las diferencias entre naciones. El desarrollo latinoamericano y caribeño se ha forjado en sus relaciones con el mundo desarrollado y en una posición de subordinación y dependencia, lo que ha generado la coexistencia de componentes diferentes pero articulados en cada uno de los países, que corresponden a las sucesivas etapas de su relacionamiento con el mundo industrializado. Cada uno de estos componentes tiene niveles tecnológicos propios, una cierta organización de la producción y relaciones laborales particulares, mostrando así un conjunto caracterizado por la heterogeneidad estructural, típica de los países latinoamericanos.

Esta superposición que se da en la estructura productiva tiene cierta correspondencia con la superposición de distintos niveles en las formas y medios en que la población satisface sus necesidades. Así, al lado de servicios bien organizados, con tecnología sofisticada y recursos profesionales de alta calidad, superviven servicios con tecnología simple y con recursos no profesionales. Las políticas sociales no pueden soslayar esta heterogeneidad de situaciones.

2. Las principales políticas sociales que fueron impulsadas en la región

Los contrastes de éxitos y fracasos del desarrollo latinoamericano y caribeño no han sido meros productos del azar.

Desde la postguerra, se han propuesto políticas y estrategias de desarrollo, buscando influir en el curso de los acontecimientos. Es evidente que tales propuestas, al ser ensayadas en los escenarios nacionales, se encontraron, y muchas veces chocaron, con tendencias autónomas e independientes y enfrentaron también las influencias provenientes de los países desarrollados.

Aquellas propuestas, obviamente, no han sido independientes de las aspiraciones de determinados grupos sociales que han creído interpretar lo que resulta más conveniente para la sociedad en su conjunto. Han expresado sus aspiraciones a través de corrientes políticas, constituidas con el declarado propósito de asumir el gobierno, para así utilizar el aparato del Estado, a efectos de llevar a cabo sus programas.

Pero no ha sido sólo a través del ejercicio del gobierno que han influido sobre el curso de los acontecimientos. También utilizaron otros mecanismos de presión para lograr la aceptación de sus propuestas. De esa manera, el desarrollo ha sido, en parte, el resultado de conquistas conseguidas por grupos sociales que no tenían el control del gobierno, pero que pudieron influir en él.

Es indudable que el Estado ha jugado un rol preponderante en la conducción del desarrollo y en el cumplimiento de los objetivos de progreso social. Sin embargo, aunque en menor medida que en Europa y Estados Unidos, ciertos grupos privados y las iglesias también han impulsado en América Latina muchos de los avances en bienestar social.

Más allá de las diferentes posiciones asumidas y de los modelos de desarrollo propuestos, hay consenso acerca de la necesidad de actuar responsable y deliberadamente para obtener determinados objetivos del desarrollo. Así se entendió en la postguerra, momento en el que se aceptaba que el desarrollo significaba fundamentalmente crecimiento económico y que el bienestar de la población se obtendría como consecuencia más o menos directa del mismo. Las diferencias surgieron en torno a las estrategias adecuadas para lograr el crecimiento. La propuesta que predominó postulaba orientar el aparato productivo hacia el mercado interno, lo que, a consecuencia de la crisis de los 30 y de la Segunda Guerra Mundial, devino en la aceptación de sustitución de importaciones como eje fundamental de la estrategia de desarrollo.

No se postuló una política social global que coordinara las distintas dimensiones del desarrollo social. Salvo el empleo y la seguridad social, que formaban parte de la estrategia económica, las políticas sociales fueron fundamentalmente sectoriales y estuvieron dirigidas a proporcionar recursos humanos que permitieran el crecimiento de la economía. Sin embargo, hubo programas que tuvieron repercusiones favorables en amplios estratos sociales, aunque no alcanzaron a toda la población.

En *educación,* se postuló la instrucción básica como derecho de todo ciudadano acompañado de la obligación estatal de proporcionárselo. En consecuencia, el esfuerzo se dirigió a ampliar la cobertura de los servicios, inicialmente de la enseñanza básica y posteriormente de la enseñanza media y superior. Con el propósito de obviar las limitaciones que surgieron en el área rural, se puso en marcha la nuclearización, que suponía reforzar escuelas centrales ligadas a otras satélites, que recibían apoyo de aquellas y a las que podían enviar sus alumnos para completar el ciclo escolar. La falta de maestros impulsó la apertura de colegios normales e institutos pedagógicos y llevó a ensayar metodologías que posibilitaran a un solo maestro atender simultáneamente a varios grupos en grados de enseñanza diferentes. Todo esto significó un aumento cuantioso del gasto en educación. El aparato administrativo de los ministerios de Educación creció rápidamente, lo que dio lugar a la regionalización del sistema. Persiguiendo el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza se establecieron cursos de capacitación para maestros y, en el último tiempo, se ha intentado recurrir a los medios de comunicación social para apoyar el trabajo de las escuelas menos equipadas.

La necesidad de relacionar la educación con los requerimientos del aparato productivo indujo a crear múltiples formas de capacitación, en algunas de las cuales tiene directa injerencia la empresa privada. Otras, han dado lugar a la denominada educación no formal, a la que se recurre por su flexibilidad. Sin embargo, sigue siendo el sistema formal el que responde mejor a las necesidades del mediano y largo plazo.

En *salud,* la responsabilidad de proporcionar servicios ha sido compartida por el Estado, los servicios privados y los sistemas de seguridad social. Ello difi-

cultó el diseño de políticas uniformes. El Estado dio gran impulso a la ampliación de la cobertura de los servicios de salud. Se impulsó la construcción y equipamiento de hospitales y centros de salud en las principales ciudades. La dotación de recursos humanos fue ampliada y mostró evidentes mejoras en su preparación. Todo ello posibilitó un crecimiento sostenido de la atención a las personas, aunque la orientación estuvo dirigida principalmente a ofrecer servicios curativos. Las actividades preventivas fueron desarrolladas en su mayor parte a través de campañas o programas verticales que lograron disminuir la incidencia de algunas enfermedades. Esos programas dificultaron, en cierta medida, los procesos de regionalización, que se pusieron en marcha buscando racionalizar y escalonar los servicios. Se ampliaron también los centros de formación de recursos humanos, principalmente médicos. En el último tiempo se ha hecho un significativo esfuerzo por incorporar a otros profesionales y paraprofesionales a los sistemas de salud.

En el área de la *alimentación y la nutrición,* las políticas fueron sectoriales. Por una parte, los ministerios de Salud enfrentaron el problema desde un punto de vista nutricionista, atendiendo a niños y madres que presentaban estados de desnutrición. Evidentemente, ello significaba abordar sólo las manifestaciones del problema. Tenía, además, la dificultad del costo que implica atender a un enorme volumen de casos con recursos limitados, por lo que el problema no se erradicaba ni se lo disminuía.

Se establecieron también programas de alimentación complementaria que, en algunos casos, provocaron perjuicios a la economía campesina, y, en otros, cuando los alimentos se obtenían en los lugares donde se desarrollaban los programas, sirvieron para dinamizarla.

Por su parte, los ministerios de Agricultura incentivaron y hasta obligaron, en ciertos momentos, a producir alimentos, pero la falta de una política de precios coherente y de apoyo crediticio y en la comercialización hizo que varias experiencias nacionales fueran abandonadas.

Han sido frecuentes también las medidas destinadas a abaratar los productos alimenticios por la vía de la comercialización. Para ello, se constituyeron organismos encargados del acopio y distribución que buscaban eliminar la intermediación, con el doble propósito de favorecer a los productores con precios estables y ofrecer a los consumidores productos a costos más bajos. Sin embargo, por presiones, y por falta de coordinación con políticas crediticias que apoyaran a los productores, estas medidas no han rendido los beneficios esperados.

Se han desarrollado campañas con el propósito de mejorar la preparación de los alimentos y de diversificar su consumo. Su impacto ha dependido, obviamente, de la disponibilidad de alimentos, lo que hace que hayan sido de escasa utilidad para los sectores más pobres de la población.

Todas estas medidas tienen limitada efectividad si se realizan aisladamente. Es necesario, como se sostendrá más adelante, estructurar una política global en materia de alimentación y nutrición, ligada a las políticas de salud, educación, vivienda, empleo y seguridad social.

En el área de la *vivienda* hubo programas destinados a diferentes sectores de la población, siendo los que iban dirigidos a las capas medias los de mayor éxito. Los mecanismos más utilizados han sido el financiamiento a costos reducidos y a largo plazo y la exención impositiva a los promotores para propiciar

la construcción de viviendas. Contra estos propósitos han operado tanto la plusvalía generada por la propiedad urbana como el alto costo de los materiales.

Se han desarrollado también programas dirigidos a las familias pobres. Ellos consistieron en proporcionarles sitios mínimamente urbanizados, propiciando la autoconstrucción y la ayuda mutua, y otorgándoles materiales de construcción a costos reducidos. Sin embargo, el acelerado proceso de urbanización ha hecho que tales programas no sean suficientes, siendo frecuentes las invasiones de terrenos no urbanizados que circundan a las ciudades, generándose instalaciones sumamente precarias.

En el medio rural, aunque con menor amplitud, también se han ensayado programas de vivienda subsidiada. Debido al alto costo que supone el transporte de los materiales, la cobertura es, en la mayoría de los países, muy limitada. Por otra parte, ha sido frecuente que el diseño de las viviendas sea poco adecuado a las necesidades campesinas y que se desaprovechen las posibilidades que ofrecen los materiales del lugar.

Junto con los programas de vivienda, se ha tendido a proporcionar un *hábitat* más sano a los sectores sociales menos favorecidos, dándoles acceso al *agua* potable y a *sistemas simplificados de eliminación de residuos.* En aquellos lugares donde ha sido posible ejecutar estas acciones, el resultado ha sido muy favorable y casi inmediato. Los descensos en la tasa de mortalidad infantil son rápidamente apreciables. Conspiran contra el éxito de estos programas tanto el alto crecimiento de la población urbana como la dispersión de la población rural.

Diversas instituciones privadas, las iglesias y los organismos de beneficencia han elaborado programas destinados a los sectores más pobres de la población y en algunos países se han creado instituciones que coordinan la acción de estos grupos y los vinculan con los programas públicos, para complementarlos, posibilitando así experiencias de mayor cobertura y trascendencia.

Por último, debe mencionarse que durante todo este período fue gestándose un proceso de institucionalización de las políticas sociales. La legislación surgida para consolidar los progresos y los derechos obtenidos fue nutrida. Es evidente que, en muchos casos, se han constituido organismos inoperantes y hasta entorpecedores y también es claro que muchos derechos proclamados no tienen posibilidad real de alcanzarse por carencia de recursos. Pero, sin duda, este proceso constituye una base para emprender nuevas tareas.

Esta escueta revisión de algunas de las políticas desarrolladas en el campo del bienestar social sirve para ilustrar la complejidad de los elementos en juego y visualizar soluciones para responder a los límites encontrados y a los nuevos problemas generados.

Sin embargo, antes de ello, deben recordarse las inquietudes que ya desde principios de la década del sesenta hubo sobre que la estrategia de desarrollo basada predominantemente en el crecimiento económico ofreciera garantías de progreso social para toda la población. Resultaba evidente que la proporción de la población marginada de los beneficios se reducía muy lentamente, con lo cual crecían las diferencias internas y la estabilidad social se alteraba.

Fue así que se propuso un nuevo enfoque, "unificado", por cuanto consideraba las dimensiones económica, social y política como un solo proceso,

sobre el que había que actuar coordinadamente. Con este postulado como base fueron reformulándose las políticas sociales.

3. Elementos generales para las políticas de desarrollo social

Pueden mencionarse algunos elementos generales de las políticas de desarrollo social:

a) *El objetivo rector de las políticas sociales* es el bienestar de la totalidad de la población. Para alcanzarlo, las políticas sociales deben cumplir, al mismo tiempo, dos requisitos. El primero es la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población; el segundo, apoyar al aparato productivo para así contar con los bienes y servicios indispensables para posibilitar el primero. Ambos requisitos, además, deben estar siempre presentes tanto en el momento de la formulación de las acciones, como en el de la asignación de los recursos. Esto significa que, al diseñar los programas de bienestar, no puede descuidarse la base productiva que los hace posibles y duraderos; de modo similar, cuando se delinean los programas económicos, debe orientarse al aparato productivo en función de las necesidades de la población.

b) *El empleo y el ingreso.* Las políticas de desarrollo social deben promover, o estar estrechamente coordinadas, con otras políticas dirigidas a la generación de empleo u ocupación productiva, y con medidas distributivas y redistributivas que aseguren un ingreso familiar suficiente. Dada la magnitud del subempleo y la muy desigual distribución de los ingresos, en América Latina y el Caribe, ambos problemas no pueden ser soslayados al formular políticas sociales.

c) *La elección de los grupos que deben ser atendidos prioritariamente.* Esos grupos deben ser los afectados por la extrema pobreza. En algunos casos, se trata de unidades sociales compactas, localizadas en lugares definidos del territorio, como ocurre con las comunidades indígenas, los campesinos asentados en unidades agropecuarias muy tradicionales, los pobladores de los barrios periféricos deteriorados de las ciudades. En otros casos, se trata de categorías constituidas por individuos o familias con problemas comunes, que se encuentran dispersos en la sociedad como, por ejemplo, las familias en situación de pobreza crítica que tienen por jefe de hogar a una mujer, los niños abandonados, los minifundistas, las personas de edad avanzada que carecen de apoyo, etc. Varias de estas categorías se entrecruzan, acumulando a veces sus efectos sobre las mismas personas.

En la medida que los programas destinados a generar empleo y distribuir mejor los ingresos y la riqueza cumplan sus metas, la proporción de las categorías sumergidas deberá disminuir. Sin embargo, en el mediano plazo su presencia continuará siendo significativa y, por lo tanto, deberán ser atendidos preferentemente a través de programas especiales y ampliando los beneficios de la seguridad social.

La infancia exige también ser considerada prioritariamente en el momento de asignar recursos: atendiendo sus necesidades y logrando una más completa formación de las nuevas generaciones se asegura un futuro contingente de recursos humanos mejor preparado que participará en el proceso de desarrollo; también porque, a través de programas dirigidos a los niños, se resuelve buen número de problemas que afectan a las familias y comunidades rezagadas.

Las mujeres también constituyen un grupo prioritario de la política social. En los últimos decenios se ha producido una sutil revolución en América Latina y el Caribe, consistente en la toma de conciencia sobre la importancia de la participación femenina en la producción y en los mecanismos de decisión de la sociedad. Las medidas de política que se propongan mejorar la posición de las mujeres no deberían ser realizadas al margen de las políticas globales y sectoriales del desarrollo, pero, en cada caso, deberían ser consideradas de manera especial.

d) *La distribución de los roles y las responsabilidades* en la conducción del desarrollo. Dadas las excesivas desigualdades entre grupos sociales existentes en la región y la amplitud de la pobreza crítica, le corresponde al Estado una responsabilidad preponderante en la superación de esos problemas. Ello significa que debe redistribuir ingresos, utilizando diversos mecanismos, para atenuar las diferencias sociales y atender a aquellos grupos sociales definidos como prioritarios. Le corresponde también mediar entre las aspiraciones individuales de consumo y las prioridades colectivas, con el objeto de asegurar la correspondencia entre la capacidad productiva del país y el bienestar.

Por su parte, la comunidad organizada, las entidades privadas y los gremios deben aumentar crecientemente sus funciones y responsabilidades en el desarrollo social. Ello permitirá obtener mejor control sobre las burocracias, mayor eficacia de los programas y la descentralización en la toma de decisiones. Asimismo, la mayor participación de estas entidades mejorará la distribución de los beneficios entre quienes realmente los necesiten. Con mayor frecuencia se señala, al examinar las políticas desarrolladas por el Estado, que buena parte de los programas creados en favor de los pobres han sido aprovechados por otros grupos sociales.

La familia merece una consideración especial como punto focal de las políticas y como instrumento estratégico para aplicar más eficientemente muchas de las medidas contempladas en los programas. Ha sido habitual en el pasado concebir a las personas aisladas de su contexto más inmediato. Ello ha contribuido a la ineficacia de muchos programas. Tomar a la familia como objeto de políticas implica conocer los problemas correspondientes a sus distintos tipos y definir, en consecuencia, medidas acordes con la variedad de situaciones. Como elemento estratégico, la familia es una entidad eficaz para lograr mejoras sustanciales en poblaciones-objetivo, como los niños y las mujeres. Varios de los programas de salud dirigidos a la madre y al niño, de saneamiento del medio, de alimentación y nutrición, de empleo y mejora de los ingresos, son menos eficaces cuando no se considera al núcleo familiar de modo específico.

e) *La participación de la población.* Esta se refiere no sólo a su modalidad política, sino también a la participación constante en el proceso del desarrollo. Hay dos medios sustantivos de participación social, que son el empleo y el ingreso. Ambos forman parte de las políticas pertinentes contempladas anteriormente. En este punto se acepta el principio de que el nivel de bienestar eventual de la comunidad está determinado por el grado en el cual sus miembros tienen la oportunidad de expresar sus necesidades y participar en la satisfacción de éstas. Para ello es necesario organizar a los sectores sociales más rezagados o fortalecer a las organizaciones tradicionales de los grupos pobres. Asimismo, deben establecerse mecanismos para el ejercicio de la participación en las acciones que formen parte de los programas sociales.

A este respecto, hay que consignar que los esquemas de participación se circunscribían en el pasado a obtener recursos humanos y materiales de las comunidades, para incrementar la infraestructura de los servicios sociales. Nuevas experiencias han permitido ampliar el concepto de forma tal que ahora se trata de que la participación contemple la conducción de los servicios en el nivel local y el uso de recursos humanos de la propia comunidad para proporcionar servicios a sus miembros complementariamente al trabajo de la administración pública.

4. Lineamientos para las principales políticas sectoriales del desarrollo social

En el último tiempo, se han adoptado metas muy precisas en varios de los sectores relacionados con las principales necesidades de la población. Por ejemplo, se propone reducir la tasa de mortalidad infantil a menos de 30 por mil; vacunar a todos los niños menores de un año contra la difteria, la tos ferina, el tétanos, la tuberculosis, el sarampión y la poliomielitis; erradicar el analfabetismo; eliminar la desnutrición infantil en los grados II y III; proporcionar agua potable y saneamiento básico al mayor número posible de habitantes para 1990 y mantener ese esfuerzo hasta el año 2000 mediante la extensión de cobertura a la población adicional. Para el cumplimiento de éstas y otras metas, es necesario definir elementos sectoriales, algunos de los cuales se esbozan a continuación.

a) *Salud.* En lo que se refiere a la *salud* se ha adoptado como estrategia fundamental la política de *atención primaria.* Esta estrategia considera que la salud es resultado de otros factores y no sólo de los servicios médicos. Entre ellos se destacan la salubridad del medio; la situación alimentaria y nutricional de las personas y la situación económica de las familias. Esta perspectiva enmarca la política sectorial de salud dentro del esfuerzo por el desarrollo socioeconómico y facilita la coordinación con otros sectores.

La estrategia también considera fundamental la preservación de la salud. Esto implica reforzar el nivel primario de los servicios (centros médicos, postas sanitarias, consultorios externos) y desarrollar la prevención mediante campañas de inmunización, dotación de agua potable, establecimientos de sistemas simplificados de eliminación de residuos, atención ambulatoria, diagnóstico inicial, tratamiento de casos sencillos y programas de alimentación complementaria. Para que el nivel primario cumpla con sus objetivos y reciba el apoyo adecuado se postula estructurar los servicios escalonadamente y con niveles de complejidad crecientes, con funciones complementarias y mecanismos de coordinación y comunicación, que permitan derivar los casos que no pueden ser atendidos hacia niveles superiores.

Los recursos humanos que tienen a su cargo la prestación de los servicios de salud, en esta estrategia, son además de los profesionales tradicionalmente considerados (médicos, enfermeras, odontólogos, ingenieros sanitarios), los paraprofesionales (auxiliares de enfermería, asistentes sanitarios) e, incluso, miembros de la comunidad que reciben capacitación sea para prestar servicios que no requieren formación profesional, sea para suplir las deficiencias existentes (como en el caso de las parteras empíricas y los promotores de salud). La participación de la comunidad incluye la administración y conducción de los servicios locales.

La educación para la salud recibe, en esta estrategia, una prioridad especial. Hay programas diseñados para este efecto, que tienen por objeto proporcionar conocimientos a la población que les permitan preservar su salud, aun cuando sean experiencias tradicionales, siempre que cumplan esa prioridad. Por último, la atención primaria de salud contempla el desarrollo de tecnologías simplificadas y políticas de distribución de medicamentos de bajo costo y a precios subsidiados.

b) *Educación.* En el campo de la *educación* hay gran preocupación en vincularla más estrechamente a los requerimientos del desarrollo, siendo la meta básica la de erradicar el analfabetismo. Para alcanzar tal objetivo es necesario reformular los programas tradicionales, incorporando más activamente a la comunidad y utilizando los recursos humanos que ella puede ofrecer.

También se persigue la extensión de la cobertura de la enseñanza básica a toda la población escolar. Para ello se sugiere dar nuevo impulso al proceso de "nuclearización" de las escuelas descrito en el capítulo II, tratando, también en este caso, de incorporar recursos humanos de la comunidad debidamente capacitados y constantemente apoyados. Este objetivo demanda ensayar modalidades flexibles para aquellos niños que deben trabajar desde edad temprana para contribuir a su sustento y al de su familia. La significativa proporción de niños y jóvenes que se desempeñan como empleados domésticos exige revisar la legislación, de modo que se facilite su concurrencia a los centros educativos. Se necesitan innovaciones que permitan atender a los niños que viven aislados en el medio rural y deben considerarse muy especialmente los casos de niños bilingües o que tienen como única lengua la aborigen.

El sector Educación debe coordinarse con otros sectores para proporcionar a la población conocimientos que le permitan asumir directamente las tareas de satisfacción de sus necesidades básicas. Esto puede cumplirse vinculando más estrechamente a la escuela con su comunidad y promoviendo en el maestro un compromiso más activo con las tareas del desarrollo comunal.

La calidad de la enseñanza debe ser reforzada mediante una capacitación constante de los maestros y el desarrollo de métodos que garanticen el cumplimiento de ciertos objetivos básicos, como la lecto-escritura, por ejemplo. Algunos estudios han demostrado que la permanencia de los niños durante cuatro años en la escuela no siempre garantiza que aprendan a leer y escribir.

La ampliación de la educación preescolar exige dar apoyo y diversificar experiencias en que la propia comunidad y las familias asuman el cuidado y la formación de los niños. Es una manera posible de atender este servicio dada la actual disponibilidad de recursos. La otra posibilidad sería una reasignación drástica, disminuyendo aportes a los niveles superiores de la enseñanza. Es evidente que la incorporación de la mujer al trabajo y los problemas de hacinamiento ligados a la urbanización obligan a encontrar modalidades no tradicionales de atención a los preescolares.

c) *Alimentación y nutrición.* En materia de *alimentación y nutrición* intervienen tantos y tan complejos factores que las políticas sectoriales tienen limitada repercusión y precaria permanencia. Se impone, pues, la multisectorialidad. Es más, en algunos casos, alrededor de los objetivos de alimentación y nutrición se ha estructurado buena parte de la política global de desarrollo.

Una política multisectorial en este campo debe comprender al menos cinco elementos:

i) Alimentos suficientes, ya se produzcan en el país o sean importados, para atender las necesidades nutricionales de toda la población.

ii) Alimentos físicamente accesibles al consumidor y en condiciones para su compra final, lo que implica la existencia de sistemas de mercadeo, almacenaje, conservación y transformación de alimentos.

iii) Población con capacidad de compra de los alimentos necesarios, lo cual implica una política de empleo y una distribución apropiada de los ingresos.

iv) Condiciones culturales y educativas básicas para reconocer los alimentos más apropiados y para conservarlos, prepararlos y distribuirlos entre los miembros de la familia, de acuerdo con las necesidades de cada uno.

v) Población en condiciones médico-sanitarias de aprovechar biológicamente los alimentos.

De cada uno de estos elementos se desprenden diversas políticas y programas como, por ejemplo, establecer incentivos para la producción de alimentos, fijar prioridades para su importación, crear programas de empleo y distribución de ingresos, establecer políticas de precios y programas educativos en materia de alimentación, y coordinarlos con los programas de salud y saneamiento del medio.

Desde otro punto de vista, la política multisectorial alimentario-nutricional requiere programas desarrollados tanto en el nivel nacional, como en el regional y en el local y familiar.

Para atender a la población pobre, tal política debe comprender también programas especiales, como la distribución gratuita de alimentos, la alimentación complementaria para madres y niños, los servicios de recuperación para los desnutridos y para los que acusan algunas carencias específicas. Estos programas especiales sólo tendrán resultados positivos si se combinan con aquellos que atienden al grupo familiar en otros aspectos colaterales.

d) *Vivienda.* Las políticas de vivienda deben considerar también objetivos de mejorar la distribución de la población en el territorio, y de preservar el ambiente. La erradicación de los problemas actuales demanda medidas que trascienden el marco sectorial. Por lo tanto, los elementos que se proponen están dirigidos a paliar las situaciones más críticas de las familias pobres.

Hay medidas orientadas a proporcionar sitios mínimamente urbanizados y de muy bajo costo. Ellas deben acompañarse de programas que incentiven la autoconstrucción y la ayuda mutua. La producción de materiales para la edificación debería enfocarse con el deliberado propósito de reducir costos, considerando la conformación de un sistema escalonado de subsidios según el ingreso familiar. Incluso, debe considerarse la posibilidad de aprovechar los mismos materiales que las familias utilizan actualmente para levantar sus viviendas precarias. Esto supone el apoyo de profesionales con nuevos criterios.

Otro conjunto de medidas se relaciona con el acondicionamiento de las viviendas ya existentes. A este respecto se han ensayado algunas experiencias en el medio rural que han tenido relativo éxito, sobre todo en lo que se refiere a la higiene del hogar. Igualmente, en los barrios deteriorados de las ciudades

pueden generarse soluciones que, aunque limitadas, atenúen los graves problemas existentes.

En estrecha relación con las medidas que se tomen en el campo de la vivienda deben considerarse programas destinados a preservar la salubridad del hábitat. La dotación de agua potable es de prioridad absoluta para reducir la mortalidad infantil y preescolar, disminuir la prevalencia de muchas enfermedades y contribuir a la mejor utilización de los alimentos. Se han establecido metas muy precisas a este respecto, que sólo podrán cumplirse con un esfuerzo sostenido durante los próximos años. La eliminación de excretas y basuras es otro problema que debe abordarse, acompañándolo de un serio esfuerzo en la búsqueda de tecnología simplificada en este campo.

Del mismo modo, es importante acometer programas destinados a acondicionar espacios para la recreación, la práctica de deportes y el juego de los niños. Programas de este tipo pueden compensar en algo las carencias a las que están permanentemente sometidas las familias pobres, y disminuir, en cierto grado, los comportamientos anómicos y las situaciones irregulares.

Estas políticas y programas deberían diseñarse con la directa participación de la comunidad, tanto por tratarse de acciones que involucran a conglomerados de familias, como porque permite que los grupos pobres tengan un real sentido de convivencia y, además, porque es posible multiplicar recursos y porque, una vez movilizada, la comunidad puede emprender otros programas sectoriales que la beneficien.

5. Instrumentos y mecanismos para desarrollar las políticas sociales

a) *La planificación social.* El solo enunciado de los elementos generales de las políticas sociales y de los lineamientos sectoriales, revela la existencia de una enorme cantidad de factores en juego. Para que ellos tengan coherencia y confluyan en el sentido de los objetivos declarados de las políticas, se requiere de un instrumento comprensivo: la planificación social, entendida como el conjunto de métodos, técnicas y procedimientos útiles para organizar, en el tiempo y en el espacio, una compleja red de actividades a las cuales fluyen recursos de diversas fuentes y de las cuales se espera obtener resultados beneficiosos para la población. Su acción no debe limitarse a la tarea de prever, en un documento-plan, el curso posible de los acontecimientos, sino que debe constituir un proceso paralelo que constantemente trate de influir en el comportamiento de los agentes sociales.

Para cumplir con ese postulado, la planificación social debe satisfacer algunos requisitos:

i) Tener una institucionalidad que le dé presencia en todas las instancias importantes de la toma de decisiones, sobre todo en aquellas que supongan la asignación de recursos y el uso de los mismos.

ii) Tener canales de relación para recoger y transmitir información.

iii) Contar con instrumentos aptos para exigir el cumplimiento de las acciones concertadas, y para responder de los resultados.

iv) Establecer momentos para ejercer sus funciones de análisis, formulación, diseño, control de la ejecución y evaluación.

v) Tener la capacidad de recoger las aspiraciones y decisiones de la población sobre la cual, y con la cual, va a actuar.

Gran parte de las dificultades observadas en la práctica de la planificación social, parecen obedecer a que ha desarrollado desproporcionadamente su función interpretativa, en desmedro de su función conductora. Igualmente, tales dificultades han aumentado debido a la diversificación de las instancias y momentos de toma de decisiones. En el campo social, a diferencia del económico, son varios los sectores que directamente formulan sus planes, distribuyen sus recursos y ejecutan sus acciones. La planificación social muchas veces sólo tiene una capacidad indicativa.

Las características de las políticas sociales enunciadas en los capítulos anteriores, obligan a desarrollar mecanismos de planificación en el plano local, cuyos programas puedan ser recogidos en el nivel central e incorporados en los planes rectores. Naturalmente, esto plantea la exigencia de descentralización, que muchas veces las mismas instituciones de planificación no están dispuestas a conceder.

b) *El desarrollo regional.* Un mecanismo apropiado para superar la falta de coordinación en el diseño y conducción de las políticas sociales es la regionalización, entendida como estructura y como proceso continuo.

Como estructura debe comprender, a lo menos, tres elementos básicos.

i) La delimitación de las regiones. Ella debería ser idéntica para todos los sectores sociales incluidos en el plan. En lo posible, esa delimitación debería corresponder a las divisiones político-administrativas, lo que permitiría la coordinación apropiada con el poder local y el manejo de la información correspondiente al área de acción.

ii) El establecimiento de una jerarquía de funciones y servicios. Debe resultar claro lo que corresponde realizar a cada nivel, disponerse de los recursos y, sobre todo, de definiciones precisas sobre el tipo de decisiones que le corresponde adoptar.

iii) La determinación de los alcances de la autoridad y los medios para ejercerla. La regionalización no es una diversificación sin concierto de la autoridad. Por el contrario, trata de lograr un equilibrio entre la centralización, necesaria para mantener una calidad uniforme de los servicios y medios para cumplir las acciones, y la descentralización que se necesite para fomentar la participación.

Como proceso continuo, la regionalización debe ser un conjunto de mecanismos, conexiones y comunicación para que información, decisiones y recursos fluyan entre los distintos niveles establecidos y dentro de ellos.

c) *La programación especial en las áreas marginales urbanas.* Dada la complejidad creciente de los barrios periféricos de las grandes ciudades de América Latina, y como parte de la planificación social y la política de desarrollo regional, hay que crear mecanismos específicos de programación en dichas tareas. Ellos estarán referidos, principalmente, a los servicios sociales y, en especial, a los destinados a atender a los niños y a mejorar las condiciones del ambiente. Deberían promover la intensa participación de la población.

Estos programas de servicios han ido incorporando, en el último tiempo, actividades productivas y de capacitación para el trabajo dirigidas principalmente a mujeres.

d) *Los programas integrados de desarrollo rural.* Estos programas buscan concentrar esfuerzos en áreas calificadas como prioritarias debido a su pobreza. Habitualmente surgen de la concertación de tres sectores (agricultura, educación y salud) a los que se suman otros cuando tienen recursos institucionales en dichas áreas.

El propósito es desarrollar una infraestructura básica de servicios coordinados, junto a actividades productivas, dirigida a los campesinos para reforzar la base económica. También en este caso la participación es un elemento gravitante, por ser una vía de obtener más recursos y un método para lograr mayor efectividad.

6. Algunos medios para reforzar la eficacia de las políticas sociales

Finalmente, debe mencionarse brevemente la existencia de ciertos medios cuya utilización puede aumentar sensiblemente la eficacia de las políticas sociales.

a) *Recursos institucionales y humanos.* Existe en la región un acervo científico y tecnológico que debe ser incorporado en forma creciente a las tareas sociales. El desarrollo institucional de las actividades de investigación y desarrollo de tecnologías ha tenido dos etapas bien definidas. En la primera, que va desde sus inicios hasta mediados de los años 50, se caracterizan estas actividades por estar bajo el control directo del Estado. En la segunda, que abarca desde mediados de los 50 en adelante, hay el traspaso de las actividades de investigación a institutos descentralizados y especializados, organizados por lo general sobre la base de la experiencia de los países industrializados.

La tarea desplegada por estas instituciones ha sido particularmente valiosa en el campo de la educación, la atención al preescolar, la salud y la nutrición. Algunos de los resultados pueden ilustrar la potencialidad de que se dispone: metodologías para la lecto-escritura, el uso de la radio y la televisión para la educación a distancia y la educación no formal, la invención de un método sencillo y de muy bajo costo para adicionar vitamina "A" al azúcar de uso doméstico, el desarrollo de mezclas alimenticias de bajo costo y alto valor nutritivo para niños. En fin, en el último tiempo, se ha intensificado la búsqueda de tecnologías simples de utilidad productiva.

Sin embargo, hay un divorcio entre las instituciones y personas vinculadas al quehacer científico y los organismos encargados de ejecutar las políticas y programas. Las razones de ese divorcio pueden ser, por un lado, que mientras las primeras entienden la investigación como una actividad de largo plazo, los segundos requieren resultados inmediatos; por otro lado, el financiamiento para los estudios proviene de presupuestos oficiales o de fuentes externas, lo que condiciona las investigaciones a los vaivenes políticos y a los intereses de los organismos financieros. Asimismo, la capacitación de científicos se realiza fundamentalmente fuera de la región, dada la reducida existencia de centros de excelencia académica y científica. Tampoco hay facilidad en el diálogo entre "científicos" y "funcionarios de programas" dadas las diferencias muy notorias en la formación profesional y los resultados "visibles" que los segundos exigen.

Estas situaciones han impedido aprovechar más activamente estos recursos, por lo que es necesario revisar las políticas de investigación tecnológica y científica, e incorporar esas entidades al desarrollo social.

b) *La cooperación horizontal entre los países de la región y con otras regiones del mundo.* Esta es otra rica fuente de recursos para impulsar el desarrollo social. Sin embargo, las experiencias más numerosas se han realizado en el campo de la economía y el comercio.

Existen muchas materias del desarrollo social en que la cooperación ha enriquecido el conocimiento de los cooperantes. Así, las campañas para superar problemas que afectan en forma masiva a la población; el análisis de modalidades de servicios experimentados y probados sobre la atención a los preescolares; la evaluación de sistemas de organización institucional para implementar políticas de desarrollo social.

El uso de este medio disminuye en forma importante los costos de la asistencia técnica internacional y, sobre todo, permite evaluar experiencias realizadas en contextos similares.

c) *Los sistemas de integración.* En América Latina y el Caribe se han desarrollado sistemas de integración en toda la región o por grupos de países. Se han celebrado, también, convenios bilaterales o multilaterales sobre materias del desarrollo, donde han predominado los objetivos económicos y comerciales.

En el último tiempo, se han ido incluyendo aspectos sociales en los sistemas ya establecidos o se han celebrado convenios especiales en educación, salud y trabajo. Sin embargo, el aprovechamiento que los países han realizado de estos sitemas es muy lento, en parte por las carencias de recursos para promover políticas y programas en esta área. Más efectivas han sido las Conferencias de Ministros, a través de las cuales se han promovido algunas políticas sociales, como la atención primaria de salud, o el desarrollo de la planificación social.

d) *La comunicación social.* Ha habido un notable progreso de los medios de comunicación masivos en todos los países de América Latina y el Caribe, tanto a nivel técnico como en la cobertura que alcanzan. En esta misma medida se ha intensificado el debate en torno a su papel en el proceso de desarrollo. De hecho, se reconoce su enorme potencialidad, pero se señalan ciertas restricciones estructurales y funcionales para su cabal uso en favor de los sectores menos favorecidos de la sociedad.

Sin embargo, es posible concebir una forma de contribución de los medios al proceso de desarrollo. Ello exige cambios tanto en los propios medios y en las personas que trabajan en ellos, como en la actitud de los profesionales del desarrollo respecto de los comunicadores sociales. Estos deberían poder involucrarse en el proceso de preparación, formulación y ejecución de las políticas y programas. Al mismo tiempo, los comunicadores deberían tratar de captar las necesidades, inquietudes y potencialidades de las comunidades para transmitirlas a quienes toman las decisiones políticas y técnicas.

Un aspecto verdaderamente importante es reconocer que cada comunidad ha establecido un patrón de comunicación, producto de su interacción con el medio. En él ejercen su influencia los medios de comunicación masivos convencionales y todas las variables tradicionalmente consideradas.

Este patrón de comunicación puede ser un punto de partida eficaz para definir las acciones que se emprendan en la comunidad con su activa participación.

LA ATENCION PRIMARIA DE SALUD

David Tejada de Rivero

Me voy a concentrar, ya que ésta ha sido la tácita invitación del expositor, a complementar la parte de salud, desde una perspectiva más mundial que regional, y más sectorial que integralmente social.

Conviene comenzar haciendo una referencia muy general al problema de la salud y, en segundo lugar, a la evolución histórica habida en la interpretación del problema de la salud en el mundo y en América Latina y el Caribe.

En salud, como en muchos otros sectores sociales, se ha venido trabajando con supuestos implícitos e inadvertidos. Posiblemente la explicación de ello en el caso del sector salud haya sido el énfasis biológico que se ha puesto en la formación del profesional, descuidando un enfoque y una interpretación de tipo social e ignorando casi totalmente las referencias de tipo político.

Los principales supuestos implícitos que tradicionalmente se han venido asumiendo en salud, son que no hay diferencias sociales ni diferencias geográficas. Se acostumbra a trabajar con categorías de análisis a base del sexo y del grupo de edad, pero jamás a base de grupos sociales o de grupos socioeconómicos. Por lo general, se ha descuidado la existencia de restricciones económicas y de una competencia permanente por los limitados recursos que están disponibles para el desarrollo económico y social. Se ha aplicado al sector salud el tremendo desarrollo científico y tecnológico habido en otros campos, sin advertir el impacto y las implicaciones que ha tenido en el quehacer cotidiano de la atención de la salud. Y, finalmente, aunque con ello no se agotan todos estos supuestos implícitos e inadvertidos, se ha creído actuar en un vacío político, sin percibir el contexto y el proceso político en que se estaba inmerso.

Esto tiene mucha relación con la interpretación de los problemas de salud y con las evaluaciones de la situación de salud y con las tendencias históricas de dicha situación. Si se enfocan los problemas de la salud, desde una perspectiva que deje de lado estos supuestos inadvertidos, pueden cuestionarse muy seriamente los llamados "avances" en el campo social y en el de la salud.

Como ejemplo, conviene recordar que todos los indicadores de salud, por buenos que sean, sólo consideran su carácter promedial nacional, con lo que sólo consiguen ocultar tremendas, inaceptables y crecientes diferencias.

Así, la expectativa de vida se acrecienta en años, pero no se analiza qué se gana, si es que se gana algo, con tal incremento. En los países nórdicos en este momento hay un énfasis muy grande en tratar de enfrentar este problema. Por eso toma importancia actualmente en Europa en general el concepto de calidad de vida y el de calidad de la situación de salud. En países donde se alcanza la más larga expectativa de vida, los suicidios constituyen una de las principales causas de muerte, no solamente en la población adulta sino también entre los adolescentes y hasta en los menores. El abandono de los ancianos es un problema agudo. La dependencia de grandes sectores de la población de los medicamentos, de la tecnología médica, de todos los símbolos de la medicina, produce una hipocondría generalizada. Y es por eso que ahora se habla tanto no de añadir años a la vida, sino de añadir vida a los años.

Por ejemplo, la mortalidad infantil en un país que en promedio no está muy mal, muestra que la diferencia entre la capital de la República y una provincia no favorecida es de entre 8 y 9 veces. No se sabe cuáles son las diferencias en mortalidad infantil entre grupos socioeconómicos; asimismo, es poco lo que se conoce respecto a las diferencias de mortalidad infantil, dentro de una misma ciudad, entre las zonas residenciales y las poblaciones marginales periurbanas.

En materia de recursos de salud, tradicionalmente se acostumbra a ver el desarrollo de la salud en términos de una serie de datos (camas hospitalarias, médicos, enfermeras, etc.) respecto a la población. Si se analizan las diferencias internas en cada país, se encuentran dramáticas diferencias.

También hay que considerar los cambios que se van produciendo en la estructura interna de esos indicadores. En el caso de la mortalidad y de la morbilidad no solamente existen grandes diferencias al interior del país, sino que ellas cambian permanentemente.

No es raro comprender, entonces, que dentro del subdesarrollo de la situación de salud, también conviven islas de *afluencia,* que si bien no tienen importancia desde el punto de vista de la diferenciación de la información, disponen del poder político necesario para condicionar las políticas de salud, los tipos de programas y los tipos de servicios, en su propio beneficio.

Debe destacarse también la relevancia y el impacto del desarrollo científico y tecnológico aplicado al campo de la salud. En muchos casos, este desarrollo científico y tecnológico no ha sido producido originalmente para la salud, sino para otras necesidades. Se lo aplica en salud aun cuando no tiene, en realidad, un efecto positivo que sea significativo. Contribuye no sólo a incrementar los costos y a provocar una obsolescencia artificial, sino también a generar en el profesional de salud una adicción a todos estos "juguetes tecnológicos" para el diagnóstico o el tratamiento.

Se han hecho estudios para evaluar la real contribución de estos avances científicos y tecnológicos al mejoramiento de la salud de la población. Ellos indican que, en su mayor parte, muchas de estas herramientas altamente sofisticadas de diagnóstico y tratamiento no tienen, realmente, un impacto significativo. Son aditamentos cosméticos o estéticos. Las mejoras, en algunos casos, son muy marginales y el costo-beneficio es alto por las razones ya explicadas.

Este juicio es válido no solamente para los equipos de diagnóstico y tratamiento, sino que se aplica también a las drogas y a los medicamentos.

Pero el verdadero impacto se da no en el mejoramiento de la salud del pueblo, sino en la estructura y orientación del sistema de servicios de salud y en la formación de los recursos humanos. El profesional de salud no está formado y el servicio de salud no está diseñado en función de los problemas de salud que aquejan a los pueblos, sino en función de esta tecnología sofisticada que se produce cada año. Y éste es un círculo vicioso que se refuerza. El profesional condiciona al servicio; el servicio condiciona al profesional, y los dos están absolutamente condicionados por esta tecnología. Esta es, también, una demostración y una manifestación de la dependencia que sufren los países en desarrollo, una dependencia mental, profesional y técnica.

Como ejemplo, quiero recordar que a fines del 60 cuando se trataba de incorporar las técnicas de la planificación económica a la planificación social y surgían los primeros modelos de planificación de la salud, luego de un curso desarrollado en un país del Caribe, un distinguido médico profesor de la Universidad, dijo: "me parece muy interesante pero quiero saber si esto cuenta con la aprobación de la Royal British Medical Society".

Otro punto es que, en el campo de la salud, la experiencia ha demostrado que no hay una necesaria correspondencia entre el crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de salud. Los casos de China, Sri Lanka, de Cuba, del Estado de Kerala en la India, indican que, a pesar de todas las restricciones estructurales, a pesar del bajo crecimiento económico, a pesar de la escasez de recursos, existe en algunos sectores sociales, como es el caso de salud, un gran margen que permite producir un mejoramiento real del nivel de salud de la población.

Finalmente, conviene mencionar que la situación mundial de la salud está teñida de un elemento fundamental: la existencia de grandes sectores de población que no tienen acceso a un cuidado mínimo permanente, ni a servicios, ni a condiciones que protejan su salud, como una adecuada alimentación, agua, saneamiento básico, vivienda, educación, etc. También influye el hecho de que los recursos societales asignados al sector salud en muchos de los países están mal distribuidos. Para mencionar el ejemplo más dramático, recuérdese que hay un país en Africa que destina 92 por ciento del presupuesto público de salud a un hospital docente, copiado del modelo metropolitano, en el cual se concentran los profesores universitarios. Tal hospital cubre, teóricamente, a 10 por ciento de la población y en la práctica posiblemente no alcanza a 3 por ciento. Con el 8 por ciento que resta del presupuesto hay que cubrir las necesidades de salud del 97 por ciento de la población.

En los países industrializados la situación no es mucho mejor. En los Estados Unidos, los costos han crecido a más del doble en los últimos 20 años. El crecimiento de los costos del cuidado de la salud acaba con todos los esquemas de previsión, sean privados o públicos. A esto hay que agregar la insatisfacción de la gente, que se siente un objeto, un número, una historia clínica, un síntoma, una enfermedad, y no una persona. Ello ha motivado una creciente reacción y una fuerte presión social frente a lo que se ha llamado la "deshumanización en el cuidado de la salud".

También conviene mencionar el movimiento operado en los últimos años en todas partes, para tratar de evitar la confusión entre salud y medicina, entre el sector salud y el médico. Se tiende a comprender, cada vez más, que la salud es mucho más que la medicina, y más que los servicios de salud. Se trata de un problema causado por muchos factores, por lo que, en ocasiones, acciones emprendidas en otros sectores económicos o sociales pueden tener un impacto tanto o más fuerte que el producido por los servicios de salud.

En estos años, en fin, se ha tomado conciencia de esta situación, a pesar de la falta de información. Ha habido una presión mundial, con raíces ideológicas, sin duda, que ha enfrentado al supuesto implícito de la a-ideología de la salud. Ahora se está reconociendo la tremenda magnitud de los problemas que hay que resolver.

Existe hoy en el mundo una crisis económica global, que afecta mayormente a los países en desarrollo y repercute, sobre todo, en sus políticas sociales. Hay una restricción creciente de apoyo financiero externo, tanto de los bancos como de los fondos internacionales y de las agencias bilaterales. El Banco Mundial, por ejemplo, ha tenido una reducción de 50 por ciento en uno de sus fondos sociales.

Esto se da frente al creciente desarrollo científico y tecnológico, que encarece la tecnología actual de salud y determina el estado de conciencia mencionado. Paralelamente, surgen experiencias concretas, en algunos países, que han motivado el reconocimiento de la necesidad de enfrentar los problemas de salud y la práctica de tratar de solucionarlos a base de creatividad en el uso de recursos no convencionales, como respuesta a las restricciones económicas. Se trata de los casos de China, de Sri Lanka, de Kerala; o de soluciones adoptadas por motivaciones políticas como en el caso de Cuba. La Organización Mundial de la Salud ha contribuido a estimular a los gobiernos. El mérito de la Organización no está sólo en su calidad científica ni en sus escasos recursos económicos, ni en su cuestionada asesoría técnica a los países, sino en ser un foro, una caja de resonancia, donde –como dice el Director General– la mala conciencia de los gobiernos permite, por encima de todas las diferencias ideológicas y políticas, que a veces se llegue a consensos prácticos de acción y de políticas.

De esta forma se ha logrado plasmar una verdadera alternativa no para los ochenta, sino para los próximos decenios. Esta alternativa se llama "Salud para todos en el año 2000" y "Atención primaria de salud" y es el resultado de un proceso pragmático de consenso en el cual se ha llegado, pese a los conflictos ideológicos, políticos y económicos existentes entre los países, pese a los diferentes contextos culturales, pese a los diferentes sistemas políticos, pese a las diferentes políticas económicas y de desarrollo, y pese a los diferentes grados de desarrollo. Se ha llegado a un consenso, a un acuerdo por lo menos declarativo en este momento, pero que puede, tal vez, dar la razón a quienes creen que hay un margen de compromiso para actuar en los sectores sociales y que, tal vez, los límites que hoy se perciben sean ficticios, condicionados por el ángulo tradicional de mirar las cosas y que ese margen puede ser empujado más allá.

En la formulación de esta política global están comprometidos todos los países del mundo, como resultado de un largo proceso. En muchos países

ha habido experiencias de este tipo, desde hace más de 40 años. No es algo inventado recientemente, sino que ha ido cristalizando tal vez en los últimos 15 años. Adquiere su forma en 1975, cuando la XVIII Asamblea de la Salud determina que los países conjunta y solidariamente den legitimidad y respetabilidad a un concepto que, hasta ese momento, había sido rechazado por el *establishment* científico y profesional en salud, cual era la Atención primaria de la salud. Para ello, se organizó una Conferencia Internacional, en 1976, con el UNICEF como copatrocinador y coorganizador. En 1977, la XXX Asamblea Mundial de la Salud planteó por primera vez la meta social de salud para todos en el año 2.000. En 1978, se realizó la Conferencia de Alma Ata, con la asistencia de 134 gobiernos, y de 67 organizaciones de la familia de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales. Es la primera vez que en una reunión de este tipo, estas organizaciones tienen el mismo derecho a voz y a voto que las representaciones gubernamentales. Esta Conferencia no es inicio ni culminación, sino un punto medio en este proceso. Se dedican, luego, dos años y medio para realizar diálogos nacionales, reuniones regionales y mundiales, de las que se va extrayendo información para preparar el documento básico y la guía de discusión que permite llegar a una declaración y a 22 recomendaciones concretas sobre la definición de lo que se entiende por Atención Primaria de Salud y sobre la decisión de los países de entrar en un proceso de formulación de estrategias a nivel nacional. Hay, entonces, una política de salud aceptada por todos los países del mundo. Lo que se exige ahora es convertirla en realidad, ponerla en práctica. Las decisiones de los gobiernos pueden ser formales y pueden no tener continuidad ni voluntad política cuando se las comience a poner en práctica. El concepto puede ser cuestionado, hay gente que dice no entender qué significa atención primaria de salud.

Pero hay suficientes elementos conceptuales, para no perder el tiempo en lo conceptual. Esto va a perfeccionarse en la medida que se avance en la práctica. El reto final que tienen los países es doble: es, por un lado, político; por otro, es gerencial. No podrá alcanzarse la meta ni implementar la Atención Primaria de Salud si no hay voluntad política. Pero tampoco se logrará, si se carece de capacidad gerencial. El sector salud tiene que lograr articular los recursos y contrarrestar los obstáculos y la resistencia para poder implementar la política.

LAS POLITICAS DE ALIMENTACION Y NUTRICION PARA LOS AÑOS OCHENTA

Javier Toro Ochoa

Voy a referirme específicamente al problema alimentario y nutricional y a las políticas dedicadas a atenderlo.

Tradicionalmente, se concebía a lo alimentario y nutricional como un problema médico, y se creía que sólo el personal médico y paramédico debía tratarlo. Después de pasar por distintas etapas en el tratamiento desde el ángulo médico, y percibir la magnitud, gravedad, causas y consecuencias del problema, en los años 70 se pensó en elaborar políticas nacionales de alimentación y nutrición. En esto influyó la crisis alimentaria de los años 70, 73 y 74, que indicó la urgencia de actuar en esta materia en forma específica. Se tomó conciencia de que el hecho de que no hubiera cereales y de que las reservas mundiales alcanzaran para 18 días no era un problema médico, sino que debía ser enfrentado en otra forma.

Para las políticas nacionales de alimentación y nutrición se partió del reconocimiento de los siguientes elementos: primero, desde el lado de oferta alimentaria, el problema estaba estrechamente relacionado a la producción agropecuaria, dada la disponibilidad de recursos naturales de cada país, la capacidad tecnológica existente, el nivel de inversión agrícola y los estímulos existentes a la producción interna de alimentos, como créditos, precios de sustentación, asistencia técnica, apoyo institucional, etc. También se vio la importancia de todo lo relativo a importación y exportación de alimentos. Así, por ejemplo, había países productores de carne donde existían deficiencias proteicas. Ello era resultado de que se producía para el exterior y no para el consumidor nacional; se ponía a los nacionales a competir con la capacidad adquisitiva de los países desarrollados demandantes de carne. La oferta estaba, además, fuertemente condicionada por el grado de desarrollo de la agroindustria de alimentos, que tenía formas de conservar de manera estable los alimentos y no someterse a la estacionalidad de las producciones. También apareció como muy relevante el tema de la comercialización de los alimentos, desde los medios de transporte que permitían llevarlos del productor al consumidor, o desde el puerto hasta

el consumidor, hasta todo lo referente a precios que recibió también atención destacada.

El problema alimentario y nutricional estaba, asimismo, estrechamente relacionado con la demanda de alimentos. Intervienen en ella, como es obvio, el volumen de la población, su tasa de crecimiento, las migraciones y el sentido de esas migraciones, el grado de educación y de cultura, los hábitos, las creencias, las costumbres, el nivel de empleo y desempleo existente, el nivel de ingresos y la repartición general de los ingresos del país, el manejo monetario nacional y, por ende, como instrumento para la regulación de precios, la política de subsidios, etc. También era de gran importancia el uso que el país hacía de las donaciones internacionales de alimentos.

En cuanto al consumo, tercer momento del análisis, se destacó la importancia de la educación y de la orientación al consumidor; en qué medida éste conoce las posibilidades alimentarias y nutricionales de que dispone y de lo que se le ofrece y hasta qué punto sabe cómo aprovechar los productos que, en cada estación, se presentan en el mercado.

De allí la importancia de la educación nutricional de la familia y de la madre sobre todo. Debe destacarse el rol de la mujer en materia nutricional, como productora y como preparadora de los alimentos.

Otro de los factores que contribuyen a la situación alimentaria y nutricional es la utilización biológica de los alimentos, es decir, el nivel de salud de la población, sea gracias a los cuidados médicos, sea mediante la atención primaria.

También son decisivos el grado de atención nutricional de aquellos que tienen carencias o deficiencias, el estado de saneamiento del medio, la existencia de agua potable, saneamiento ambiental, eliminación de excretas y basuras, la higiene de los alimentos, etc. Todos estos elementos son factores que intervienen para configurar la situación alimentaria y nutricional.

Así, queda claro que no se trataba de un problema médico y de una situación para ser respondida por una sola profesión. Es un problema de patología social, y no sectorial. Su solución compromete a los diferentes sectores, a las diferentes disciplinas y profesiones y exige que el Estado considere todos estos elementos si quiere producir resultados adecuados.

¿Con qué enfoque se ha tratado este problema? Se lo ha visto, como ya se dijo, como un problema de salud, y ese enfoque está aún vigente en muchos países latinoamericanos.

Un segundo enfoque ha destacado que se trata de un problema relacionado no sólo con la salud, sino también con la educación y la agricultura. Esto es ya un avance importante aunque, desafortunadamente, ello no implica la existencia de un ente que coordine la acción en los tres sectores.

Por último, se le ha dado un enfoque integral, en el que se considera que el problema es de patología social, que se expresa a través de desequilibrios sociales, de la heterogeneidad cultural, económica, tecnológica y a través de los niveles de pobreza.

Por el mismo hecho de ser un problema de tal envergadura, la solución debe adecuársele, es decir, debe ser parte significativa de la estrategia de desarrollo nacional.

Estos tres enfoques están vigentes en la región y la adopción de uno u otro está condicionada por diversos elementos.

Primero, el grado de información y conciencia de la gravedad y de la magnitud del problema existente, de sus causas, consecuencias y repercusiones. Desafortunadamente, la información existente en materia alimentaria y nutricional es muy mala. Hay información agrícola; alguna relativamente aceptable, en materia de salud; otra muy mala respecto al estado nutricional.

El segundo condicionante para la adopción de cualquiera de estos enfoques es la orientación política o el estilo de desarrollo existente en el país. No se trata de la misma manera un problema de esta índole cuando se cree que son las fuerzas del mercado las encargadas de resolver estos problemas, que cuando no se tiene fe en ellas. El mercado requiere solvencia y una capacidad que, por otra parte, resulta difícil de encontrar dados los niveles de desempleo y la distribución de ingresos que predomina en América Latina.

Otro condicionante del tipo de enfoque es la voluntad política y la capacidad política que tiene el país para solucionar el problema alimentario. No basta que un gobierno tenga la disposición, el deseo de establecer una política alimentaria y nutricional. Se requiere, además, contar con capacidad política, con los elementos para controlar las fuerzas que pueden incidir negativamente en la solución, tener las instituciones adecuadas y el presupuesto suficiente para poder actuar. Se requiere, entonces, voluntad política y capacidad política.

Igualmente, es indispensable un determinado grado de desarrollo institucional para poder organizar la solución y llegar con ella hasta la población base. En muchos países se hace un gran diagnóstico y una muy buena formulación a nivel central, pero esto se convierte en retórica que no se concreta en programas y proyectos porque falta capacidad operativa, recursos, organización institucional y administrativa para poder hacerlo.

Por último, se requiere tener la suficiente capacidad de asignar los recursos para llevar a cabo las acciones necesarias.

Todo esto descansa igualmente en un condicionante, el grado en el cual participa y está comprometida la población en la solución del problema.

¿Qué se ha aprendido de las experiencias realizadas, en este campo, durante los años 70? Hay mayor conciencia entre la población, los gobiernos y los medios de comunicación, de la existencia de un problema alimentario y nutricional. La crisis alimentaria, el encarecimiento de los precios del petróleo y, por ende, de los combustibles y los fertilizantes, el encarecimiento de los alimentos que llegaron a cuadruplicarse y quintuplicarse en algunos casos, unido a las frecuentes sequías en algunas partes de América Latina, hizo que se viera la necesidad de actuar deliberadamente a este respecto.

Durante los 70, los alimentos se encarecieron más que los índices generales de costo de vida de los países. Hubo un gran desarrollo agrícola pero destinado principalmente a la exportación o destinado a grupos altos y medios. El consumo popular sigue siendo satisfecho por el pequeño productor. Se tomó conciencia, igualmente, de que los países en desarrollo siguen dependiendo para su abastecimiento de cereales de sólo dos productores. El 85 por ciento de los cereales que se comercian internacionalmente vienen de Estados Unidos y Canadá. ¿Qué puede acontecer si hay un conflicto mundial, cuando los países de América Latina requieran del abastecimiento externo para cubrir 50 por ciento

de sus necesidades cerealeras, 10 por ciento de lácteos, 20 por ciento en aceites? La capacidad de autoabastecimiento de estos países es cada vez menor.

Los años setenta mostraron también que no se podía continuar con el sistema de atención médica tradicional, y de allí la decisión de Alma Ata que consagra la adopción de la Atención Primaria en Salud como un nuevo esquema para llegar a la cobertura de salud de toda la población.

No todos los gobiernos quieren o pueden adoptar políticas integrales de alimentación y nutrición. Los países que hoy tienen políticas nacionales en estos campos las han dictado por la decisión de su Presidente. Las instituciones por sí solas no logran captar todavía la necesidad de políticas de alimentación y nutrición como un hecho racional, que forme parte integral de la estrategia de desarrollo. No obstante la gravedad del problema, la decisión gubernamental no alcanza a sobreponerse a los obstáculos y a la inconsciencia.

¿Cuáles son, entonces, las perspectivas? Hay una población urbana muy significativa, y una incapacidad dinámica de la economía para generar los empleos necesarios que procuren ingresos a toda la población para obtener la alimentación, la nutrición misma y los servicios básicos. Igualmente, dada la situación internacional, la capacidad de importación de América Latina se verá limitada por el grado de endeudamiento que ha llegado a topes muy difíciles de superar en algunos países. Frente a esas circunstancias ¿qué puede hacerse? Se puede recurrir a los mismos enfoques ya señalados antes. Difícilmente se podrá resolver el problema en los términos integrales que sería deseable. Es ilusorio pretender resolverlo con el enfoque integral, mientras no existan las precondiciones que, desafortunadamente, no se dan en un buen número de países, sobre todo en los menores y en los más pobres, donde el problema es más grave.

Se requiere trabajar arriba, trabajar en el medio y trabajar en la base. Es indispensable mejorar progresivamente la capacidad operativa para estos proyectos, la formulación de proyectos concretos involucrándose con la comunidad, incorporando a la comunidad en las soluciones. En los países más pobres, hay que empezar de abajo hacia arriba. Debe vigilarse la seguridad alimentaria, sobre todo en aquellas de mayor población, acentuando la atención de los habitantes suburbanos, recurriendo a distintos canales de comercialización, de atención de salud y, eventualmente, a través del sistema de subsidios. Hay que generar mecanismos de coordinación en la base y, sin duda, la mejor coordinadora es la comunidad.

CIRCUITOS DE SATISFACCION DE NECESIDADES, SELECCION Y EDUCACION

Carlos A. Borsotti

El documento base de este tema sostiene que la superposición que se da en la estructura productiva tiene cierta correspondencia con la superposición de las formas y medios en que la población satisface sus necesidades. Se está haciendo referencia allí a la heterogeneidad estructural y a la segmentación de las sociedades latinoamericanas. Parece conveniente poner de relieve algunos aspectos de los circuitos de satisfacción de necesidades y al papel que cumplen las familias en dichos circuitos, el que no puede olvidarse en el momento del diseño de estrategias para la acción.

Hasta bien entrado el decenio de los setenta, las familias sólo ocupaban un lugar retórico o marginal en la planificación del desarrollo social. A partir de entonces se las consideró, primero, como un grupo estratégico para lograr los objetivos de las políticas sociales y, luego, también como un grupo focal de esas políticas. Sin embargo, la inclusión de las familias en el diseño y ejecución de las acciones sociales no ha adquirido el carácter de ineludible y necesario. Podría pensarse que tiene una situación similar a la que otrora existió en relación a las comunidades y su desarrollo, con los *corsi e ricorsi* propios de las distintas modas.

Estos comentarios intentan aportar algunos elementos conceptuales para relacionar estructuralmente las políticas sociales, los circuitos de satisfacción de necesidades y las familias, y algunas de sus implicaciones políticas e ideológicas.

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

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

Según esta concepción, puede sostenerse que siempre ha habido desarrollo social, en cuanto ha habido educación, construcción de viviendas, atención de la salud, etc. Lo que ha variado son las formas de realizarlo (por las familias, por los gremios o mutualidades, por el Estado, u otros, en distintas combinaciones). Esto permite sostener, asimismo, que las acciones y políticas públicas referidas al desarrollo social son relativamente recientes y que tienen por objetivo mantener o alterar las condiciones en que se realiza el proceso de reproducción de la población y se producen sus resultados.

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

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

Cabe destacar que las ventajas que se desprenden del acceso al sistema escolar y del pasaje exitoso por él son relativamente definitivas y acumulativas en la historia personal de los individuos. Los mismo sucede a la inversa.

2. **Familia y reproducción de la población**

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

Este hecho hace que las unidades domésticas deban ser consideradas no sólo como puntos estratégicos de cualquier política, sino también como *unidades de decisión.*

Esto permite llamar la atención sobre dos aspectos:

a) Si las unidades domésticas son unidades de decisión, el consumidor final seguirá siendo el individuo y lo mismo puede decirse del trabajador que se ofrece en el mercado de trabajo, pero quedará por determinar cuál es el papel de las unidades domésticas en lo que hace a las cantidades y a las calidades de lo que se va a consumir y en lo que respecta a quiénes de sus miembros y cuándo van a concurrir al mercado de trabajo. Este cambio en la unidad de decisión parece tener profundas consecuencias para la teoría económica y la planificación vigentes que, sin embargo, todavía no han sido suficientemente exploradas para las unidades domésticas de las distintas clases y zonas de residencia.

b) Si las unidades domésticas son responsables de la reproducción de sus miembros, pero no ejecutan directamente todas las actividades pertinentes, ello se debe a que hay otras unidades que, manteniendo distintas relaciones entre ellas, participan en la reproducción de la población. Esto lleva al tema de la organización social de todo el proceso de dicha reproducción y a la coexistencia de diferentes circuitos de satisfacción de necesidades para los distintos bienes y servicios y para las distintas clases sociales.

3. **Los circuitos de satisfacción de necesidades**

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

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

La organización social de la reproducción de la población aparece, así, como un tema clave para profundizar el tejido conectivo existente entre las unidades constitutivas de la sociedad. Esto permite, al mismo tiempo, explorar algunas *implicaciones ideológicas y políticas,* dada la coexistencia de distintos circuitos de satisfacción de necesidades, aun si se considera uno solo de los sectores incluidos en la planificación social.

Tómese como ejemplo el sector educación. En un estudio sobre la expansión educacional y la estratificación social en América Latina entre 1960 y 1970, se sostenía que el retraso escolar estaría condicionado por la extracción de clase

de los individuos, la diferenciación según zona de residencia y las características del sistema educacional. Representando en forma dicotómica todas las combinaciones posibles entre esos determinantes, se llegaba a un cuadro de ocho celdas. Se proponía que la primera y la última celda representarían los extremos de mayor y menor incidencia del retraso escolar, respectivamente, correspondiendo las intermedias a un continuo entre ambos extremos. Sin embargo, las ocho celdas definidas no constituyen realidades aisladas. Las dimensiones básicas sobre las cuales se construyen remote a elementos unificadores: las zonas de residencia son ámbitos de una misma sociedad nacional; las distintas extracciones de clase sólo pueden ser comprendidas adecuadamente dentro del sistema de clases de una sociedad nacional; la distinta calidad de aquella parte del sistema educativo a la que se accede tiene sentido si se ubica en el marco del sistema nacional de prestación de ese servicio, así como a la distribución general de ingresos, bienes y servicios. Las formas socio-organizativas vigentes van desde las escuelas privadas, con profesores extranjeros que enseñan en su idioma con buenos materiales didácticos y pedagogía activa, hasta las escuelas rurales unitarias, incompletas, con profesores inexpertos y carentes de material didáctico; desde las universidades privadas exclusivas y la realización de estudios de postgrado en el extranjero hasta los programas de capacitación para la cría de animales domésticos, realizados por voluntarios.

A partir de estas verificaciones se proponían algunas hipótesis:

a) La demanda agregada efectiva de servicios educativos que hace la población, por intermedio de las unidades familiares, difiere en calidad y en cantidad según su situación de clase y la zona de residencia.

b) En una misma sociedad coexisten distintas formas socio-organizativas de obtener y prestar servicios educativos y esas formas son más o menos disímiles, según los estilos de desarrollo.

c) Tanto las unidades familiares como el servicio educativo al que acceden tienen distintas calidades y valores incorporados y estas diferencias se habrán de manifestar, en definitiva, en las características que incorporarán los agentes sociales que los insumen, lo que echa las bases de la selección social.

d) A menos que se modifiquen las condiciones actuales, la reproducción de la población a través de las diversas formas socioeconómicas vigentes conducirá, muy probablemente, al mantenimiento o al agravamiento de las desigualdades educativas que hay en el presente.

Estas hipótesis sólo formalizan un síndrome muy conocido, una especie de "epidemiología de la pobreza", que permite plantear nuevos interrogantes. Así, por ejemplo, dado que el número de alumnos en edad escolar que son matriculados en las escuelas de zonas rurales o marginales urbanas excede en mucho al número de alumnos que aprueba los cursos y que esto indica, al mismo tiempo, una frustración por lo que se obtiene de la educación formal y una alta demanda por ella, cabe preguntarse por qué y para qué las familias de esas situaciones demandan educación y de qué manera las unidades familiares condicionan la participación de sus miembros en el sistema educativo formal. Porque parece estar fuera de duda que, a pesar de que participan en un circuito educativo de baja calidad y del que obtienen también bajos rendimientos, las unidades familiares continúan demandando crecientemente ese satisfactor y, con ello,

legitimando no sólo el circuito en el que participan sino, al mismo tiempo, los otros circuitos educativos coexistentes.

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

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

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

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

4. Los circuitos de satisfacción de necesidades en las políticas de desarrollo social

El conjunto de procesos y prácticas que conforman los circuitos de satisfacción de necesidades pueden considerarse analíticamente como compuestos de varias dimensiones interconectadas:

a) Política (decisiones sobre el producto y su distribución).

b) Técnica (decisiones sobre el tipo de prestación, la formación del personal y el instrumental requerido).

c) Organizativa (decisiones sobre la verticalidad u horizontalidad de las relaciones, la participación o no del público receptor del servicio).

d) Administrativo-financiera (decisiones sobre asignación de recursos).

La operación interconectada de estas dimensiones se concreta en los distintos sistemas y su rendimiento, y no hacen sino manifestar una pugna social siempre presente.

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

Así, por ejemplo, en lo que hace al circuito de satisfacción de necesidades educativas, será necesario considerar su rendimiento (cobertura, retención, repetición, deserción, abandono, promoción, contenidos, orientación, calidad, etc.), todo ello según zona de residencia, nivel educacional y clase social. Pero también deben considerarse las características internas propias de los sistemas educativos: la rotatividad de los ministros respectivos; la organización centralizada, homogénea y burocrática; las deficiencias de la planificación; el número, calidad, formación y prestigio social de los docentes; el material didáctico y la tecnología utilizada; la infraestructura; las prácticas pedagógicas reales; la distancia entre la cultura escolar y la cultura de que son portadoras las unidades familiares de las diferentes clases sociales; el grado de legitimidad del sistema y la posibilidad de acceder a soluciones alternativas que tengan las distintas clases; etc.

Esta enumeración puede parecer apabullante. Sin embargo, cabe recordar que el estado en que se encuentra cada una de esas dimensiones no es producto de una casualidad, sino de una pugna histórica, y que los individuos que participan en los circuitos de satisfacción de necesidades ocupando distintas posiciones (docentes, padres, alumnos, técnicos, planificadores, etc.) han aprendido a manejarse con esa realidad y con las probabilidades de lo que ella les brinda y, en tal sentido, forman parte de su cultura. En la propuesta de alternativas de estrategias para el presente decenio no puede prescindirse del peso o la inercia de lo que, quiérase o no, allí está.

Alguien sostuvo que la historia enseña pero nadie aprende. Recordar y aplicar sus enseñanzas probablemente sea más difícil en un escenario que Mars-

hall Wolfe ha descrito como compuesto por expectativas inciertas. En ese escenario adquieren un carácter más dramático las desigualdades existentes antes, durante y después del pasaje por los distintos circuitos de satisfacción de necesidades a los que tienen acceso las diversas clases de la población y que, para el sistema educativo, fueran planteadas hace ya algunos años por Aldo Solari. Las dificultades del desafío no eximen de enfrentarlo, con todas sus contradicciones.

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

CONDICIONANTES CULTURALES Y LIMITES ETICOS DEL DESARROLLO

Julio María Sanguinetti

1. El protagonista económico

El sistema de producción capitalista tiene su protagonista en el empresario. El sistema de producción colectivista, en el planificador y el administrador de empresa. Las economías mixtas dividen ese rol protagónico, en grados diversos, entre unos y otros. En todos los sistemas de producción en vigencia, el factor determinante, sin el cual los demás no funcionan, es de naturaleza humana y –por lo tanto– un producto social. La historia contemporánea muestra inequívocamente el ejemplo de Estados con pródigos medios materiales a su disposición que no han alcanzado la etapa del desarrollo o que, incluso, involucionaron sobre sus pasos iniciales, como a la inversa, potencias industrializadas que carecen de factores materiales de base cuya ausencia no frustró, sin embargo, su crecimiento. Aun sin despreciar, entonces, la incidencia de esos recursos materiales, la experiencia muestra el predominio del factor social, testimoniado a través de la formación de grupos humanos que asumen el rol protagónico en el desarrollo económico y en el ejercicio del poder político.

2. La determinante sociocultural

La aptitud o ineptitud de ese protagonista para realizar el modelo económico promovido por el sistema político, depende –naturalmente– de su formación cultural. Ella se nutre de valores sociales adquiridos tanto por medio de la tradición (nacional, familiar) como de la educación. Desde que Weber desarrolló su tesis sobre el papel del protestantismo en la expansión capitalista, no se ha encontrado elemento de juicio para desecharla; por el contrario, ella se ha venido ratificando en forma directa o indirecta. Los propios sistemas socialistas, en su competencia frente a los capitalistas, han reconocido la necesidad de crear un "hombre nuevo", apto para un modo diferente de producción y organización social. La tesis original, limitada exclusivamente al factor religioso, puede hoy

modificarse parcialmente ampliándola a otros factores de orden cultural, pero mantiene su fuerza original en el reconocimiento de que elementos no materiales configuran el actor social que protagoniza el desarrollo económico. Se vuelve, entonces, a la sabiduría de Jean Bodin cuando, hace tres siglos, dijo que "la riqueza son los hombres".

3. La educación, agente de cambio

La educación aparece, entonces, como el factor más efectivo de cambio social, capaz de modificar los valores tradicionales en que se ha formado el elemento dinámico de la economía. Naturalmente, es un proceso lento, cuando se necesita implementar una transformación inmediata, pero no lo es cuando, ya desarrollado, aparece la circunstancia histórica que le permite operar. Los sistemas políticos suelen caer en la ilusión de producir cambios rápidos sin esa transformación paralela. Ello se ha experimentado largamente en los últimos años y hay ejemplos muy claros como los fracasos de ciertas experiencias colectivistas en materia agrícola, así como los intentos neocapitalistas en Estados que carecen de empresarios dotados para realizar esa tarea.

4. Problemas de la educación

A la altura del desarrollo en que se encuentra América Latina, y si se aspira a consolidar el sistema democrático, la educación se torna el eje protagónico de ese mismo desarrollo, siendo capaz de impulsarlo, de modificarlo cualitativamente, o bien, de frustrarlo. Luego de un esfuerzo inicial de alfabetización relativamente exitoso, que aún requiere culminar pero que ha cumplido su trayecto fundamental, se produjo –durante la postguerra– una expansión de la educación media, al impulso de la clase media en expansión nucleada en las ciudades en crecimiento. A su vez, ello arrojó sobre una enseñanza universitaria que era, en general, elitista, abundantes candidatos de extracción social diferente. Hay allí, entonces, algunos factores fundamentales que limitan un desarrollo integrado:

a) La falta de definición clara de los valores sociales que debía promover la enseñanza media. Esta, ubicada como etapa de tránsito entre la primaria y la universitaria, no adquirió cabal conciencia de su función modeladora.
b) El relativo desvalor en que se tuvo a la enseñanza tecnológica, que nunca alcanzó en América Latina el papel que parecían imponerle las necesidades derivadas de la ansiada industrialización.
c) La frustración de la Universidad como factor de cambio, pues donde se mantuvo dentro de sus esquemas tradicionales operó como elemento conservador, y donde pretendió cambiar, entró en colisión con el sistema político, produciéndose un divorcio frustrante para ambos.
d) La gratuidad de la enseñanza primaria y media pareció constituir un ideal pleno para los hombres de la segunda mitad del siglo XIX. Hoy se advierte claramente la limitación de esa idea frente a desigualdades sociales que no se superan por la mera gratuidad. Sin una compensación –en horas de escolari-

dad, prestación de ayudas extracurriculares, aporte de medios auxiliares– no se corrige, salvo casos excepcionales, la desigualdad de oportunidades.

e) El desarrollo de universidades privadas, que se planteó como una respuesta democrática competitiva a los viejos monopolios estatales, y que aparecía incluso progresiva económicamente, pues imponía el financiamiento de su propia educación a las clases altas (usualmente usufructuarias en proporción mayor que el resto de la sociedad de los fondos públicos destinados a esa finalidad), tuvo otras consecuencias negativas. Fundamentalmente, llevó a que la Universidad dejara de ser un factor de integración social, pues, al compartimentar los alumnados y acoger factores de diferenciación social, difícilmente logra asumir el rol de conductor del proceso de transformación.

5. **Educación y medios de comunicación**

La educación experimenta, en los últimos años, una competencia enormemente vigorosa de los medios de comunicación social. En la transmisión de valores sociales (hábitos de vida, modelos de consumo, etc.) los medios de comunicación se erigen en un factor tanto o más importante que los institutos de enseñanza, especialmente la radio o la TV, cuando no se ha traspasado la barrera de la alfabetización. El tema, vinculado al ejercicio de libertades amparadas en general por las Constituciones, ha merecido respuestas diversas y ninguna adecuada:

a) El sistema de libertad total (dentro del límite de la disponibilidad de ondas que cada Estado puede aprovechar) ha conducido, por la excesiva comercialización, al empleo de los medios de comunicación en forma desapegada de la promoción de los valores sociales deseables.

b) Los sistemas de monopolio estatal han llevado, invariablemente, a su empleo abusivo por razones de orden político.

Por un lado, el egoísmo; por el otro, el autoritarismo. Se llega así a un punto en que el factor ético readquiere relevancia. Tantas veces preferido en los enfoques relativos al desarrollo, aparece allí una dimensión en que se hace fundamental, pues la libertad en el empleo de esos medios –que parecería la solución acorde con una concepción democrática de la sociedad– sólo puede funcionar si logra desarrollarse una sólida ética, capaz de superar las deformaciones y los vicios de la visión comercialista. La ética aparece, en esa perspectiva, no ya como un fenómeno del ámbito individual, sino como un factor fundamental de regulación social.

6. **La palabra impresa**

Los medios de comunicación social a través del impreso –diarios, revistas, libros– no muestran una expansión real, pese al avance de la educación. Las publicaciones periódicas están relativamente estancadas en su circulación, y el ascenso significativo que experimenta el libro se registra en algún sector, como el del libro técnico. Es evidente que la eventual demanda de comunicación social ha sido absorbida por los medios electrónicos, sin duda configurativos y definidores de la sociedad actual, razón por la cual no tiene sentido imaginar un desarrollo integrado sin ellos o contra ellos.

7. Democracia y desarrollo

No puede concebirse ningún modelo de sociedad democrática, sin un desarrollo dinámico. Las expectativas de consumo que crean los medios de comunicación son difíciles de manejar para un gobierno democrático, que requiera mantener una tasa de ahorro importante para sustentar la inversión necesaria para el crecimiento. A su vez, si no cuenta con una educación armonizada con los valores sociales que esa sociedad desea promover como elementos de aglutinamiento colectivo y con los programas de desarrollo que aspira a ejecutar, difícilmente alcanzará el éxito, pues no contará con el factor humano, que es condicionante básica del desarrollo. No puede concebirse, entonces, una propuesta de desarrollo económico, que no se conjugue con la educación y los medios de comunicación. Ello, a su vez, vuelve a plantear un tema fundamental de ética social: una democracia que se precie de serlo, sólo alcanzará su objetivo si no emplea estos medios como una máquina totalitaria para domesticar rebeldías o amaestrar conciencias, peligro en el cual caen, por definición, los gobiernos autoritarios y que suele amenazar también a los democráticos, poniendo en riesgo la naturaleza del régimen.

Queda claro, entonces, que tanto el desarrollo económico como sus factores determinantes (políticos, educativos, etc.) deben armonizarse a partir de una definición profunda de los fines a que se aspira. No puede diseñarse ni un sistema educativo que realmente alcance su objetivo final, ni una programación económica plenamente lograda, si se desconocen los fines a que aspira la sociedad. Y ello constituye, antes que nada, una definición filosófica, cultural en el sentido antropológico de la palabra. No es lo mismo imaginar una sociedad cuyos valores se ubican en el hombre individual, que otra que los pone en lo colectivo; una que concibe al desarrollo como un procedimiento de acumulación y distribución de riqueza y otra que lo ve como una evolución equilibrada de logros materiales con éxitos políticos y espirituales; una que ve al desarrollo agotándose en sí mismo, y otra que lo concibe como un medio instrumental para alcanzar aspiraciones humanísticas.

PARTICIPACION: ¿QUIENES, COMO Y PARA QUE?

Carlos Franco Cortés

Se ha llamado la atención acerca de la crítica importancia que asume la participación popular en el desarrollo social de la región en la década de los 80. Quisiera aprovechar tal afirmación para referirme a dos cambios necesarios en nuestra manera de reflexionar acerca del desarrollo social para encarar el desafío de los 80 en mejores condiciones que en las décadas pasadas.

Al hablar de participación se hace referencia básicamente a tres elementos fundamentales:

a) Los sujetos o actores sociopolíticos del desarrollo.

b) Los procesos sociales, las organizaciones institucionales y los sistemas políticos que condicionan su acción.

c) El proceso de toma de decisiones políticas.

En otros términos, se tiene que contestar a las siguientes preguntas: ¿quiénes, cómo y para qué participar?

Estas preguntas, cuya importancia es decisiva, no tienen respuesta con los conocimientos actualmente disponibles. Y no la tienen, por lo menos en parte, dada la insuficiencia de los enfoques sobre desarrollo social en la región y, más precisamente, por la dirección que ha adoptado la reflexión acerca de éste en los organismos internacionales y en las administraciones estatales.

La reflexión acerca del desarrollo social se ha orientado, en los últimos años, sea a criticar la disociación entre "lo social" y "lo económico" implicada por la misma noción de "desarrollo social", sea a proponer una prolija relación de objetivos o finalidades que permitan redefinirlo. De este modo, el desarrollo social se ha identificado con los procesos globales que se plantean: "erradicar la pobreza extrema", "reducir las desigualdades sociales", "satisfacer las necesidades básicas", "incrementar la calidad de la vida", "promover el ejercicio de los derechos humanos", etc.

Al procederse de esta manera, el concepto mismo de desarrollo social corre el riesgo de extinguirse, ya que tales finalidades se encuentran asociadas a enfoques más elaborados teóricamente y que no portan con ellos la desafortu-

nada disociación antes señalada. Se trata de esa arborescente gama de ideas rotuladas con nombres "prestigiosos", tales como "enfoque unificado del desarrollo", "desarrollo integral", "otro desarrollo", "desarrollo orientado por las necesidades básicas", "desarrollo autocentrado", "desarrollo participativo", "autodesarrollo", etc.

No cabe duda que la definición de nuevos objetivos, ligada a la proposición de nuevos valores, influye en la manera de apreciar el proceso de desarrollo y permite replantear, bajo una nueva óptica, los problemas tradicionales y, al mismo tiempo, hacer visible aquellos que, no por ocultos, son menos reales. Sin embargo, por el camino de las finalidades deseadas no se llega a revelar el sentido del desarrollo posible de la región.

No se trata aquí de discutir el mayor o menor grado de precisión, generalidad o comparabilidad de los contenidos de tales objetivos. Tampoco se busca recordar la trivial inocuidad de los grandes objetivos declarativos producidos por los gobiernos de la región. Menos aún se trata de criticar el evidente carácter ético y normativo en que parecen fundarse. La observación tiende a cuestionar, por un lado, la presunción de que la naturaleza real del desarrollo se identifique con los objetivos declarados y, por otro, criticar el sesgo metodológico por el cual, a partir de la calidad de las finalidades, se cree resuelto el problema de los medios para su logro.

El sentido de esta observación queda más claro de recordar que el mismo discurso que propone la realización del objetivo "satisfacción de las necesidades básicas de la población de más bajos ingresos" ignora la específica combinación de agentes sociopolíticos que están en condiciones de alcanzarlo, o asigna esta tarea a una "responsable y eficaz administración pública". Cuando se propone el objetivo de "mejorar la calidad de vida de los más pobres", ella se asocia exclusivamente con el incremento de los recursos destinados a mejorar los servicios públicos o, en el mejor de los casos, con los cambios en la distribución del ingreso, el aumento en la oferta de puestos de trabajo, etc., desconociendo que ciertas dimensiones de la calidad de la vida, "aun de los pobres", son más sensibles a las maneras a través de las cuales tales cambios se procesan que a los productos físicos o materiales de éstos.

La disociación entre "lo social" y "lo económico" en los 60 cedió el paso, en los 70, a la disociación en la reflexión entre las finalidades, los medios y los sujetos del desarrollo. Por ello se registra el constante conflicto entre la calidad del discurso sobre el desarrollo y la mediocridad de los procesos reales o se tiene esa molesta sensación de evanescencia que acompaña al esfuerzo por comparar el esplendor argumentativo de los enfoques, a la sombra de los indicadores de la indigencia o la pobreza en la región.

No es, por cierto, la ilusión en el poder de los enfoques o teorías para cambiar la realidad la que se encuentra detrás de esta crítica. La razón es más trivial; se basa en la creencia de que nada hay más práctico, en el sentido de más útil, que un enfoque teórico adecuado.

En este sentido, la utilidad y la relevancia social de los enfoques del desarrollo social se revelarán en la medida que se enraícen en conceptos que relacionen dinámicamente los objetivos posibles con los estilos que organizan su realización y los sujetos sociales que están en condiciones reales de promoverlos y

dirigirlos. Se exige, entonces, extender el esfuerzo intelectual para definir lo que resulta decisivo: quiénes y cómo.

Este cambio en la dirección de la investigación se basa en la sospecha de que el problema del desarrollo será mejor abordado si se percibe que sólo un determinado rango de específicas combinaciones económicas, políticas y culturales pueden asegurar, en cada país, la realización progresiva de los objetivos planteados. Sólo cierto arreglo de sujetos sociales permite generar tales combinaciones y transmitirles la voluntad política que asegure su continuidad. De acuerdo a esta visión, que no hace otra cosa que recoger las duras evidencias del pasado, ni los medios, ni los sujetos del desarrollo social son técnica, social, política o culturalmente ilimitados, neutros o se encuentran libremente disponibles. Y, lo que es más, ellos no se encuentran implicados directamente, o no se desprenden linealmente, de la naturaleza de los nuevos objetivos atribuidos al desarrollo. En este sentido, el teórico del desarrollo o el planificador social no van a descubrir la específica combinación de medios y sujetos sociales que sostengan el desarrollo, comparando el sentido de los objetivos con los medios disponibles y la situación actual de los grupos sociales en una sociedad dada.

Mirado el asunto desde esta perspectiva, para definir "otro desarrollo" y, acaso, para dotar de un contenido distinto y relevante al "desarrollo social", resulta crucial reorientar el interés intelectual hacia la dinámica sociopolítica de cada sociedad nacional para descubrir las formas específicas en que se constituyen los sujetos sociales, las resistencias y apoyos que encuentran en los escenarios económicos y políticos en los que actúan, las posibilidades y bloqueos que derivan de las tradiciones nacionales de las cuales proceden y en cuya matriz se desarrollan, y los contenidos actuales y prospectivos de sus específicas imágenes del futuro, incorporados, como están, a sus estilos de participación.

Ciertamente no se dará un solo paso en esa dirección de mantener la creencia ingenuamente soberbia, o soberbiamente ingenua, en que "los objetivos y los métodos del desarrollo están más claros y que el problema radica en encarnarlos en el Estado o en los funcionarios públicos o en algún sujeto político privilegiado". Si no se cambia esta creencia, el estilo de crecimiento en la región seguirá secretando marginales, los enfoques del desarrollo levitando y los responsables del desarrollo social atenuando el escándalo. Al fin de cuentas, un ejercicio colectivo de humildad no vendría nada mal...

POLITICAS SOCIALES Y DE DESARROLLO: ALTERNATIVAS PARA SU INTEGRACION

Jorge Graciarena

En los diversos foros donde se analiza y debate el proceso de desarrollo latinoamericano es cada vez más frecuente escuchar voces clamantes que denuncian el retraso del desarrollo social frente al vigoroso crecimiento reciente de las economías latinoamericanas. Esta temática recurrente distribuye las culpas entre diversos responsables: el Estado, los regímenes políticos, la dependencia externa, las clases sociales y la falta de espíritu empresarial, entre otros.

Ultimamente, se ha puesto un interés particular en la gravitación de las políticas sociales, esto es, en sus alcances y limitaciones intrínsecas y en diversos estilos de desarrollo. En la medida que sus límites son cercanos y, por lo tanto, visibles, la atención se ha dirigido hacia el examen de las soluciones posibles para superar sus notorios constreñimientos. Algunos proponen la solución agregativa que consiste en multiplicar las políticas tratando de que sus objetivos sean cada vez más específicos en relación con grupos determinados y más concretos en los beneficios que distribuyen. Otros, en cambio, reaccionan contra la excesiva sectorialización que fragmenta y desnaturaliza la unidad de las políticas sociales proponiendo conjuntos orgánicos de medidas que se muevan hacia los variados centros estratégicos de un universo social, que suele ser la comunidad o una población estadísticamente determinable (los pobres, por ejemplo).

En cualquier caso, estas alternativas comparten la limitación de ser propuestas que buscan una mayor proyección y eficacia de las políticas sociales mediante arreglos y reordenamientos internos, como si los problemas surgidos en los cuestionamientos que ellas enfrentan fueran explicables en su propio marco.

Nadie niega que es mucho lo que cabe hacer para mejorar el diseño, planificación e implementación de las políticas sociales. Pero nadie puede tampoco afirmar que su crisis actual se genera y agota sólo en su contexto limitado. Es parte de una crisis más general del desarrollismo latinoamericano, como se

ha señalado en otra parte.[1] De ahí que parezcan tener sentido unas rápidas notas que apuntan a este problema más general del desarrollo latinoamericano y de cuya crisis las políticas sociales constituyen una expresión subordinada.

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

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

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

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

Por eso, las políticas sociales no están presentes en el *corpus* del pensamiento económico, clásico, que en el caso del liberalismo, sea en su versión manchesteriana, sea en las actuales tendencias neoclásicas de cuño monetarista, dejan la responsabilidad de resolver los problemas sociales al mercado, mediante sus mecanismos de asignación y distribución de ingresos. En tal esquema no hay lugar ni justificación teórica para las políticas sociales. En todo caso, se las acepta como un mal menor siempre que se las aplique transitoriamente. Si finalmente se las admite es por razones más bien altruistas y mientras las fuerzas del mercado se toman el tiempo necesario para alcanzar las soluciones orgánicas requeridas por los fenómenos de retraso e incongruencia real que estos problemas sociales representan. Por eso, las políticas sociales son residuales y subordinadas a las políticas de desarrollo; algo así como un furgón de cola que sigue la marcha del convoy.

---

[1] Cf. J. Graciarena y R. Franco, *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981, Parte primera.

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

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

Esta común desconexión entre estrategias de crecimiento y políticas de desarrollo social suele tener consecuencias contradictorias, cuando, por ejemplo, los efectos del crecimiento productivo resultan más negativos para la equidad que lo que puedan enmendar las políticas sociales. Esto ha estado ocurriendo en más de un país de la región donde se han puesto en práctica estrategias de crecimiento que han generado procesos concentradores de la riqueza, el ingreso, los servicios y la educación, sin que las políticas sociales hayan podido revertir, ni aun compensar, estos efectos socialmente perniciosos.

En estos casos, la ampliación de las políticas sociales no significa necesariamente un cambio en la dirección y el sentido del crecimiento de la economía ni de sus efectos sociales inequitativos. Tampoco eso indica una alteración de su relación subordinada con las estrategias de crecimiento, que ponen sus objetivos incrementalistas en una posición de prioridad frente a las metas sociales. [2]

Algunos señalan que las políticas económicas son siempre sociales porque producen efectos que llegan a las personas y afectan sus relaciones sociales. Quién podría cuestionar una afirmación que parece evidente por sí misma. Pero lo que cuenta es cómo se distribuyen las cargas del esfuerzo de desarrollo y quiénes reciben sus frutos. Porque cualquier alternativa de crecimiento lleva implícito un patrón distributivo que responde a las preguntas "a quiénes, de quiénes y para quiénes" y que se pone en acción con la dinámica del crecimien-

---

2 Es importante que quede claro que aquí no se está construyendo un argumento en contra de las políticas sociales en su sentido más restringido, esto es, asistencialista y paliativo. Antes bien, lo que se intenta es fundamentar una posición que jerarquice el *status* de todas las políticas sociales frente al desarrollismo incrementalista que, con pocas excepciones, prevalece en la planificación general y en las políticas públicas de desarrollo. Es innegable que cualquier política social es, en algún grado, beneficiosa, sobre todo cuando está dirigida a aliviar carencias y sufrimientos extremos. Pero no es esto lo que aquí está en cuestión, sino el *status* de la política social en las estrategias de desarrollo; particularmente con vistas a erradicar problemas sociales mediante cambios estructurales descartando, por lo tanto, las soluciones transitorias que sólo procuran mitigar sus efectos mediante diversos paliativos.

to, formando parte inseparable de ella. En el curso de su desarrollo puede modificarse por efecto de diversas presiones sociales, empero sus márgenes de variación serán tan estrechos como lo permita la estrategia de crecimiento que se implementa y que constituye un foco especial de atención del Estado y de las fuerzas sociales dominantes. Se trata, ciertamente, de un asunto político de la mayor magnitud.

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

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

En última instancia, lo que puede resolver estos problemas sociales es una nueva y positiva relación de poder. Por ejemplo, las medidas paliativas de la pobreza que no persigan al mismo tiempo la inserción estructural y la participación social de los pobres, proporcionándoles los recursos necesarios para incrementar su poder social (concientización, capacitación, organización, movilización), sólo pueden tener muy limitadas consecuencias en el medio y largo plazo. Hasta puede ocurrir –como ha sido señalado– que los paliativos sean contraproducentes, en la medida que tiendan a perpetuar los fundamentos estructurales de la condición de pobreza.

Una conclusión de gran importancia –que repite una afirmación inicial– es que no todo tipo o esquema de crecimiento productivo asegura el desarrollo social, tal como han definido al desarrollo integrado la Estrategia Internacional del Desarrollo y la CEPAL. Un estilo de desarrollo integrado tendría que contribuir en primer lugar a resolver el problema de la heterogeneidad estructural, elevando la productividad de los sectores rezagados y su ingreso medio, mediante la modernización de sus estructuras productivas (tecnología, capitalización,

capacitación, organización). Cabe tener en cuenta que en estos sectores de baja productividad, también llamados "informales" cuando son urbanos y "campesinos" en el medio rural, se concentra la gran mayoría de la población con problemas sociales y que la raíz de éstos se encuentra en las condiciones de subempleo y bajos ingresos que caracterizan al sector. Sin embargo, estos productores precarios poseen una gran importancia económica como abastecedores de productos para el mercado interno y consumo popular, principalmente de alimentos y otros bienes-salario.

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

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

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

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

Queda aún un problema mayor, que no sería justo dejar de lado. Quizás, la cuestión más seria que suscitan las políticas sociales sea la verticalidad asistencialista. Proviniendo del Estado y de otras instituciones benefactoras, son diseñadas y aplicadas sin que prácticamente haya participación alguna de los interesados en la gestación y aplicación de las políticas mismas. Si éstos per-

manecen, en la mayor parte de los casos, en una posición de casi completa pasividad es porque los esquemas de desarrollo social se conciben con criterios autoritarios y son puestos en práctica por medios burocráticos. A las carencias de recursos económicos, éstas prácticas suman la indigencia social de no participación, todo lo cual acentúa la sensación de impotencia que caracteriza a los desposeídos.

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

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

Políticas económicas y políticas sociales: una recapitulación

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

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

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

Para corregir estas distorsiones sociales se diseña una política social que se implementa independientemente, y cuyos fines y metas pueden (o suelen) ser contradictorios, cuando no antagónicos, con los de la política económica oficial

y de su distribución social implícita. Este es, ciertamente, el caso de las políticas sociales compensatorias que procuran paliar las distorsiones distributivas, que –como se ha visto– derivan del funcionamiento del mercado y de las fuerzas sociales que en él actúan con recursos y potencialidades bien diferenciados por su propiedad e ingresos.

Por lo tanto, el resultado natural es que las políticas sociales están desmembradas del *corpus* principal de la planificación del desarrollo. No pueden ofrecer más que paliativos de alcance limitado, tanto por la magnitud de los recursos disponibles como por el hecho de que carecen de capacidad suficiente para corregir las consecuencias sociales de los actuales procesos de desarrollo económico, que en variable medida son indeseables para el desarrollo social, pues recrean las situaciones que se procura superar con el concurso de las políticas sociales.

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

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

Para consolidar un efectivo desarrollo social, será menester que la estrategia conjunta apunte a la transformación de las estructuras heterogéneas y diferenciadoras que están en las raíces de los mayores y más difundidos problemas sociales de la región (desnutrición, subempleo generalizado, bajos ingresos, analfabetismo, pobreza). También será necesaria una permanente función reguladora sobre la operación de las fuerzas del mercado, porque cuando quedan libradas a su lógica real favorecen la acumulación de propiedad e ingresos. La capacidad de los mecanismos planificadores dependerá de su apertura a la participación y al control social. Una planificación autoritaria no garantiza necesariamente mayores grados de justicia distributiva y desarrollo social.

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

IV

RELACIONES ENTRE POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES

CONSIDERACIONES ECONOMICAS PARA LA POLITICA SOCIAL Y DIMENSION SOCIAL DE LA POLITICA ECONOMICA

Jorge Méndez Munévar y Alvaro García Hurtado

Durante las últimas décadas, muchos países de la América Latina parecen enfrentados a un dilema espectacular en el campo de la política de desarrollo económico y social. De un lado, está el neoclasicismo que, aplicado como una doctrina en que predominan consideraciones puramente económicas, no satisface las aspiraciones de cambio y de participación de las clases populares. Del otro, el cambio social acelerado, a veces en forma de populismo, que puede conducir a un deterioro del proceso económico y de la tasa de crecimiento. La experiencia indica que tanto una posición como la otra pueden menoscabar la democracia y, consiguientemente, a llevar a restricciones de la libertad individual.

Puede que ese dilema tienda a persistir y a aumentar la insatisfacción social, por el insuficiente conocimiento de que se dispone sobre las relaciones entre los objetivos sociales y sus aspectos económicos. La solución de los problemas sociales, el alivio de la pobreza extrema, por ejemplo, tiene un indudable valor económico, al aumentar la capacidad productiva de los beneficiados. Por otra parte, el gasto social por lo general significa transferir recursos de unos sectores de la sociedad a otros. Por ello es importante que, en el momento de tomar decisiones sobre el gasto social, se tenga conciencia tanto del valor económico potencial de resultados que se obtendrán con él, como de los efectos que producirá en la tasa de crecimiento de la economía. En el estado actual de la ciencia económica y de la práctica de las políticas de desarrollo, es frecuente que ni lo uno ni lo otro se considere suficientemente.

El ideal sería poner en marcha políticas que, al mismo tiempo, permitieran un crecimiento acelerado de la inversión, y una atención prioritaria de las necesidades de las grandes mayorías pobres, en un ambiente de libertad individual. En América Latina, ese ideal se ha buscado con empeño pero, generalmente, sin el éxito esperado. Las altas tasas de crecimiento logradas temporalmente en algunos países no han logrado aliviar los problemas sociales y, del otro lado, los intentos de solución masiva de los problemas sociales han estado acompañados de dificultades en el proceso económico.

Quienes han seguido con interés los esfuerzos de los países de la región en el campo de la política de desarrollo, coinciden en señalar que todo esto configura un serio vacío conceptual, técnico y operacional, que debe ser llenado con mucha urgencia. El presente trabajo quiere exponer los principales puntos en que el relacionamiento entre los programas sociales y sus implicaciones económicas es más evidente.

A. HACIA UNA DEFINICION OPERATIVA DEL PROBLEMA SOCIAL[1]

El tema es el de los programas sociales en su relación con la cuestión económica. Parece válido, por lo tanto, partir preguntándose: ¿Qué se entiende por problema social? Surge, de inmediato, la imagen de conocidos dramas humanos: pobreza, marginalidad, incertidumbre y otras tantas manifestaciones de injusticia. Estas imágenes son, sin embargo, insuficientes para definir las características que deben tener los programas que se dirigen a superar aquellos problemas.

La realidad concreta y objetiva es la existencia, en América Latina, de más de 100 millones de personas que no tienen acceso a un conjunto de bienes y servicios indispensables para subsistir en condiciones compatibles con la dignidad humana. Dicha preocupación es reforzada por la comprobación de que, después de un exitoso período de crecimiento económico –como fue el decenio de los sesenta, donde la región logró una tasa de crecimiento del producto levemente inferior al 6% anual–, el número absoluto de personas en situación de pobreza permaneció invariable. Esto resulta aún más grave cuando se sabe que existen actualmente los recursos necesarios para superar el problema de la pobreza. En efecto, en la mayoría de los países para los cuales se posee información, existen condiciones propicias para que la totalidad de los pobres pudieran dejar de serlo, mediante transferencias de recursos que no requerirían ser, en promedio, superiores al 12% del ingreso disponible del 10% más rico de la población. La primera característica de los problemas sociales surge con claridad: se trata, fundamentalmente, de un asunto de distribución de la riqueza y del bienestar y no necesariamente de un problema de carencia de recursos.

Esta desigualdad en la distribución se basa en un sistema económico que margina de los frutos del crecimiento a amplios sectores de la población. De hecho, al estudiar las características de los grupos sociales afectados por el problema social, se concluye que quienes no satisfacen adecuadamente sus necesidades básicas tienden a coincidir con quienes tienen problemas de empleo. La vinculación más directa se presenta entre pobreza y subempleo, particularmente en el sector rural. A su vez, el problema del empleo se relaciona con dos conceptos definitorios de la realidad latinoamericana: el de heterogeneidad estructural y el de mercados diferenciados de trabajo y empleo.

La CEPAL ha planteado, desde hace años, que una característica central del sistema económico predominante en la región es su heterogeneidad estructu-

---

[1] En el presente trabajo no se hacen citas, si bien figuran referencias a diversos autores. Esto de ninguna manera debiera interpretarse como que los autores pretenden arrogarse la paternidad de todas las ideas aquí contenidas. Muy por el contrario, la falta de citas literales es producto de la imposibilidad en un trabajo de este tipo de hacer mención a la vasta y rica literatura existente, sin incurrir en omisiones importantes.

ral. El sector moderno de la economía concentra el progreso técnico, dejando al margen a amplios sectores sociales y productivos. De allí que este proceso se realimente y agudice y que, por lo tanto, la dinámica de las economías de la región se caracterice por ser concentradora y excluyente.

A su vez, PREALC ha mostrado que la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo. O sea, existe un pequeño sector, integrado por quienes laboran en los estratos más modernos, que registra alta productividad y elevados niveles de remuneración; y otro sector, de mayor dimensión, constituido por los ocupados en los estratos intermedios, con más bajos niveles de ingreso y productividad. La mayoría se ve obligada a trabajar en el sector tradicional, en condiciones de baja productividad y, normalmente, con reducidos y fluctuantes niveles de ingreso. Entonces, *una segunda raíz del problema social es la existencia de un sistema económico que concentra el progreso técnico y, consecuentemente, genera una estructura del empleo heterogéneo.*

Esta situación, sumada a la alta concentración del ingreso y la riqueza, explica por qué la región, pese al alto crecimiento económico, presenta una insuficiente irradiación social de dicho crecimiento. Particular importancia adquiere, desde esta perspectiva, el problema del empleo y, en particular, la situación de subempleo que afecta a una alta proporción de la fuerza de trabajo latinoamericana.

Conocida la causa circular entre los distintos planos de la heterogeneidad estructural (tecnología, productividad, segmentación laboral, pobreza), se hace imprescindible que las políticas sociales enfrenten los problemas que surgen de la actual estructura del empleo y, en particular, fomenten una reasignación parcial del excedente de la economía hacia aquellos sectores productivos con menor capacidad de acumulación y, por ende, con índices más altos de subempleo.

Gran parte del problema social reside, por lo tanto, en la forma en que el proceso económico se desenvuelve. Esto significa que los problemas sociales no podrán solucionarse integralmente sólo mediante programas dirigidos a aliviar los síntomas de la pobreza. Hay que corregir las tendencias del modelo económico prevaleciente a la concentración de la riqueza y a la falta de participación de grandes mayorías de la población en los frutos del crecimiento. En ese primer sentido, la relación entre lo social y lo económico es crucial, y debe hacerse resaltar todas las veces que quieran plantearse programas sociales.

Cuando los desequilibrios en la distribución de la riqueza alcanzan la magnitud que tienen en América Latina, y esta situación resulta en que aproximadamente el 40% de la población vive en condiciones de pobreza, no se está frente a un problema simplemente económico. En la sociedad existen mecanismos de poder político que permiten afrontar esta situación y buscar, frente a tales desequilibrios, una verdadera integración social. Por lo tanto, debe buscarse en ese poder político una base para entender y, posteriormente, aliviar los desequilibrios mencionados.

El poder político se funda sobre una estructura jurídico-legal que permite a los distintos grupos sociales expresar sus necesidades y aspiraciones, y pujar por su realización. Esta posibilidad de participar, y el aprovechamiento que de ella se haga, determina la representatividad que los distintos grupos sociales tengan en la definición del *modus operandi* de la sociedad y, por lo tanto, de la manera en

que ésta satisfaga sus necesidades. Desde esta perspectiva, puede hablarse de *pobreza política* como aquella situación sufrida por sectores que no cuentan con recursos de poder (organización, representación, conciencia) ni con las condiciones básicas (educación, información, salud, ingreso) para participar en el proceso de toma de decisiones.

Se sabe que el Estado es el más fundamental mecanismo de expresión del poder político. Esto es, a través de sus acciones –económicas y políticas– realiza y da cohesión a un proyecto político que, por supuesto, no responde linealmente a un solo grupo de intereses, pero que tiende a representar a los grupos con mayor poder relativo. Así, el Estado se convierte en un mecanismo de integración y sustento del orden político que se utiliza para impulsar un proyecto nacional, concretamente a través de la planificación, entendida como instrumentación técnica de un proyecto político. El Estado incide decisivamente sobre el orden económico y, por lo tanto, sobre la situación relativa de bienestar de los distintos grupos sociales. Así, *una tercera característica del problema social es que sus soluciones son función del acceso diferenciado de los sectores sociales a las instancias constitutivas y expresivas del poder político y, muy concretamente, al Estado.*

La magnitud que tiene el problema social en la región y los fundamentos económico-estructurales y políticos de dicha situación llevan a pensar que una estrategia de desarrollo tendiente a superarlo necesariamente debe tener características globales o estructurales, en las que esos tres grandes componentes, económico, político y social, propiamente dicho, deben ser tenidos en cuenta simultáneamente.

Como conclusión lógica de lo anterior emerge, por una parte, la necesidad de conferir a las políticas sociales las condiciones suficientes para lograr que la estructura productiva y distributiva sea compatible con las metas de bienestar para las mayorías. Y, por otra, surge la necesidad de que el poder político del Estado se sustente en una amplia coalición social donde los intereses de las mayorías estén debidamente representados y existan canales efectivos de comunicación entre estos grupos del Estado. Por lo tanto, la política social no debiera ser una acción compensatoria y subsidiaria del crecimiento económico, sino un conjunto de acciones que modifican los factores estructurales que están detrás del mercado y que, por su intermedio, transforman las modalidades de asignación de recursos –además, de reorientar el gasto público– y del producto social, con el objeto de favorecer a los más pobres, política y económicamente crear las condiciones estructurales que aseguren un bienestar permanente y creciente para la comunidad en su conjunto.

O sea, el éxito de la política social depende tanto de la coherencia técnica con que se enfrenten las condicionantes estructurales del problema social, como de la acción paliativa directa del Estado y de la voluntad política para llevar a cabo esta tarea. Lo "social", por lo tanto, no puede ser aislado de lo económico y de lo político, a riesgo de diluirse en una acción fragmentaria que sólo tendrá por resultado el prolongar la situación de incertidumbre, marginalidad y pobreza en que viven más de 100 millones de latinoamericanos.

En términos teóricos, sin embargo, pueden distinguirse dos áreas básicas para la solución del problema social: aquella de la coherencia y la eficiencia técnica de las acciones destinadas a superarlo, y la relativa a la construcción y

expresión de una voluntad política que acompañe y sustente dichas acciones. Esta ponencia se concentrará sólo en el primer aspecto. Este hecho, sin embargo, no debe interpretarse como que se quita importancia a las consideraciones políticas. Muy por el contrario, el cambio social sólo es posible si las grandes mayorías tienen acceso efectivo a los órganos del poder político, convirtiéndose así en sujetos activos del necesario proceso de cambios.

B. TEORIA Y PRACTICA DEL DESARROLLO ECONOMICO Y LA SUPERACION DEL PROBLEMA SOCIAL EN AMERICA LATINA

En una realidad compleja, multidimensional e interdependiente, el "problema social" no puede pensarse en forma aislada. Cuando se intenta analizar las formas de su superación hay que considerar tanto la teoría y la práctica del desarrollo económico como la distribución de sus beneficios. En efecto, las concepciones sobre el crecimiento económico condicionan estrechamente las acciones tendientes a superar el problema y, viceversa, las acciones sociales pueden tener profunda influencia sobre la intensidad y las características del crecimiento.

1. Concepciones sobre la relación entre crecimiento económico y la superación del problema social

Es indudable que no existe una sola teoría y una sola práctica del desarrollo. Muy por el contrario, en la región se han implementado muchos y diversos proyectos nacionales de desarrollo. El ILPES ha hecho en *El Estado de la Planificación en América Latina y el Caribe* una extensa descripción de esas diversas formas, señalando la existencia de cuatro estilos de planificación que, a su vez, definían diversas modalidades de superar el problema social, que hoy se practican en la región.

A partir de dicho documento, pueden distinguirse dos grandes enfoques respecto a la relación entre crecimiento económico y superación del problema social, de los que se deducen algunos mecanismos para alcanzar los objetivos sociales y de distribución del ingreso.

El primero de estos enfoques –basado en la teoría económica tradicional y, fundamentalmente, en su versión neoclásica– plantea una relación mecánica entre crecimiento y bienestar y, por lo tanto, prioriza los objetivos de crecimiento. O sea, supone que el crecimiento a través de "efectos derrame" beneficia automáticamente a toda la población, a consecuencia de lo cual la forma más eficiente de superar el problema social es acelerando el ritmo de crecimiento. Sin embargo, se reconoce la necesidad de que el Estado –sin interferir en las decisiones del mercado respecto a la asignación de recursos– preste ciertos servicios sociales que el mercado no provee. Así, se acepta la existencia de una "política social" reducida a ciertas esferas y subsidiaria a los objetivos de crecimiento. La importancia y magnitud de estas políticas genera diferencias entre los diversos países que implementan o han implementado este enfoque; pero, en lo esencial, que en el mediano o largo plazo el crecimiento constituye la única solución al problema de la pobreza.

El segundo enfoque no acepta la correspondencia directa y automática entre crecimiento y bienestar social y, por lo tanto, plantea la necesidad de que el Estado actúe e intervenga directamente para garantizar ciertos aumentos sustanciales en la calidad de la vida, muy particularmente, de los sectores de menores recursos. Hay diferencias en este enfoque respecto a la cantidad y profundidad de las transformaciones en la estructura económica, política y social que se exigen para alcanzar las metas sociales. En todo caso, se otorga a los objetivos sociales una importancia central, ya que no se acepta que deriven automáticamente del crecimiento. Además, el Estado ocupa un rol esencial en la creación de las condiciones que hagan viable la consecución de dichos objetivos.

2. Algunas críticas a la concepción neoclásica

Como ya se dijo, la primera de estas concepciones postula que el mercado en forma libre y espontánea –salvo en ciertas situaciones especiales– logra un nivel y una composición del producto ideal, esto es, como lo definiera Pigou, una situación donde no existe otra alternativa de producción que lleve a la comunidad a una situación mejor. De esta definición se desprende que la acción debe tener un carácter "neutral" del Estado[2] no interfiriendo en la de asignación de recursos por el mercado. Cualquier intervención, se afirma, afectaría de tal forma que los miembros de la sociedad que "ganan" con los cambios producidos son incapaces de compensar a los que "pierden" con dicho cambio y, por lo tanto, no existe una ganancia neta para el conjunto.

Esta concepción es criticable tanto porque su fundamento ético es incompatible con los objetivos de igualdad y justicia social, como por no tomar en cuenta las especificidades de las estructuras económicas y sociales de América Latina.

Bentham sostenía que la suma algebraica de los intereses de los individuos es igual al interés de la sociedad, que lo conduce a sostener que al velar por sus propios intereses el individuo sirve también a la sociedad. Esta afirmación, además, va acompañada de una visión hedonista del ser humano, absorbido completamente en la tarea de lograr un bienestar material individual cada vez mayor. Los autores de este trabajo consideran que hay una dimensión sociocomunitaria que es parte esencial del ser humano, por lo que no pueden aceptar –en el plano ético– la teoría económica tradicional. Esta, por lo ya dicho, se siente capaz de desligarse del problema distributivo. En efecto, al suponer que al individuo no le reporta "placer" que un semejante más necesitado que él satisfaga total o parcialmente sus necesidades, no hay razón por la cual se deben transferir recursos desde quienes tienen sus necesidades satisfechas a aquellos que no las tienen. En sus términos, la utilidad marginal del ingreso no es superior para los grupos más pobres y, por ende, la "utilidad social" no aumenta con dichas transferencias.

La concepción ética que subyace a la teoría económica tradicional –y, muy particularmente, a su vertiente neoclásica– es incompatible con un modelo o estilo de desarrollo que busca, a través de la igualdad de oportunidades, puedan

---

[2] No se desconoce que esta teoría reconoce la necesidad de que el Estado intervenga en situaciones excepcionales. Estas serán descritas y comentadas más adelante.

realizarse las múltiples dimensiones del ser humano. Estas consideraciones sobre lo "ético" en economía, y sobre el pensamiento de Bentham, podrían parecer anacrónicas. Sin embargo, son de gran actualidad, particularmente en América Latina, donde han resurgido ideas utilitaristas que parecían haber quedado sepultadas por los avances de la filosofía y las ciencias sociales en general.

Como ya se dijo, la teoría económica tradicional no toma en consideración las raíces estructurales del problema social en América Latina. Una de las características centrales de la región es su enorme heterogeneidad económica y social, que explica, en buena medida, la actual situación de desigualdad social y constituye, además, la principal barrera para su superación. Su bajísima productividad condena a los estratos inferiores a una situación de pobreza e insatisfacción de sus necesidades básicas. Además, la heterogénea y desigual distribución del capital productivo, y de la calificación técnica, y de la educación en general introducen "segmentaciones" en los mercados del trabajo que otorgan carácter permanente a la desigual distribución original de los ingresos y la riqueza. Por último, la composición de la oferta de bienes de consumo final responde a patrones de demanda que derivan de una estructura distributiva altamente concentrada, reforzando así los actuales criterios de asignación de recursos materiales y humanos y, en términos dinámicos, una modalidad del crecimiento económico concentradora y excluyente.

Esta esquemática presentación de la secuencia que existe entre la heterogeneidad estructural latinoamericana, la forma que adquiere la distribución del ingreso, la estructura de la demanda, la composición de la oferta y la asignación de recursos, permite recordar la incapacidad del mercado para corregir estas desigualdades. De hecho, el mercado tiende a reafirmar y reproducir o agudizar en forma espontánea la estructura existente y su consecuente injusticia e ineficiencia social. Esta situación es evidente cuando se observa el resultado del crecimiento económico en los países de la región. Incluso en la época de mayor crecimiento y cuando se contó, además, con la acción correctora de los desequilibrios sociales por parte del Estado, como sucedió en la década de los sesenta, el número de personas que no satisfacía sus necesidades básicas permaneció inalterado. Así ocurrió, porque no se modificaron las condicionantes estructurales del desempleo y del subempleo, ni de los distorsionados precios del capital, ni de la concentración de la riqueza.

Por las dos razones vistas, se concluye que las estrategias de desarrollo basadas en el libre juego de las fuerzas del mercado y en el "efecto derrame" del crecimiento económico no serán capaces de alterar la situación de pobreza, marginalidad e incertidumbre en que viven más de cien millones de latinoamericanos. La solución de los problemas sociales requiere un proceso dinámico e inducido de cambio estructural, que altere la relación entre los diversos estratos socioeconómicos y de ellos con la estructura productiva. Se trata, por lo tanto, de producir ciertos cambios en la estructura socioeconómica y así permitir la incorporación dinámica de todos los miembros de la sociedad.

3. Los requerimientos del cambio social

La realización de ese proceso de cambios requiere, por una parte, de cierta racionalidad normativa en la dirección de las transformaciones y, por otra, de una

acción planificada destinada a implementar el "modelo" elegido. Se requiere claridad y racionalidad para definir los objetivos y los criterios que guíen las acciones destinadas a transformar la estructura socioeconómica, a efectos que ésta satisfaga las necesidades de toda la población. Se trata, por lo tanto, de llevar a cabo un esfuerzo integral y continuo para hacer frente a la situación de desigualdad social y sus secuelas.

Las formas y ritmo del proceso de cambio estructural dependerán de las características de la realidad social, económica y política de cada país. Es imposible y poco deseable, por lo tanto, definir criterios comunes para la programación y realización de dicho esfuerzo.

En el ámbito teórico-metodológico, sin embargo, se requiere una definición multidisciplinaria de la teoría del desarrollo económico y social, con un enfoque integrado o (como ya a principios de los setenta planteara las Naciones Unidas) unificado del desarrollo, donde el crecimiento económico y el progreso social se entiendan como mutuamente interdependientes y se relacionen orgánicamente en un proceso integrado de desarrollo.

En lo que sigue se discutirán las condiciones para una integración de las problemáticas económica y social, analizando las implicaciones sociales de las políticas económicas y la dimensión económica de las políticas sociales. Este análisis contribuirá a enmarcar los grandes temas incluidos en el campo de la interrelación que existe entre los aspectos económicos y sociales en la planificación y en la adopción de políticas de desarrollo.

C. LAS IMPLICACIONES SOCIALES DE LA POLITICA ECONOMICA

1. Antecedentes generales

Las políticas económica y social, en forma directa o indirecta, persiguen el mismo fin, esto es, el bienestar y el desarrollo de las potencialidades del ser humano. Debiera ser evidente, por lo tanto, que la política económica tiene implicaciones sociales y que, a la vez, hay en las políticas sociales una dimensión y unas implicaciones económicas. Estos relacionamientos han estado bastante ausentes del proceso de planificación en la América Latina. En general, las políticas económicas y sociales se formulan sin tenerlos en cuenta adecuadamente.

A continuación se destacará la importancia de algunos vínculos entre lo económico y lo social, señalando los aspectos más importantes a tener en cuenta, y advirtiendo los campos de investigación prioritarios para el avance hacia la definición de un enfoque integrado del desarrollo económico y social.

El problema económico es, de hecho, un problema social, tanto en su naturaleza como en sus condicionamientos y consecuencias. Es, por lo tanto, imposible pensar en los dos temas por separado. Sin embargo, la práctica de la política económica ha menospreciado la importancia de este relacionamiento.

Dados sus efectos sociales, pueden distinguirse tres tipos de política económica: la que tiende a afectar la distribución primaria del ingreso; la que busca corregir las diferencias entre costos o precios privados y sociales, y, por último, la política económica tradicional, relacionada con el logro de objetivos como el crecimiento, la estabilidad de precios, etc., y que tiene implicaciones sociales por la

participación natural que tienen los miembros de la sociedad, incluyendo los más pobres, en la economía.

Todas estas políticas pueden aliviar el problema social aumentando el nivel de ingreso y, por lo tanto, la capacidad de consumo de satisfactores de los grupos de menores ingresos. Existen múltiples formas de alcanzar el objetivo específico de redistribución al ingreso. Por ejemplo, pueden redistribuirse directamente recursos primarios, o transformar la estructura de oferta incentivando la producción de bienes consumidos por los grupos de menores ingresos; promoviendo tecnologías que inducen mayor uso de mano de obra no calificada, etc. Su común denominador es que aumentan la capacidad de consumo de los grupos más pobres en el corto plazo. Todas, también, tienen profundas relaciones con las decisiones de inversión de la comunidad, con la forma en que esas inversiones se realizan, y con los tipos de producción utilizados.

Por ejemplo, para fomentar capacidad de satisfacer las necesidades básicas de los grupos más pobres no se debe entorpecer el ritmo de crecimiento, o, por lo menos, debe asegurarse que el nivel de ingreso de los grupos más rezagados en el largo plazo no se vea disminuido en términos reales. Del mismo modo, es necesario que la estructura productiva, tanto en el tipo de tecnologías que utiliza como por el tipo de bienes que produce, se vaya adecuando a las capacidades (recursos humanos) y necesidades (estructura de la demanda) de los grupos de menores ingresos, tratando de que con ello no se afecte negativamente la productividad promedio de la economía.

Es necesario enfatizar que dentro de los satisfactores de necesidades básicas se incluye el empleo no sólo por su capacidad de generar ingresos, sino por su carácter creativo e incorporador del individuo a la comunidad. El trabajo tiene la capacidad de desarrollar la potencialidad del ser humano y, por lo tanto, de completarlo, de realizarlo. A la vez, cuando el individuo realiza una labor socialmente útil satisface su necesidad de afectividad social o de formar parte de una sociedad o grupo del cual depende y al cual contribuye. Por lo tanto, no se trata de cualquier empleo, sino de uno que le permita desarrollar sus potencialidades y obtener frutos socialmente útiles.

Hechas estas consideraciones generales se discutirán las implicaciones sociales de diversos tipos de política económica.

2. Las políticas económicas que transforman la distribución primaria del ingreso

Este tipo de políticas son las que modifican las condiciones determinantes de la repartición original del ingreso. Por lo tanto, se concentran alrededor de las fases de generación y apropiación de los ingresos y su resultado es permanente, esto es, una vez producida –y de no mediar nuevos cambios– la transformación permanece en el tiempo. Es la forma más directa, efectiva y permanente de mejorar la situación de los grupos de menores recursos. Un problema que presenta el uso de estos mecanismos es su efecto sobre la tasa de crecimiento, en las cuatro áreas de intervención del gobierno, como se verá a continuación.

a) *La propiedad y el control de los activos:* esta área fundamental determina, en alto grado, la forma en que el ingreso societal se distribuye entre las

personas. En América Latina, porque la concentración de los activos es mayor que la de los ingresos, siendo, a la vez, la causa principal de su concentración.

Los cambios en la propiedad pueden lograrse mediante una redistribución de los activos existentes o, lo que es políticamente menos conflictivo, en forma dinámica, a través de cambios en el patrón de acumulación.

La redistribución de los activos existentes puede hacerse, sea por colectivización, sea redistribuyéndolos hacia los grupos de menores ingresos. Ambas modalidades se han probado en América Latina, con resultados muy diversos. Respecto a su relación con el crecimiento económico, quizás las únicas lecciones comunes que se pueden derivar de estas experiencias son que, en lo que se refiere a las empresas públicas, su eficiencia depende de la claridad con que sean definidas sus funciones (acumulación financiera; de consolidación y/o fomento del desarrollo, o de distribución del ingreso). Existen muchos ejemplos exitosos en el cumplimiento de cada una de ellas. Pero también existen múltiples historias de fracasos que imponen cargos, a veces muy gravosos, sobre el fisco. En todo caso, en la medida en que la función de la empresa pública sea clara y, por supuesto, conveniente para los estratos de menores ingresos, pareciera que ésta puede cumplir eficientemente su rol social.

La transferencia de activos hacia los grupos más pobres, por su parte, parece ser insuficiente e indeseable desde la perspectiva del crecimiento, e incluso de la distribución, si no va acompañada de programas de asistencia técnica, financiera y de provisión de recursos complementarios a la producción. Es indudable que los grupos de menores ingresos no sólo disponen de menos medios de producción, sino también de menos capital –en el amplio sentido de la palabra– que el necesario para la inversión y para sostener el proceso de producción. Por lo tanto, si éstos no le son provistos, la producción mermará, e incluso el nivel de ingreso de los grupos presuntamente favorecidos puede disminuir.

La redistribución dinámica de activos, o sea, la reorientación del patrón de inversiones de la economía, puede impulsarse o inducirse a través de una gradual socialización de los activos, o a través de políticas de apoyo a las inversiones directas destinadas a elevar los ingresos más bajos.

La alternativa de socialización en el tiempo es lo que, probablemente en forma inconsciente, ha venido ocurriendo en América Latina, con la participación creciente del sector público en la tasa de inversión y, en algunos casos, la imposición de restricciones al desarrollo del sector privado, en ciertas áreas. Desde un punto de vista distributivo y de crecimiento esta alternativa está sujeta a las mismas condiciones descritas para las empresas públicas, esto es, depende de la eficiencia productiva y de quiénes son los beneficiarios directos e indirectos. En todo caso, debe señalarse que en América Latina la inversión pública, aunque casi siempre financiada con impuestos, ha sido un complemento, no un sustituto, de la inversión privada. Como lo demuestra el ejemplo reciente de algunos países, disminuir la tributación y, consecuentemente, la inversión pública, implica una disminución en la tasa global de inversión, dado que la propensión a ahorrar el ingreso adicional indudablemente es menor de la unidad. Desde esta perspectiva, entonces, el aumento en la tasa de inversión pública ha propulsado el crecimiento económico.

Por otra parte, como ya se adelantó, las políticas que apoyan las inversiones directas de los grupos de menores ingresos tienden a superar otra de las causas

fundamentales de la pobreza, cual es la falta de acceso al capital físico y financiero, a la adquisición de capital humano, a la infraestructura y a un amplio conjunto de insumos complementarios. Se trata sí, de corregir los factores que hacen perdurar esa falla estructural y, de esta forma, beneficiar directamente el grupo-objetivo a la vez que se generan las condiciones para que éste aumente progresivamente su nivel de ingreso. Tales acciones de bajo costo político pueden obtener excelentes resultados desde el punto de vista redistributivo. El crecimiento, en este caso, dependerá de la productividad relativa del capital en las alternativas redistributivas, frente a las otras posibilidades de inversión en la economía.

También debe considerarse la alternativa de inversión en capital humano. Algunos sostienen que los patrones de concentración de las destrezas son causa tan importante en la desigualdad de ingresos como la concentración de activos físicos. La educación es claramente insuficiente, al igual que las otras políticas llamadas, implementada en forma aislada, "sociales", porque, al no cambiar la estructura productiva, no afectaría la demanda por capital humano, manteniendo así el heterogéneo mercado laboral con sus "bolsones" de baja productividad y subempleo que inevitablemente redunda en bajos ingresos.

Estas alternativas de inversión directa en el grupo-objetivo debieran incorporar, además, acciones tendientes a apoyar a los sectores informal urbano y tradicional rural. Es conocida la importancia de estas políticas, que representan, probablemente, una de las formas más efectivas para avanzar hacia la satisfacción dinámica de las necesidades básicas.

Por último, debe recordarse que, desde la perspectiva de la teoría económica, la alteración de los patrones de concentración de activos constituyen un instrumento importante para promover objetivos redistributivos. Hay llamados empíricos como los de Irma Adelman, según los cuales es la única forma de lograr una modalidad de crecimiento equitativo.

Sin embargo, se ha descuidado esta área, concentrándose la teoría económica casi exclusivamente en las cuestiones referentes a la fijación de precios relativos de los factores y al empleo, y ello pese a que las políticas de redistribución de activos no afectan directamente el sistema de precios, ni el libre funcionamiento del mercado. Por lo tanto, en términos del análisis walrasiano, este tipo de políticas permite conciliar la eficiencia técnica y económica con la eficiencia social.

b) La acción directa sobre el *mercado de los factores de producción* está encaminada, normalmente, a variar los precios y/o los niveles de utilización de los factores, transformando el nivel de ingresos que éstos perciben. Desde un punto de vista social, su objetivo sería aumentar el nivel de empleo y/o el salario de los grupos de menores ingresos. Como ya se ha dicho, en América Latina la mayoría de quienes no satisfacen sus necesidades básicas están empleados, pero dedican una fracción menor del tiempo y del esfuerzo (humano y técnico) necesario para generar un ingreso adecuado a la satisfacción de las necesidades básicas. Están subempleados y necesitan aumentar su renta. Esto puede lograrse a través de la creación de empleos más productivos, o del aumento de los salarios reales. Si esto último no se basa en la mayor productividad, tendrá un efecto negativo sobre el empleo, resultando, por ende, en un saldo incierto sobre el nivel de ingreso agregado de los más pobres.

Las políticas de intervención en el mercado de factores tradicionalmente han sido de dos tipos: las que afectan al nivel de salarios (salarios mínimos e impuestos a la planilla de pagos) y las que inciden sobre el costo del capital (tipo de cambio, aranceles o cuotas de importación y tasa de interés). Ambas tienden a distorsionar el mercado de factores, lo que redunda en un estilo de crecimiento más intensivo en capital, que no respeta la dotación relativa de recursos existentes en América Latina, por lo que han tenido un efecto negativo sobre el nivel de empleo. Sin embargo, para su sustitución o eliminación también deben considerarse sus posibles repercusiones sociales.

En efecto, las políticas que afectan el costo del trabajo, si bien, probablemente, han tenido un impacto negativo sobre el empleo, han beneficiado en forma significativa a la población empleada en el sector formal de la sociedad. Una disminución en el salario real sólo tendrá un efecto redistributivo en el caso de que la elasticidad de sustitución técnica entre factores sea superior a uno. Ahora bien, las condiciones tecnológicas prevalecientes en América Latina, particularmente en el sector formal, hacen pensar que no es ese el caso y, por lo tanto, puede concluirse que la eliminación de la política de salarios mínimos sólo produciría una redistribución al interior de la clase trabajadora.[3] Vale decir, si el sector formal efectivamente contrata por el salario mínimo. En muchas ocasiones no pareciera ser éste el caso, ya que, para disminuir el costo de rotación de personal, el empresario opta por pagar un salario superior. Evidentemente, ello reduce significativamente el impacto de una política de liberalización de salarios. En todo caso, se trata de un área donde prácticamente no existen investigaciones que permitan sacar conclusiones definitivas. Por otra parte, las políticas que tienden a disminuir el costo del trabajo mediante la disminución de aportes en leyes sociales afectan negativamente el financiamiento del sector público, lo que podría redundar en inflación, en disminución en los servicios sociales del sector público o en tener que recurrir a otro tipo de soluciones, como el aumento de la tasa de impuesto a la renta o la disminución del gasto en renglones que no afecten a los más pobres.

Por último, en varias ocasiones se ha planteado la posibilidad de crear empleos públicos que además podrían producir bienes o servicios sociales, con salario mínimos adecuados a la satisfacción de las necesidades básicas o, en su defecto, subsidiar el salario libre privado para que alcance dicho nivel. Esta solución evita introducir distorsiones en el mercado de factores y tiene la doble ventaja de aumentar el nivel de empleo y, probablemente, el nivel de ingreso de algunos de los que tienen empleo. A pesar de su gran atractivo teórico, hay estudios empíricos que permiten sacar conclusiones sobre su viabilidad. En todo caso, desde un punto de vista fiscal, al menos, esta alternativa parece factible. En

---

[3] Lo que realmente importa para definir el efecto empleo de la política salarial es la elasticidad-precio de la demanda por trabajo. Ahora bien, Cline, entre otros, ha señalado que la eliminación o disminución del salario mínimo puede aumentar el pago total por salarios y el empleo en el sector moderno, y mejorar la igualdad de distribución entre los trabajadores de los sectores moderno y tradicional –aun si la elasticidad de sustitución es menor que la unidad–, siempre que la elasticidad de sustitución sea superior a la participación del capital en el sector moderno. Este argumento ha sido criticado.

Chile, por ejemplo, bastaría con el 4% del ingreso público para financiar, a un nivel de ingreso adecuado para la satisfacción de las necesidades básicas,a toda la fuerza de trabajo desempleada.

Las políticas de subsidio al capital constituyen una forma de impulsar el crecimiento y, por esa vía, el empleo. Sin embargo, hay modalidades de fomentar el crecimiento más acordes con la dotación de recursos y, por lo tanto, más eficientes y con mejores efectos en términos de empleo. Un caso de este tipo podría ser el apoyo a la pequeña y mediana empresa. Por ejemplo, en Colombia y Ecuador se han realizado estudios de casos que demuestran la viabilidad de generar empleo productivo con una inversión de 1 000 a 1 500 dólares por puesto de trabajo, lo que es varias veces inferior al promedio de los sectores más modernos y sofisticados. Otro estudio, demuestra que en Bolivia la sola desconcentración del crédito subsidiado tendría un importante efecto sobre el empleo.

También, debe recordarse el carácter altamente heterogéneo que tiene el mercado de capitales en los países de la región. Esto redunda normalmente en la existencia simultánea de una subvaluación del precio del capital en el sector moderno y una sobrevaluación de su precio en el sector informal y tradicional. Se discrimina así contra el uso del trabajo en dos formas: induciendo a un mayor uso de capital en el sector moderno e inhibiendo la expansión de los sectores de la pequeña y mediana industria que hace un uso más intensivo del trabajo. Por lo tanto, una política social y económicamente acertada, respecto al costo del capital, debiera situarlo a un nivel adecuado a la dotación de recursos a nivel nacional y debería preocuparse además por homogeneizar el mercado o, aún más, de introducir condiciones preferenciales a favor del pequeño y mediano productor.

c) La tercera forma de política redistributiva se relaciona con la *tecnología.* Ella determina, entre otras cosas, el nivel de producción total y el grado de sustitución entre factores, lo que afecta directamente la generación de ingresos en el mercado de factores y los precios relativos en el mercado de bienes, produciendo un impacto inmediato sobre la distribución del ingreso y la disponibilidad de bienes y servicios.

Sin embargo, el cambio tecnológico puede tener un efecto negativo sobre los grupos de menores ingresos si se promueve la producción de bienes que no corresponden a las necesidades de los más pobres y/o porque el proceso productivo no es adecuado a la dotación de recursos existentes. En general, la tecnología se adquiere en países con dotaciones de recursos y con estructuras de la demanda muy diferentes a las propias de la región latinoamericana y, por lo tanto, su uso ha tenido un impacto social negativo.

d) *Modificación de la estructura de oferta de bienes y servicios.* Se logra ese objetivo, fundamentalmente, a través de una política de gasto e inversión, que reoriente la producción hacia bienes producidos por empresas que usan tecnologías intensivas en el uso de mano de obra y que no presentan altos grados de concentración, tratando, además, de generar una estructura de oferta adecuada a la satisfacción de necesidades básicas.

En general, los gobiernos de la región han utilizado este criterio sólo para definir en el caso de la inversión pública. Sin embargo, podría aplicárselo también al impulso de empresas privadas que cumplan con las condiciones planteadas, en especial en la construcción, la agricultura, la agroindustria y los servicios básicos.

Una experiencia interesante en este sentido es la política de precios de sustentación y compra de alimentos básicos implementada por el Consejo Nacional de Producción de Costa Rica. Los productos agrícolas beneficiados por esta política aumentaron su producción a mayor ritmo. Sin embargo, en algunos casos se trataba de que productos como el sorgo, por ejemplo, no eran consumidos ni directa ni indirectamente por los grupos de menores ingresos. Otros, en cambio, aunque eran un alimento básico para dichos grupos, el arroz, por ejemplo, no eran producidos en predios pequeños y medianos, ni se trataba de los más intensivos en el uso de mano de obra. Si se hubieran incorporado estas consideraciones a la selección de los rubros de producción beneficiados por la política, podría haber aumentado considerablemente la irradiación social del crecimiento de la producción.

El gobierno también puede influir sobre la estructura de oferta a través de impuestos indirectos y/o controlando la producción de bienes suntuarios. Obviamente, hay dificultades para definir los bienes suntuarios. Aclarado esto, esa vía podría constituir un interesante camino para promover una conveniente reasignación de recursos.

Se necesita bastante investigación sobre qué bienes priorizar y cuáles restringir; y sobre los efectos que esta intervención tiene sobre la asignación eficiente de recursos y sobre el crecimiento económico.

Las políticas del sector público tienen un gran potencial redistributivo, se exigen nuevas investigaciones empíricas para lograr los objetivos sociales de la política redistributiva de manera compatible con el crecimiento económico.

3. La corrección de las imperfecciones del mercado

La teoría económica reconoce que en ciertas circunstancias el mercado no asegura una asignación eficiente de los recursos. Entre las imperfecciones está, por ejemplo, la existencia de mercados de empleo y de capital no homogéneos y segmentados. Se concentrarán aquellas situaciones en que existe acuerdo teórico sobre su indeseabilidad y sobre la necesidad de "intervención" a su respecto.

a) Los mercados que presentan algún grado de *concentración o centralización* pueden conducir a una mala asignación de los recursos y a una inequitativa distribución de ingresos. La teoría económica sugiere la acción directa para reestructurar el mercado en cuestión, o la aplicación de impuestos para igualar el costo marginal privado con el social. La concentración se sigue manifestando con caracteres graves, particularmente en la industria moderna y en los sistemas financieros de la región.

Es claro, también, que la concentración o la centralización de la producción o de la demanda no sólo genera problemas económicos y distributivos, sino que, además, otorga herramientas políticas a los grupos que detentan el poder económico, lo que les permite así perpetuar sus privilegios.

b) Un segundo caso de intervención generalmente aceptado y estrechamente vinculado al anterior es la *existencia de economías de escala.* En la medida que existan retornos crecientes a escala, o sea que el costo marginal sea inferior al costo promedio, convendría aumentar la producción (si hay mercado para sus productos) hasta que el costo marginal sea igual al producto marginal. Para

este efecto, sin embargo, probablemente se tendrá que subsidiar la producción para así cubrir la diferencia entre el costo marginal y el promedio.

Las economías de escala son frecuentes en la industria moderna. Sin embargo, por restricciones en el tamaño del mercado, ellas normalmente conducen a situaciones monopólicas u oligopólicas, ya que sólo con esta estructura de oferta la o las firmas están en condiciones de expandir su producción, por lo menos, hasta el punto donde los costos marginales superan el promedio. De esta forma, se aprovecha la economía de escala, pero sus frutos normalmente no son percibidos por la población. Ergo, la existencia de economías de escala en mercados pequeños constituye una barrera fundamental para la existencia de mercados competitivos.

c) Para el caso de los *bienes públicos,* como el aire puro, los parques, la defensa y la seguridad, se sugiere un precio cero, vale decir, que sean provistos directamente por el Estado o por la empresa privada encargada de producirlos y ofrecerlos a través de subsidios estatales.

Es claro, sin embargo, que no toda la población tiene igual acceso o interés por "consumir" determinados tipos de bien público. La construcción de caminos, playas públicas, cierto tipo de infraestructura básica, por ejemplo, beneficia sólo a la población que vive o transita por el lugar en que fueron construidos. Cuando existe una gran desigualdad territorial en la provisión de estos bienes públicos, esos gastos del Estado pueden convertirse en una fuente adicional de concentración del ingreso y del bienestar. Esta realidad exige desarrollar técnicas de evaluación del impacto social de los bienes públicos para poder priorizar aquellas actividades que benefician más directamente a los grupos de menores ingresos.

d) Otra área de intervención aceptada por la teoría deriva de la *existencia de externalidades en la producción o el consumo de bienes o servicios.* Un caso típico es la explotación de ciertos recursos naturales, donde la concurrencia de un gran número de productores tiende a aumentar el costo de cada uno en particular (la pesca, por ejemplo). Otro es la educación, donde se postula que su costo social es inferior al costo privado, por la mayor contribución a la sociedad que puede hacer un individuo con más alto nivel educacional. El problema medioambiental es, en gran parte, generado por externalidades en la producción y el consumo de ciertos bienes.

En todos estos casos, se propone la intervención gubernamental para hacer equivalentes, mediante impuestos, subsidios o la acción directa, el costo privado con el social. Al igual que en el caso de la provisión de bienes públicos, el aprovechamiento mediante subsidios de externalidades positivas o la compensación, financiada por impuestos de externalidades negativas, puede agravar en ocasiones los desequilibrios sociales existentes. La preocupación por masificar la educación superior, gratuita o altamente subsidiada, que es aprovechada preponderantemente por los grupos de mayores recursos de la sociedad, es un ejemplo en tal sentido.

Estas situaciones, en que la teoría económica propone la intervención del Estado, tienen cierta potencialidad para elevar el bienestar de la población. Sin embargo, estas formas de intervención no siempre están guiadas por criterios de equidad y, por tanto, pueden conducir a una distribución aún más desigual de los ingresos. En América Latina, probablemente, algunos tipos de intervención han tendido a reforzar en vez de disminuir las desigualdades sociales.

4. Las políticas económicas tradicionales

La persecución del objetivo de "crecimiento con estabilidad" puede traer aparejado un impacto social, cuya explicitación puede ser útil para avanzar en la búsqueda de un modelo de crecimiento económico que asegure, además, el logro de objetivos de equidad y superación de los problemas sociales.

a) *Las políticas de fomento a la producción y el empleo.* El principio básico que, hasta el momento, ha definido la orientación de estas políticas es lograr un adecuado nivel y estructura de la inversión tanto pública como privada. Esto debiera conducir a un crecimiento del producto lo más alto posible, dada la disponibilidad de recursos. Según la forma que adopten esas políticas, se producirá una determinada distribución entre los diversos factores de producción.

Para estos efectos, el Estado recurre a dos grandes tipos de los de inversión directa, sea ésta productiva, de infraestructura o de capital humano; y los de inducción del comportamiento de los agentes privados (impuestos y subsidios, restricciones al comercio exterior, política crediticia, etc.). Por estas dos vías el Estado ha alcanzado gran injerencia en la definición de la inversión. Esta, a su vez, es determinante tanto del nivel y la composición del producto como del nivel y la estructura del empleo y las remuneraciones, afectando directamente la distribución del ingreso. Además, la inversión define el estilo de desarrollo y, por lo tanto, las características dinámicas y de equidad que pueda adquirir el sistema.

La decisión de qué producir (si se incentiva la producción de bienes de consumo masivo o de bienes suntuarios, de bienes para exportación o de consumo interno, y en qué proporción, la producción industrial con un alto valor agregado o la producción de materia prima con escaso valor agregado, por ejemplo), amplía o restringe la capacidad de consumo de la población de menores recursos de acuerdo a los niveles de empleo o ingreso que se generen y a la gama de bienes que ponga a su disposición.

Por otra parte, la tecnología con que se decida producir, determina la proporción en que se utilizarán los factores productivos básicos, vale decir, fija el nivel de empleo y la distribución del ingreso que genere cada nivel de actividad.

Por último, la propiedad de los medios de producción que se benefician con las nuevas inversiones públicas o con el incentivo público para aumentar la inversión privada, refuerza o altera los patrones de distribución del ingreso definidos en el proceso productivo, ya que define el destino de los excedentes o utilidades generados por la actividad en cuestión.

Este conjunto de relaciones determina, en buena parte, los niveles y la estructura del empleo y del ingreso, y, a su vez, estos últimos influyen sobre la estructura de la demanda.

Por lo tanto, la política económica que, directa o indirectamente, busque guiar el proceso de inversión privada y, además, complementarlo con inversiones públicas, tiene gran impacto sobre la estructura social. Ahora bien, es indudable que la estructura que ha brotado después de décadas de intensa intervención pública deja mucho que desear desde el punto de vista de la equidad social. Sin embargo, no puede concluirse de ello que el Estado debiera no intervenir. Muy por el contrario, en una situación de distribución desigual del ingreso, la no actuación del Estado llevaría a desigualdades mayores. Esto ocurriría porque la única "señal" para asignar los recursos sería entonces la estructura de la deman-

da prevaleciente que, a su vez, es un retrato de las desigualdades existentes y que representa, fundamentalmente, las preferencias de los grupos de mayores ingresos.

Para guiar el proceso de inversión y crecimiento se requiere , entonces, de una acción pública que contempla los objetivos redistributivos y las condiciones necesarias para lograrlos.

b) *Las políticas de ingreso fiscal.* Tal como hemos señalado, son utilizadas para corregir situaciones que el mercado, por sí mismo, no puede afrontar, tales como la educación y la salud, y otras que inciden en forma indirecta en el ámbito social.

La política fiscal afecta al problema social, según sea el destino del gasto, y del origen del ingreso fiscal.

i) La incidencia de los impuestos es desigual para distintos grupos sociales, sea por su efecto sobre los ingresos que perciben o sobre los gastos que realizan. Las condiciones para alcanzar una estructura tributaria equitativa serían:

– Se debe aumentar la proporción del ingreso fiscal total que provenga del impuesto personal sobre la renta, que es, sin duda, el impuesto más progresivo, aunque, por lo común, representa sólo una reducida fracción de la recaudación total.

– Igual cosa sucede con los impuestos sobre la propiedad. En general, tienen una escasa ponderación en los países de la región. Particularmente importante sería el diseño de sistemas adecuados de impuesto a la tierra, para influir en la mejora de su uso y disminuir la renta que se deriva de la mera propiedad de este activo.

– En general, los impuestos al consumo, que hoy financian una fracción significativa del gasto, tienen un carácter regresivo, esto es, recaen con más fuerza sobre los grupos de menores ingresos.

– Los impuestos a las ventas parecen tener un carácter neutral. En todo caso, cuando el objetivo es corregir la actual distribución de los ingresos, la neutralidad tiene carácter regresivo.

– Se debe incrementar la participación de los impuestos a la herencia y a las donaciones, privilegiado mecanismo institucional de transferencia de la desigualdad. Estas respuestas actualmente conforman un porcentaje insignificante de la estructura impositiva.

ii) Hay estudios sobre la incidencia del *gasto fiscal* para Colombia, Chile y Ecuador. Ellos señalan que el gasto en general, y especialmente el social, tiene un carácter progresivo o, más bien, mesocrático, ya que el beneficio promedio por familia es inferior para los grupos más pobres: el 60% de la población de menores ingresos percibe menos del 60% de los beneficios del gasto público. En los países analizados tanto la carga tributaria como el gasto fiscal tienen un carácter más regresivo que en los países desarrollados. Por tales razones, parece urgente introducir criterios claros respecto al carácter equitativo que debe adquirir el gasto público en la región. Se ha señalado el carácter regresivo que tienen los elevados fondos asignados a gastos generales (administración, defensa, etc.) y a algunos programas públicos (fomento a la producción de ciertos bienes, provisión de infraestructura para el transporte y el transporte aéreo y caminero propiamente tal, etc.).

También se ha señalado el carácter progresivo de la mayoría de los "gastos sociales" (salud, alimentación, vivienda, etc.).

Existen básicamente dos tipos de *políticas de precios.* La primera busca mayor estabilidad, lo que debiera tener, dependiendo de los instrumentos que utilicen, un efecto positivo sobre la distribución del ingreso, ya que la inflación tiende a ser de carácter regresivo. Sin embargo, debe subrayarse la incidencia del programa de estabilización en el impacto social de disminuir la inflación. Cuando la contrapartida del programa de estabilización es una baja en el nivel de actividad, en el empleo y en los salarios reales, se pierde todo viso redistributivo. El llamado tipo de política de precios trata de solucionar ciertos problemas sociales por la vía de la fijación de los precios de los bienes o servicios que ocupan un lugar importante en la canasta de los grupos de menores ingresos.

Se afirma que los precios, en mercados competitivos, reflejan escasez relativa y que si esta "señal" es ignorada o distorsionada se ataca al objetivo social de la eficiente asignación de los recursos. Se contraargumenta que, en general, los mercados no presentan características competitivas. Prueba de ello es la segmentación en el mercado laboral y en el de capitales, y la existencia de concentración y centralización en diversos mercados de bienes y servicios, tanto por el lado de la oferta como de la demanda. Además de estas distorsiones incorporadas al sistema de precios hay los casos, ya comentados, de las externalidades, los bienes públicos y las economías de escala. Por lo tanto, parece ser recomendable alguna forma de intervención que busque cierto grado de eficiencia social en la asignación de recursos. Esta intervención, sin embargo, no debiera afectar necesariamente a los bienes que forman parte de la canasta básica. Para ampliar el consumo de este tipo de bienes parece más recomendable aplicar subsidios que no generan distorsiones en el sistema de precios y, por lo tanto, no entorpecen la eficiente asignación de los recursos.

Respecto a la política de estabilización se ha argumentado que beneficia a los sectores de menores ingresos. Sin embargo, la práctica comprueba la existencia de cierto *trade-off* entre estabilidad y empleo. Todas aquellas políticas antiinflacionarias que generan altos niveles de desempleo tendrán un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso. Por otro lado, es conocido el carácter regresivo de los períodos inflacionarios.

Pareciera ser, por lo tanto, que existe un difícil campo de maniobra entre la inflación y el desempleo. Descuidar la importancia de cualquiera de ellos tendría consecuencias negativas sobre la situación de los grupos de menores ingresos. De allí la urgencia de analizar en detalle el impacto social tanto de las políticas de estabilización como de las expansivas.

c) *La política de comercio exterior* cubre múltiples aspectos que se relacionan con el problema social.

Cada tipo de política cambiaria (cambio fijo, cambio libre, o tasas gradualmente móviles) tiene efectos diferentes sobre la inflación y, por esa vía, influye sobre la distribución del ingreso. La política cambiaria menos inflacionaria en el mediano y largo plazo, y que no provoque desequilibrios externos inmanejables, será la más progresiva. Por otra parte, el tipo de cambio real afectará a los sectores exportadores y sustituidores de importaciones y, consiguientemente, al empleo y las remuneraciones.

A su vez, la política arancelaria afecta la canasta de bienes de consumo a disposición de la población. En una situación de libre comercio, el acceso a los bienes importados será función de la distribución del ingreso, ya que ésta determinará la estructura de demanda por importaciones. Dado el carácter inequitativo de la distribución del ingreso en la región, resulta por lo menos probable que el libre comercio conduzca a altos niveles de consumo suntuario, lo que no sólo no beneficia a la población de menores recursos, sino que puede perjudicarla, al utilizarse una parte de las escasas divisas en este tipo de consumo, en vez de obtener bienes de capital para expandir la producción y el empleo. Por otra parte, la fijación de aranceles altos puede haber mantenido a muchas empresas nacionales funcionando a bajos niveles de eficiencia con la consiguiente pérdida para el consumidor, que podría haber adquirido los mismos bienes a un costo más bajo. Además, estos altos aranceles han tenido, en muchos casos, un sesgo a favor de la importación de bienes de capital no adecuados a la dotación de recursos existente. Esto ha afectado el uso relativo de factores productivos y, por esa vía, al nivel de empleo y a la distribución del ingreso. Por tanto, aunque algún nivel de protección parece necesario, tanto por el argumento de la "industria infantil" como por consideraciones de autonomía política, hay que estar conscientes de que excesos en este ámbito pueden generar un alto costo social.

Consideraciones del mismo tipo pueden hacerse respecto a la magnitud y a las áreas de inversión extranjera. En este caso, debiera considerarse, además, la disponibilidad alternativa de capital (sustitutivo del crédito o aporte externo), el problema de apropiación nacional de excedentes y el aporte de *know-how* que estas inversiones conllevan. Estas consideraciones pueden conducir a maximizar el beneficio social de la inversión externa o bien a restringirla en ciertas áreas.

5. Construcción de indicadores que expresen el progreso económico y social

Cuando se piensa en el desarrollo económico y social en forma integrada, surge la necesidad de contar con indicadores que expresen el progreso social.

Dudley Sears, al discutir el significado del concepto de desarrollo, se preguntaba "¿qué estamos tratando de medir?" Su respuesta era: "la capacidad que tiene el hombre de desarrollarse plenamente". En consecuencia, proponía que el desarrollo debe ser evaluado según si ha habido reducción en la pobreza, el desempleo, la desigualdad. Desde esta perspectiva criticaba el uso, como único indicador de desarrollo, del producto nacional bruto, ya que éste puede crecer, sin que mejoren ninguno de los criterios antes mencionados.

La realidad latinoamericana ha demostrado que buenos desempeños económicos pueden ser acompañados de mejoramiento en la situación de las grandes mayorías, e incluso hay casos en que ella empeora. Por esto es tan importante disponer de indicadores que efectivamente expresen el progreso económico y social.

Para llenar este vacío han surgido propuestas diversas. Entre ellas, podrían señalarse los indicadores de necesidades básicas utilizados por Drewnouski, las "tasas de reducción de la disparidad social" de Grant y el "índice de calidad física de la vida" propuesto por Morris. Se puede, al menos, complementar los actuales e inapropiados indicadores de desarrollo.

Para este efecto será necesario responder muchas preguntas que se plantean en la siguiente sección, al discutir la dimensión económica de las políticas sociales.

D. CONSIDERACIONES ECONOMICAS EN EL DISEÑO DE LA POLITICA SOCIAL

1. Planteamientos generales

Hay que enfatizar el carácter sistémico que tiene todo problema social, en un doble sentido de su interrelación con el resto del sistema económico y con las necesidades humanas.

a) *El carácter sistémico de los problemas sociales.* Todos los problemas sociales tienen su raíz en que un grupo social no tiene acceso a los "satisfactores" de una necesidad básica. Ese problema social está en una cadena o sistema de producción, distribución y consumo de dichos satisfactores. Al analizar el problema habitacional, por ejemplo, no sólo debe pensarse en el número de metros cuadrados a construir, por persona, u otros indicadores tradicionales de medición de la satisfacción de la necesidad de vivienda, sino en el conjunto de requerimientos de insumos, su disponibilidad interna o externa, las tecnologías de construcción adecuadas a la disponibilidad de materias primas y mano de obra, el sistema de financiamiento, etc. Se trata, en fin, de insertar la solución del problema social en el sistema de producción-distribución-consumo de "satisfactores" de la necesidad básica en cuestión.

b) *El carácter complementario del proceso de satisfacción de necesidades básicas.* La segunda forma de interrelación global que debe tenerse en cuenta para el diseño de una política social específica se refiere al resto de las llamadas "áreas sociales". La necesidad de pensar en las relaciones e interdependencias que tienen las distintas necesidades básicas surge de dos realidades. La primera es el carácter complementario del proceso de satisfacción de necesidades básicas. La provisión conjunta de "satisfactores" destinados a distintas necesidades multiplica la eficiencia de cada satisfactor en particular. Por ejemplo, si los programas de nutrición contemplan la provisión de ciertos servicios básicos de salubridad, la cantidad de alimentos necesarios para lograr un nivel satisfactorio de calorías y nutrientes disminuye en aproximadamente 15% al ser adecuadas las condiciones de salubridad y aumenta así la capacidad de absorción de los energéticos y nutrientes contenidos en los alimentos.

La segunda realidad se refiere al déficit global de satisfactores que presentan los grupos de menores recursos, que hace necesaria la definición de "paquetes" de políticas sociales de carácter complementario, so pena de que el propio grupo-objetivo tienda a redistribuir los beneficios de una política social directa hacia otros gastos. Por ejemplo, la distribución de alimentos puede llevar a que el grupo-objetivo disminuya la cantidad de los que antes compraba y utilice el ingreso residual en adquirir bienes o servicios que satisfagan otras necesidades. Evidentemente, en éste el efecto sobre el estado nutricional de la política de alimentación complementaria sería nulo o imperceptible. Ahora bien, sólo los

grupos más pobres presentan deficiencias globales en sus necesidades básicas. El resto de la población tiene sólo algunas necesidades insatisfechas con cierto grado de déficit. Por lo tanto, atenderlo con el paquete de políticas será ineficiente en términos económicos, ya que se estarían proveyendo bienes y servicios no estrictamente necesarios. Esta situación señala la necesidad de definir lo más ajustadamente posible las características del grupo-objetivo de las políticas sociales.

En general, la política social no ha sido pensada en forma sistémica, siendo ello una de las causas fundamentales de por lo menos dos de los problemas que invariablemente presenta su implementación. El primero es el altísimo costo de llegar a un miembro del grupo-objetivo con la cantidad adecuada de bienes y servicios. Esto ocurre, fundamentalmente, por la pobre definición del grupo-objetivo con que normalmente se trabaja, lo que provoca gran cantidad de filtraciones, y, además, por el desplazamiento de los beneficios hacia otras necesidades insatisfechas del mismo grupo-objetivo. El segundo problema es la escasez de recursos que inhiben la conclusión del programa. Esto, en muchos casos, obedece a que no se ha considerado con suficiente atención la necesidad de recursos y los efectos en cadena (hacia atrás, especialmente) que su provisión requerirá. De esta forma surgen inesperados "cuellos de botella" que frenan definitivamente el desarrollo del programa o aumentan el costo de implementación de éste, haciendo más escasos aún los reducidos recursos.

c) *El impacto macroeconómico de los programas sociales.* La tercera razón, y quizás la más importante, para enfrentar la planificación social en forma sistémica, se refiere al impacto macroeconómico de los programas sociales. El problema de las necesidades básicas insatisfechas tiene tal magnitud en América Latina que su solución requiere la movilización o transferencia de magnitudes suficientemente importantes de recursos como para generar profundos efectos macroeconómicos. En efecto, el gasto público en el campo social representa en promedio alrededor del 10% del producto interno bruto de la región. Su financiamiento, por lo tanto, puede tener un importante efecto tanto sobre el ingreso de los más pobres como sobre el ahorro e inversión de los más ricos, esto es, de quienes mueven el llamado "sector moderno" de la economía, dependiendo de la incidencia social de la política tributaria. Ese gasto social puede tener también efectos importantes sobre el sistema de precios, dependiendo del tamaño del déficit público y de la relación que exista entre las estructuras de demanda y oferta de los bienes y servicios demandados por el sector público.

Además, tradicionalmente hay preocupación por el costo alternativo del consumo presente, esto es, la inversión y, por ende, el crecimiento. Diversos autores coinciden en señalar que el aumento del gasto social requerido para satisfacer las necesidades básicas tendría como efecto una leve disminución, en el corto plazo, de la tasa de crecimiento del producto (1 ó 2%), que podría ser contrarrestado por un aumento en el endeudamiento externo o por emisión, con su consiguiente aunque reducida secuela inflacionaria. Todos estos estudios destacan la importancia de generar una redistribución inicial en la posesión del capital financiero, físico y humano como requisito para que el sistema económico adquiera una dinámica que refuerce el carácter equitativo del crecimiento. Parece difícil alterar la distribución por tramos de ingreso a través de políticas sociales directas, por lo que, si no se actúa sobre los mecanismos determinantes

de la distribución primaria del ingreso, el mercado reproducirá y reforzará la estructura que existía antes de la intervención pública sobre la distribución final del ingreso.

Por último, también se señala que el análisis parcial, sea del efecto de políticas aisladas, sea involucrando sólo algunos sectores productivos, tiende a llevar a conclusiones incorrectas. Si se analiza el conjunto del sistema económico-social pueden detectarse importantes diferencias en el impacto producido por determinados programas no sólo en el orden de magnitud, sino incluso en la dirección de los efectos. Esto ocurre porque el importante efecto de la interacción de políticas, o sea, el resulado de la aplicación del conjunto de políticas públicas, es distinto a la suma de los componentes de cada una. Estas conclusiones tienden a reforzar la necesidad de utilizar un enfoque sistémico para planificar la satisfacción de las necesidades básicas.

En la región poco se ha hecho por aplicar un enfoque sistémico en la planificación social. Se mantiene un estilo sectorializado, insuficiente e ineficiente y, al mismo tiempo, no se ha avanzado en la formulación y posterior aplicación de modelos empíricos que capten el conjunto de interrelaciones entre las variables sociales y económicas.

La satisfacción de las necesidades básicas en un marco sistémico requiere dilucidar diversas interrogantes. La gran mayoría de ellas se refiere a las interrelaciones entre la satisfacción de una o del conjunto de necesidades con el problema económico. A continuación se señalan las interrogantes fundamentales que surgen al tratar de establecer y definir tal interrelación. Para facilitar la presentación se discutirán, por separado, las consideraciones e interrelaciones de tipo macro y microeconómico. Por último, un objetivo fundamental de esta presentación será señalar los principales vacíos en el diseño de políticas sociales eficientes.

2. Consideraciones macroeconómicas en el diseño de políticas sociales

a) *Cálculo de la magnitud de recursos necesarios para solucionar el problema social.* Es innecesario demostrar la importancia de contar con una idea ajustada de la magnitud del problema que se quiere superar. Constituye el primer paso para definir las acciones tendientes a superar los problemas sociales; los plazos de su solución, su viabilidad, la proporción de los recursos disponibles que se requerirán y, por lo tanto, el impacto que puede esperarse que estos programas tengan sobre diversas variables macroeconómicas, fundamentalmente, inversión, precios, comercio exterior y crecimiento. Sin este tipo de información no puede pensarse en una verdadera planificación social. Sin embargo, los pocos indicadores hoy disponibles están basados en un tipo de información cuya calidad los hace altamente dudosos. Además, la mayoría han utilizado un método indirecto de cálculo de brechas, esto es, a través del ingreso, o, más bien, del gasto familiar en "satisfactores" de necesidades básicas, cuyas deficiencias son conocidas.

b) Lo anterior lleva directamente al segundo tema, el del *mejoramiento y sistematización de la información estadística.* Este mejoramiento debe llevar la calidad de la información y recurrir al enfoque sistémico, integrando la hoy descoordinada información sobre producción y consumo de satisfactores en un régimen de clasificación por grupos sociales. Un marco general para la definición

del tipo de información que se requiere son las llamadas "Matrices de Contabilidad Social".

La importancia de producir una vinculación en la recolección de información sobre producción y consumo de satisfactores queda claramente graficada por el siguiente ejemplo sobre la situación nutricional en Costa Rica. Para mediados de la década de los 70, la información sobre oferta y disponibilidad interna de alimentos (hojas de balance) indicaba un aumento considerable. Sin embargo, la información sobre consumo (encuestas de ingreso y gasto familiar) demostraba que habría disminuido apreciablemente. Dada la modalidad de recolección y producción de datos estadísticos en Costa Rica como en todos los países latinoamericanos, es absolutamente imposible comparar estas dos cifras y, por lo tanto, llegar a una conclusión respecto a lo que efectivamente está pasando con el problema alimentario en ese país.

c) Integrado el sistema de información estadística, se podría construir una matriz de contabilidad social que explicite las interconexiones entre el sistema productivo y la estructura de la demanda con la situación de diversos grupos sociales. Este tipo de información en una matriz puede determinar el impacto que tendrá, por ejemplo, un aumento en la disponibilidad de viviendas populares sobre la producción, el consumo de otros bienes o la inversión en el sector y en la economía en su conjunto. O, desde el otro punto de vista, puede determinarse el impacto que tendrán los cambios en diversas variables económicas, como la producción, las modalidades de comercialización o los patrones de consumo de una necesidad particular, como el estado nutricional de las personas o, por lo menos, de los hogares desagregados por grupos sociales y regiones geográficas.

Tradicionalmente, estas relaciones se han hecho con un carácter parcial. Se ha establecido, por ejemplo, el efecto de un subsidio habitacional sobre la demanda por vivienda o el aumento de la oferta de alimentos cuando el Estado fija un "precio de apoyo". Este tipo de análisis parcial sólo puede dar respuestas parciales y, por lo tanto, esconde importantes aspectos como los efectos de las políticas sobre el estado nutricional del grupo-objetivo o sobre las características de la vivienda del mismo grupo. Además, esconde todos los efectos indirectos y fundamentales que estas políticas tienen, por ejemplo, sobre el empleo, la inversión, la disponibilidad de divisas, etc. La mayoría de estos efectos podrían tener un impacto tanto o más importante sobre el grupo-objetivo que la política social propiamente tal y, además, no necesariamente en la misma dirección.

d) Esto último exige trabajar con *modelos de planificación.* Habría que agregar las consideraciones propias del análisis de necesidades básicas a los tradicionales modelos de equilibrio o desequilibrio general. En especial las vinculaciones entre la satisfacción de las necesidades y la obtención de resultados económicos. Hay diversos estudios que demuestran, por ejemplo, cómo aumenta la productividad del trabajo al mejorar el estado nutricional de las personas, o que indican la relación entre el desarrollo de las capacidades humanas y el estímulo recibido (educación, básicamente) en los primeros años de vida. Además, debe incorporarse el carácter dinámico de las necesidades, esto es, que ellas se transforman a través del tiempo. Sólo así, estos modelos podrán ser útiles para analizar el efecto que las diversas políticas sociales pueden tener sobre la economía en su conjunto para conocer, además, el verdadero impacto de una política social sobre el grupo-objetivo. Ya se mencionó que una política social no sólo reporta

beneficios directos a una fracción de la población, sino que también afecta indirectamente al conjunto de la población. La dirección de este efecto indirecto dependerá, entre otras cosas, de la forma de financiamiento de la política: si es tributaria, podría afectar el nivel de ingreso de los grupos más pobres y/o el nivel de ahorro y, del otro lado, la capacidad o el ánimo de inversión de los grupos más ricos; si es a través de emisión, afectaría la estabilidad de precios y, a través de éstos, el nivel de ingreso de los grupos con menor poder de negociación, etc. También dependerá del efecto empleo –directo e indirecto– que tenga, de la cantidad de recursos importados que requiera, etc. En muchas ocasiones, estos efectos indirectos pueden tener un impacto tanto o más grande que el de la acción directa sobre el grupo-objetivo y, a veces, en una dirección contraria, contrarrestando así los efectos que la política social tenga sobre los objetivos para la cual fue diseñada. Además, la dinamización de estos modelos permite conocer el efecto total, en el largo plazo, de estas políticas.

Por último, la construcción y el uso de modelos permite apreciar la eficiencia relativa de distintas políticas, prever el efecto de la ausencia de políticas sociales y calcular el volumen de recursos que deberían dedicarse a superar lo más rápidamente posible la insatisfacción de las necesidades básicas. El no uso de estos instrumentos probablemente ha sido una de las causas fundamentales por las que se derrumban grandes proyectos de cambio social que han pretendido implementar ciertos gobiernos. En muchas ocasiones, tales propósitos sociales se han convertido en fuente de inflación o de estancamiento de las inversiones, o de agudización de los problemas de escasez de divisas y de crecimiento del endeudamiento externo. Un análisis general y sistemático de los requerimientos e impactos de un programa de cambio social podría ayudar en gran medida a prevenir estos problemas.

Hay, en América Latina, modelos de simulación dinámicos y de largo plazo que incluyen subrutinas demográficas, económicas, de empleo, de distribución del ingreso y de consumo y satisfacción de las necesidades básicas, que permitirían evaluar la eficiencia relativa de diversas políticas económicas y sociales, y de estrategias globales de desarrollo, en términos de la consecución de los objetivos sociales del crecimiento.

3. Consideraciones microeconómicas para el diseño de políticas sociales

Desde la perspectiva microeconómica, hay dos grandes áreas de atención para definir e implementar eficientemente las políticas sociales en el contexto sistémico. La primera se refiere a las características técnicas y productivas de las unidades responsables del proceso de producción y/o distribución de satisfactores de necesidades básicas; la segunda, a los determinantes de los patrones de consumo de satisfactores por la población-objetivo y a la relación que existe entre el consumo de éstos y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

a) *Aspectos microeconómicos del proceso de producción y distribución de satisfactores.* Es, probablemente, una de las áreas donde existen mayores vacíos en el conocimiento de la realidad latinoamericana relacionada con el diseño e implementación de políticas sociales. En general, la teoría del desarrollo se ha preocupado poco de saber cuáles elementos determinan el comportamiento de

los agentes económicos responsables del proceso de producción y distribución de bienes y servicios y, en particular, cuáles son los incentivos o desincentivos que realmente motivan cambios en el comportamiento de estas unidades. Sin embargo, hay en América Latina experiencias de políticas destinadas a producir cambios en el comportamiento del productor o del distribuidor privado (subsidios, fijaciones de precios y/o estándares, racionamiento o fijación de cuotas, aranceles, etc.) y, además, existen experiencias de acciones públicas destinadas a sustituir o complementar directamente la acción privada (cadenas de comercialización, distribución gratuita de bienes, programas de financiamiento y/o producción o provisión directa de satisfactores, etc.).

Estas experiencias ofrecen indudablemente un terreno para investigar la eficiencia relativa de las diversas formas de intervención, así como la importancia de actuar en estas áreas. Pero se requieren investigaciones empíricas, ya que no existen instrumentos ni información que permitan evaluar *ex-ante* la eficiencia de estas políticas o formas de intervención.

Además de las políticas de intervención destinadas a inducir o sustituir la acción del sector privado, puede pensarse en acciones destinadas a complementarla. En esta línea se ubica, por ejemplo, la actividad que empiezan a desarrollar los Consejos Nacionales de Ciencia y Teconología; o los acuerdos internacionales respecto a la estabilidad de precios y disponiblidad de ciertos bienes de consumo básico, particularmente alimentos. Nuevamente, se ha investigado poco respecto a la incidencia que este tipo de políticas tiene sobre los agentes encargados de la producción o distribución de satisfactores. Existen, de todos modos, algunos estudios que constituyen una buena guía y que, además, demuestran la utilidad de proseguir el esfuerzo de investigación. Un ejemplo son los trabajos realizados en torno al tema de la "revolución verde". Dicho tema es particularmente sugestivo, no sólo trata de la forma de aumentar considerablemente la oferta de alimentos básicos a través de la introducción de nuevas tecnologías, sino, además, porque analiza el efecto de dichas tecnologías (semillas mejoradas y uso de fertilizantes y herbicidas sintéticos) sobre aspectos de la producción que tenían profundos significados sociales. Así, se suponía que eran neutrales en términos de escala de producción y, por lo tanto, se suponía que podían ser utilizadas por pequeños propietarios, lo que permitía aumentar más rápidamente el nivel de ingreso de los grupos rezagados de la población. Un estudio detallado sobre el tema, sin embargo, demostró que dicha "neutralidad de escala" no existía. De hecho, las nuevas tecnologías eran capital-intensivas y, por ende, requerían disponer de capital y, además hacer inversiones complementarias, fundamentalmente, para regular el abastecimiento de agua. Las condiciones productivas e institucionales del pequeño productor hacían muy difícil que las pudiera utilizar, ya que no tenía capacidad de ahorro ni de endeudamiento. Además, se detectaron reticencias de orden "cultural" a la introducción de cambios radicales y drásticos en las tecnologías productivas utilizadas. En definitiva, la revolución verde tendió a polarizar aún más las diferencias sociales al interior de las zonas rurales, contradiciendo así muchas de las expectativas originales. Faltaría investigar todavía el impacto nutricional de estas políticas y comparar sus resultados con los alcanzados a través de políticas directas de alimentación complementaria o similares.

b) *Aspectos microeconómicos que definen el patrón de consumo de satisfactores.* Este es un problema que tradicionalmente ha ocupado un espacio

importante en la teoría económica. Sin embargo, el concepto de "hombre económico racional", aquel que toma decisiones que maximizan su "utilidad", y la insuficiencia de información estadística, han inhibido el desarrollo de un marco conceptual que explique más global y orgánicamente el comportamiento del consumidor.

La realidad ha demostrado la invalidez de este concepto de "hombre económico racional" por lo menos en lo que se refiere al consumo de satisfactores de necesidades básicas. Son innumerables los casos en que se deja consumir bienes indispensables para el ser humano y, en cambio, se consumen otros que, aparentemente al menos, son superfluos. Además, se detectan casos de mala distribución de satisfactores al interior del hogar. El ejemplo clásico es el de familias donde hay un adulto sobrealimentado, normalmente el proveedor de ingreso, y un niño desnutrido.

Respecto al consumo de satisfactores de necesidades básicas hay por lo menos tres áreas a estudiar, las que se analizan a continuación.

i) *La relación entre modernización y efecto demostración con el consumo de satisfactores de necesidades básicas*

La teoría económica plantea que son los precios relativos y el nivel de ingresos los que determinan el comportamiento del consumidor. Las demás ciencias sociales, en cambio, han coincidido en señalar la importancia de otros elementos, como la educación, la propaganda y, en general, el condicionamiento sociocultural de los individuos. A modo de ejemplo, puede mencionarse un estudio reciente sobre los patrones de consumo de alimentos de la población indígena de México y Guatemala. En ellos se concluye que, a medida que estas comunidades eran "penetradas por la civilización", existía una rápida sustitución de los alimentos tradicionales por otros cuyo costo por unidad de calorías y nutrientes en general era considerablemente mayor. Sin embargo, tales alimentos, como el pan blanco, por ejemplo, constituían un símbolo de progreso. Este proceso de sustitución redundaba en todos los casos en la generación o agudizamiento del problema nutricional.

Definir con claridad esta cuestión permitiría conocer el impacto global de la modernización y, además, definir la eficiencia relativa de las políticas redistributivas a través del ingreso líquido, en especie o en educación-capacitación. Por otra parte, hay experiencias que permiten desarrollar estas investigaciones. Por ejemplo, los efectos empleo e ingreso de la revolución verde o de programas de desarrollo rural integrado parecen estar relativamente bien definidos. Costaría poco analizar cómo se tradujeron en un mayor consumo de satisfactores y, a través de ellos, en un mayor grado de satisfacción de las necesidades básicas.

ii) *Distribución al interior del hogar del consumo de satisfactores*

En general, hay acuerdo sobre la existencia de importantes diferencias entre los grupos etarios y sobre que es la fracción pasiva de la población la más frecuentemente afectada por los problemas de insatisfacción de necesidades. Empero, no están claras las causas de este fenómeno y, por lo tanto, tampoco lo están las vías para superarlo.

Esa falta de conocimiento al respecto ha hecho que las políticas nutricionales, por ejemplo, se dirijan cada vez más específicamente a un grupo etario de-

terminado. Esto, a su vez, implica aumentar los costos por beneficiario, con lo que la cobertura de los programas tiende a disminuir probablemente a un nivel inferior al que tenía cuando estaba afectado por todo tipo de filtraciones. Así, en la mayoría de los países de la región, se ha pasado de programas de subsidio no diferenciado de alimentos y distribución de leche (sujetos a filtraciones y desplazamientos) a programas de distribución de alimentos fortificados, que por no ser de consumo masivo están menos sujetos a filtraciones, aunque también son menos consumidos por el grupo-objetivo y siguen estando afectados por el problema de desplazamiento y, por último, a los programas de comedores, cinco veces más caros por unidad de caloría por beneficiario que los primeros.

La inversión en investigaciones que permitan avanzar en esta línea, aunque sean caras y complejas, probablemente tiene una alta tasa de retorno, dada la magnitud de recursos públicos que podrían ahorrarse y por permitir, además, llegar más efectivamente al grupo-objetivo con los satisfactores que requieren y están dispuestos a consumir.

c) *Aspectos microeconómicos de la relación entre consumo de satisfactores y satisfacción de las necesidades básicas.* La satisfacción de las necesidades básicas recurre a dos tipos de indicadores, los de insumo y los de resultado. Los primeros hacen referencia a la cantidad de bienes y servicios que deben ser "consumidos" para que una persona satisfaga sus necesidades (por ejemplo, calorías diarias per cápita, etc.); los segundos, a la situación efectiva de satisfacción de necesidades (por ejemplo, medidas antropométricas de la población, grado de hacinamiento, etc.). En la mayoría de los casos, por el tipo de información estadística disponible, se han utilizado los indicadores de insumo como representativos de los indicadores de resultado, que son los que realmente interesa conocer. Sin embargo, la relación entre estas dos situaciones es muy compleja y, en definitiva, de ella depende la bondad de una política que proveyendo insumos espera lograr ciertos resultados. Por lo tanto, un conocimiento adecuado de esta relación constituye un requisito para diseñar y evaluar las políticas sociales. Entre los aspectos más importantes que se debieran investigar para definir dicha relación se encuentran los siguientes:

i) *Definición de estándares de satisfacción de las necesidades básicas.* Los estándares o normas constituyen el dato básico para el proceso de planificación de las necesidades básicas. Por esta razón, han surgido estudios que proponen dichos estándares para diversas necesidades básicas. Sin embargo, son incompletos, ya que sólo se refieren a algunas necesidades (alimentación y, de alguna forma, salud y vivienda), dejando a los "juicios de valor" la definición del resto. Esto es especialmente complicado cuando se definen para poblaciones promedio que, en los hechos, esconden enormes heterogeneidades.

Es indudable que los estándares de necesidades básicas varían según el tipo de trabajo, la región en que se habite, ciertas características de tipo cultural, etc., y, por lo tanto, parece imposible pensar en estándares homogéneos para América Latina e incluso para países como en ciertos casos se propone. Sólo cuando se toman en cuenta las características específicas de cada grupo, es posible elaborar mejores indicadores de resultado.

Además de la falta de representatividad que tienen muchos de los estándares utilizados, existen problemas en la forma en que ellos se elaboran. El primero y más importante es que se fundan en juicios de valor que pueden no representar

los verdaderos intereses de la comunidad y del grupo-objetivo. Su adopción, en todo caso, debería hacerse en forma participativa, para que representasen efectivamente las necesidades sentidas por la población. Por otra parte, ha existido un cierto grado de sectorialización técnica en la definición de estándares (nutricionistas definen los de alimentación; médicos, los de salud, etc.). Sin embargo, la relación entre insumo y resultado depende de factores que exceden el nivel de conocimiento de cualquier disciplina en particular. Es necesario, por lo tanto, desplegar un esfuerzo multidisciplinario, participativo, y fundado en un profundo conocimiento de la realidad, para definir los estándares que permitirán calcular las brechas de insatisfacción de necesidades e idear el conjunto de acciones necesarias para cerrar cada brecha.

ii) *Evaluación constante de la situación de satisfacción de necesidades básicas.* Esta evaluación debe cumplir con el doble objetivo de conocer el progreso que el grupo-objetivo experimenta al beneficiarse de las políticas sociales y, a la vez, saber cómo y por medio de qué factores, adicionales a la acción directa, se afecta significativamente la situación de las necesidades básicas en el corto plazo.

Estas tareas han sido poco desarrolladas en América Latina, porque no se dispone de metodologías adecuadas para realizar la tarea y porque la mayoría de los programas sociales no se han formulado a base de una evaluación del grado de satisfacción de las necesidades básicas. Por lo tanto, aunque existan los indicadores de resultado, no hay con qué compararlos.

Ultimamente, se ha avanzado bastante en la definición de indicadores e instrumentos adecuados para seguir el curso de la situación de la población. Un ejemplo son los estudios periódicos sobre salud y nutrición que desarrollan muchos de los Ministerios de Salud de la región. Sin embargo, aún no se ha desarrollado prácticamente ningún estudio en profundidad sobre las vinculaciones macroeconómicas de los distintos problemas sociales o los detalles microeconómicos del estado de satisfacción de las necesidades básicas de los diversos grupos sociales. Esto dificulta el diseño de políticas verdaderamente eficientes, y limita el conocimiento respecto al efecto de las políticas implementadas.

Un paso interesante en este sentido, aunque limitado en su cobertura,son los Mapas de Extrema Pobreza que se han elaborado para Brasil, Costa Rica, Chile y Panamá. Sin embargo, se han hecho para un momento en el tiempo y no parece haberse mantenido el interés por reactualizarlos, lo que permitiría evaluar la eficacia de las políticas y definir nuevas áreas donde sea necesaria la acción directa.

iii) *Las consecuencias económicas de los problemas sociales.*

Uno de los criterios que mejor pueden guiar las decisiones sobre política social es el de las consecuencias económicas, en términos de producción perdida o de disminución de la tasa de crecimiento alcanzable, de la insatisfacción de las necesidades básicas o de la falta de solución de los problemas sociales en general.

Los avances logrados en la medición o previsión de las consecuencias económicas del atraso social han sido muy limitados, habiendo recibido solamente una atención focalizada y reducida a aspectos muy parciales. En efecto, los estudios al respecto normalmente se refieren a un grupo social reducido y, por lo tanto, no representativo, o a un problema o necesidad particular.

Pese a ello, se han logrado algunos avances importantes, sobre todo en las áreas de salud, educación y nutrición. En educación, por ejemplo, se han adecua-

do escalas de medición de uso internacional (tal como la Gessel o la Terman Merril) para medir el desarrollo motor, del lenguaje, social y de organización intersensorial. Su aplicación ha permitido apreciar una gran correlación entre los grados de desarrollo de las diversas áreas y los niveles de ingreso. Sería factible, por lo tanto, contar con aproximaciones cuantitativas sobre el efecto que un cierto grado de satisfacción de las necesidades básicas, medido a través del nivel de ingreso, tiene sobre la producción. En nutrición se ha demostrado que la desnutrición energético-proteica y las deficiencias en el consumo de hierro y yodo pueden afectar significativamente el desarrollo mental y físico de las personas y, consiguientemente, su capacidad de producción económica. Las mismas investigaciones han demostrado que los niños desnutridos tienen un nivel de respuesta inferior a los estímulos de su medio ambiente, lo que, indudablemente, afecta su capacidad de aprendizaje y, por ende, su desarrollo psicomotor y social. Estas interrelaciones, sin embargo, no han sido aprovechadas como hubiese sido deseable, lo que impide llegar a conclusiones definitivas respecto a, por ejemplo, las consecuencias del problema nutricional o educacional sobre diversas variables económicas.

En todo caso, las investigaciones coinciden en señalar que la insatisfacción de una necesidad básica –especialmente en los primeros años de vida– marca definitivamente al individuo en términos de impedir que desarrolle plenamente sus potencialidades. Esta situación constituye, sin lugar a dudas, una externalidad negativa del problema social cuyo costo no sólo es pagado por el individuo afectado, sino también por las sociedad en su conjunto. La magnitud de estos costos –aunque dado el mínimo nivel de conocimiento que se tiene sobre ellos, no puede constituir el único criterio– debiera permitir avanzar en la definición de estándares de satisfacción de necesidades básicas, en la definición del volumen de recursos destinados a la solución de los diversos problemas sociales y en la priorización de estas acciones.

Por último, parece importante mencionar los estudios que iniciara Julian Steward sobre estas materias. En ellos se trata de integrar todos los aspectos determinantes y las consecuencias del estado nutricional en un modelo global de la sociedad. Esta actividad, aunque difícil y costosa, ofrece la gran ventaja de evitar los errores por omisión de los estudios focalizados y sectorializados.

Los resultados de estas investigaciones debieran ser utilizados por economistas para planificar las acciones tendientes a solucionar los problemas sociales.

4. Criterios para la evaluación económica de políticas y programas sociales

Los criterios básicos para evaluar, desde una perspectiva económica, las políticas sociales ya han sido presentados. Faltaría definir la metodología de evaluación más adecuada para utilizar estos criterios. Pueden pensarse tres formas de abordar el problema: el análisis de costo-beneficio, el "balance de planificación" desarrollado por Lichfield y el análisis de costo-eficiencia.

Las metodologías mencionadas contienen deficiencias. Esto se explica, fundamentalmente, por la dificultad de cuantificar en términos monetarios el impacto de las políticas sociales. Sin embargo, ofrecen un buen punto de partida para el desarrollo de una tarea básica para lograr mejoras de la eficiencia de los

programas sociales. Dicha evaluación económica requiere especial atención, tanto para utilizar eficientemente los escasos recursos disponibles como para motivar a las autoridades, y a la sociedad en general, por la solución de estos problemas, superando la visión dominante de que los fondos destinados a la asistencia social son una suerte de caridad que no reporta beneficio alguno a la sociedad.

i) *El análisis de costo-beneficio.* Particularmente en su versión de evaluación social de proyectos es, probablemente, la metodología más completa y ambiciosa para medir la eficiencia y equidad. Sin embargo, en la práctica, esta metodología encuentra innumerables problemas. Así, la mayoría de los beneficios futuros no pueden medirse en términos monetarios, sea porque no se conocen (lo que es fruto de la ignorancia sobre las consecuencias de la insatisfacción de necesidades), o porque son intangibles (la evaluación de un programa de vivienda que tenga como objetivo y beneficio la creación de un vecindario amistoso y tranquilo, por ejemplo) o, por último, porque por muy buenas razones no se consideran mensurables en dinero (la vida, por ejemplo).

Además del problema de la inconmensurabilidad monetaria de ciertos beneficios, debe recordarse que para lograr un "máximo de eficiencia" se requiere definir una función de costo y beneficio. Ello plantea aún más problemas para su cálculo, como muestra la abundante literatura que sobre este tema existe.

Otro problema para el análisis de costo-beneficio es la equidad. Para abordarlo se ha propuesto el uso de ponderaciones de distribución, esto es, que aquellos bienes o procesos que beneficien más que proporcionalmente a los grupos de menores ingresos vean multiplicado su "valor" por una ponderación determinada. El cálculo de estas ponderaciones carece de asidero objetivo y se basa sólo en juicios de valor.

Pareciera ser, por lo tanto, que la evaluación social de proyectos ofrece un esquema metodológico interesante, pero aún insuficiente para la evaluación de programas y políticas sociales.

ii) *El "balance de planificación"* tiene como objetivo establecer las ganancias y las pérdidas para grupos particulares, a consecuencia de cierto programa o política. Adolece de muchas de las ventajas del análisis de costo-beneficio, pero como no persigue lograr un "máximo", sino sólo especificar los grupos que se beneficiarán o perjudicarán, suprime el uso de ponderaciones de distribución generales.

Puede expandirse, además, e incorporar los efectos indirectos de la inversión en actividades sociales, tal como las matrices de contabilidad social. En este sentido, esta metodología en realidad es una forma de ordenar la información existente más que una lista de criterios que permita evaluar o seleccionar entre acciones sociales alternativas.

iii) *El análisis de costo-eficiencia* ha sido utilizado en diversas partes para medir la bondad relativa de un proyecto o programa que pretende lograr un estándar determinado. En el fondo, es una versión simplificada del costo-beneficio. Ante la imposibilidad de medir los beneficios, se determina un estándar (que es una función de beneficio perfectamente inelástica a cierto nivel), que se trata de alcanzar con el mínimo costo social. Si el costo de los proyectos y programas es medido a precios sociales, efectivamente se lograrán soluciones eficientes.

Esta alternativa parece ser la más realista dado el tipo de información que hoy existe en América Latina. La posibilidad de usarla depende, fundamental-

mente, de que se llenen los vacíos de información macro y microeconómica ya mencionados.

Por último, hay que subrayar que para fijar estándares sociales, sobre todo por el mínimo conocimiento que se tiene de la consecuencia de los problemas sociales, se requiere un cierto consenso social, lo que lleva al problema de la institucionalidad participativa que debe tener la planificación del desarrollo, única forma de asegurar que los estándares sociales reflejen realmente los niveles socialmente deseados por la población. Esta participación consciente se obtiene por una intensa campaña para crear las condiciones básicas para dicha participación (educación, fundamentalmente) y por la creación de canales de participación democrática que permitan que el Estado se convierta efectivamente en la expresión política del conjunto de la comunidad organizada.

E. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Lo planteado hasta aquí puede ser resumido diciendo que los enormes cambios y esfuerzos que requiere la solución de los problemas sociales de América Latina tiene implicaciones económicas, que deben ser tenidas en cuenta sistemáticamente. Estos cambios y esfuerzos no se refieren sólo a la cantidad de recursos financieros que deben ser utilizados para atender lo social sino, además y sobre todo, a las transformaciones sociales, políticas y estructurales que son necesarias para impulsar y hacer viable y efectiva una estrategia de desarrollo capaz de satisfacer las necesidades básicas de toda la población.

La política social no puede ser solamente una acción compensatoria y subsidiaria del crecimiento económico, sino que el modelo económico debe propiciar y ser conducente a la solución integral de los problemas sociales. En ese sentido, debe asegurarse que su funcionamiento sea compatible con las metas de bienestar de las mayorías. Para lograr esto hay que considerar cinco aspectos fundamentales.

1. El trabajo teórico que se requiere para incorporar adecuadamente las variables económicas y sociales en la planificación del desarrollo. La teoría y el instrumental económico tradicional son insuficientes para esta tarea. Hasta ahora, la planificación del desarrollo ha volcado una parte tal vez excesiva de su atención a plantear la prolongación o intensificación de un proceso de crecimiento, sin plantearse suficientemente la necesidad de transformar la estructura existente. Esto ocurre porque se trabaja en muchas situaciones bajo el supuesto de que el crecimiento redundará automáticamente en la solución de los problemas sociales existentes.

Una nueva forma de "pensar" el problema económico tiene que examinar las situaciones tal cual son, aceptando la diversidad y particularidad de los problemas y de las vías de solución que enfrentan los diferentes países de la región.

De hecho, en América Latina existen diversos grados de desigualdad social. Hay, en efecto, países de bajísimo desarrollo social, países en desarrollo con núcleos importantes de atraso social, y países más desarrollados pero con la presencia de focos de atraso social y factores que pueden desencadenar desequilibrios sociales. En cada una de estas situaciones las políticas económicas y sociales deberán definirse de acuerdo a sus características específicas.

El mercado no es un árbitro completo y suficiente de los valores sociales, y, por lo tanto, surge la necesidad de definir en forma democrática los valores que deben ser buscados con la participación del Estado. El acceso a un nivel de vida adecuado es un derecho y la economía y la sociedad deben organizarse para que las mayorías puedan lograrlo. La planificación y la política económica deben, por lo tanto, estar guiadas por ciertos valores socialmente aceptados y buscar para la sociedad una mejor situación económica y social. Esta "mejor" situación debe de contemplar objetivos tales como los de reducir la pobreza, lograr una distribución más equitativa de los ingresos, aumentar el empleo productivo y, también, otros más tradicionales, como la estabilidad de precios y el crecimiento económico. No es posible dejar estas metas sujetas al mercado o a los vaivenes de la economía mundial.

Se trata de fortalecer una visión social de la economía y de superar los esquemas tradicionales que inhiben el avance hacia una sociedad más igualitaria. Esta nueva visión debe fundarse en la noción de que los problemas sociales son superables, siempre que se produzcan las adecuadas transformaciones. El rol de una "economía social" será liderar un multidisciplinario esfuerzo de definición de nuevos estilos de desarrollo, y de escoger los caminos para transitar hacia ellos.

2. Ahora bien, el documento demuestra la importancia de avanzar en el examen de las consideraciones económicas en el diseño de la política social y de las implicaciones sociales de la política económica para realizar una acción eficiente en el campo concreto de los programas y políticas sociales. De hecho, las implicaciones económicas de los programas y políticas sociales, especialmente en regiones como América Latina, son especialmente importantes, tanto desde el punto de vista de los costos en que se incurre como por sus efectos benéficos sobre la producción y, en general, sobre el dinamismo del crecimiento. Para asegurar políticas sociales eficientes, esas implicaciones económicas deben ser adecuadamente tenidas en cuenta, lo cual exige, por un lado, entender las interrelaciones entre las acciones con objetivos sociales y toda una serie de realidades del proceso de inversión y de producción, y, por otro, entre las estrategias y políticas económicas propiamente dichas y los efectos sociales de éstas.

Sin una adecuada comprensión de esas interrelaciones, la planificación del desarrollo, que debe combinar los objetivos sociales con los económicos tendrá grandes dificultades. Esto, en parte, porque no considera las condicionantes estructurales de los problemas económicos y sociales que mantienen el subdesarrollo. Hasta el momento, ello ha significado que las políticas públicas en muchos casos no han logrado generar una situación que asegure la satisfacción dinámica de las necesidades básicas de toda la población. Y, por otra parte, las dificultades derivan de que una visión segmentada del problema económico y social puede conducir, y ha conducido en muchas ocasiones, a dos clases de desequilibrios, ambos con efectos graves sobre el propósito de construir sociedades dinámicas, equitativas y democráticas. Uno de esos desequilibrios es que las política económicas agraven los problemas sociales; otro, al contrario, es que los programas sociales tengan resultados menos benéficos que los propuestos, sea porque no se escogieron bien las prioridades de los proyectos concretos, sea porque los proyectos mismos no fueron organizados o financiados eficientemente, sea porque las transferencias de recursos implicadas operen en forma negativa sobre el proceso

global de crecimiento de la economía, afectando con ello al empleo y a la disponibilidad de recursos adicionales para seguir persiguiendo el objetivo de solucionar los problemas sociales.

La complejidad de estas interrelaciones es muy grande, y existe un atraso tanto en la ciencia económica sobre estos temas como en el ánimo práctico de los gobiernos para abordarlos y tenerlos en cuenta en sus planes y políticas de desarrollo. El más claro ejemplo de esta situación es que tanto en los programas de estudio en las universidades como en una gran parte de los planes de desarrollo que incluyen programas, políticas y proyecciones referentes a los problemas sociales, falta articulación entre los aspectos sociales y los aspectos económicos. La mayor parte de las interrelaciones enumeradas o descritas en esta ponencia no han sido objeto de consideración formal ni en el ámbito académico, ni en el de los planes o políticas de desarrollo. Podría decirse que, hasta cierto punto, los estudiosos y prácticos de la planificación social forman un grupo aparte de los que hacen similares tareas en el ámbito económico. Esto, inevitablemente, redunda en una falta de aprovechamiento de los refuerzos y complementariedades recíprocas entre el esfuerzo en pro del cambio social y el esfuerzo en pro del crecimiento y de la estabilidad.

El presente trabajo debe ser entendido fundamentalmente como un intento por relevar los problemas y sugerir el tipo de investigaciones que deben realizarse para examinar con rigor la relación entre las políticas y los objetivos sociales con los económicos.

3. *El empleo constituye uno de los vínculos centrales entre el problema económico y el problema social.* Parece imposible erradicar la pobreza sin superar el problema del desempleo y, muy particularmente, el del subempleo. Por esta razón, el empleo debe recibir la mayor atención en una estrategia encaminada a satisfacer las necesidades básicas. En este sentido, debe reconocerse la contribución del PREALC a la definición de las características y condicionantes de este problema en América Latina, y a las políticas destinadas a superarlo.

4. Otra característica central del problema social es la *dimensión regional de la desigualdad y la pobreza.* La planificación del desarrollo económico y social debe apoyarse en una redefinición sustantiva del uso de los espacios regionales, de la asignación de recursos entre estos espacios, de los flujos de población y de las políticas de asentamientos humanos. A no ser que las políticas económicas y sociales incluyan explícitamente la dimensión regional del problema social y el impacto diferenciado que éstas tienen sobre las distintas regiones, será imposible implementar un estilo de desarrollo más equitativo.

5. Por último, el tema de la viabilidad política de los objetivos sociales es crucial. Depende, fundamentalmente, de que el poder político del Estado se sustente en un coalición social amplia donde los intereses de los grupos de menores recursos estén debidamente representados y existan canales efectivos de comunicación entre estos grupos de la sociedad y los distintos organismos del Estado. Una condición necesaria para lograr los objetivos sociales del desarrollo es la construcción de una sociedad efectivamente democrática y participativa.

SATISFACCION DE NECESIDADES BASICAS: LA EXPERIENCIA PASADA Y LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

Louis Emmerij

El documento base de esta discusión presenta un excelente estudio de la interdependencia de los aspectos sociales y económicos. Lo que es más importante aún, rastrea las razones de por qué el empleo y las necesidades básicas son las conexiones cruciales entre las dimensiones económicas y sociales, y de cómo, en general, esto conduce necesariamente hacia los cambios estructurales. También señala algunos de los debates de hoy y para los próximos años.

¿Por qué se dio la desilusión actual por los objetivos del crecimiento económico? Porque nos enfrentábamos a una paradoja: esa alza sin precedentes del crecimiento económico, incluso en este continente, se dio paralelamente a tendencias de deterioro en el empleo y en la distribución del ingreso o, al menos, a su no mejoramiento. Como lo señalara Tokman, lo nuevo en América Latina no es la migración a las areas urbanas, ni la distribución sectorial, ni la inversión, sino la persistencia del 30% de la fuerza laboral en los sectores de baja producción, en los llamados sectores informales. Eso es lo nuevo. Y, por lo tanto, lo nuevo es la toma de conciencia de que el modelo convencional de crecimiento subestima al período de transición, después del cual todos tendrían un empleo remunerado, donde la distribución del ingreso sería menos desigual y donde las necesidades básicas de la totalidad de la gente serían satisfechas.

Este conocimiento, de que se ha subestimado el período de transición, hizo abandonar los objetivos de crecimiento económico, acentuando otros. Por supuesto, los indicadores sociales mejoraron, lo que muestra un importante desempeño de las economías. Pero el nexo empleo-distribución del ingreso-necesidades básicas, que refleja el más profundo problema de la situación socioeconómica, no mejoró. Estoy de acuerdo con Bajraj, en ver a los aspectos sociales vistos como un problema distribucional y, por lo tanto, nuevamente como un problema económico. Esa debe ser la principal manera de ver las conexiones entre lo económico y lo social. Todo lo hecho en los años 1970 en términos de empleo, considerando el crecimiento y la redistribución, la estrategia de desarrollo, para la satisfacción de las necesidades básicas, fue con la intención de acortar el perío-

do de transición. Porque, seguramente, el modelo convencional de crecimiento serviría para satisfacer las necesidades básicas y, al final, también podría producir suficientes oportunidades de empleo remunerado, siempre que la gente viviera lo suficiente. Se ha dicho, calculado y demostrado una y otra vez, que puede tardarse de tres a cuatro generaciones, en el área de desarrollo más avanzada en el continente latinoamericano, para satisfacer las necesidades básicas de la totalidad de la población.

Como consecuencia se fue poniendo énfasis en todo lo concerniente al papel del Estado como planificador, en la importancia de la distribución, y de la creación de empleos productivos y en la satisfacción de las necesidades básicas en el plazo de una generación.

Así, al menos en teoría, se podría dar un gran paso, identificando estrategias económicas y de desarrollo social más efectivas. Actualmente, la crítica a ambas, así como al Estado de bienestar en los países, está siendo monopolizada por los elementos más conservadores de la sociedad y de la profesión, lo que resulta muy peligroso. Es de gran importancia que no sea así. Quienes han sido responsables, aunque sea en parte –como yo–, de la construcción de Estados de bienestar en los países industrializados, y de la elaboración de estrategias alternativas de desarrollo en los países en desarrollo, deberían ser los primeros en mirar en forma crítica lo sucedido en los años 1970. En los países industrializados hay medidas de bienestar que tienen ahora efectos opuestos a los previstos. Por ejemplo, si la diferencia entre los salarios mínimos y las subvenciones de desempleo son muy bajas, eso afectará, por definición, la prolongación del tiempo durante el cual la gente estará sin empleo. Si la carga tributaria se eleva también, lo hará el sector informal de los países industrializados. Véanse, si no, los fantásticos niveles que alcanza el sector informal subterráneo en países industrializados, como Italia, Estados Unidos y Holanda, estimado en alrededor de 10 a 25%. Si las mujeres solteras con niños obtienen los beneficios sociales que otorga el Estado, el incentivo puede llevar a no casarse en absoluto, ya que, de hacerlo, los beneficios desaparecerían. La crítica al Estado asistencial venía tradicionalmente de la izquierda radical. Desde que el ataque se origina en la nueva derecha, los responsables de esas instituciones del Estado asistencial se sienten justos y tranquilos, porque no les gusta esa nueva derecha. Pero, volviendo al punto sobre el monopolio, creo que sería extremadamente peligroso caer en esta trampa, porque habrá gente con otra ideología que hará las críticas, mirándolo bajo otro punto de vista, lo cual no debería ser una razón para no mirar las cosas en forma crítica. En los países en desarrollo habría que mirar una serie de balances: entre el rol del Estado y el del mercado, entre crecimiento y redistribución, considerando tanto el rol de los incentivos, tan importante en el capitalismo y que aparece subestimado en el documento base, como el de las ventajas comparativas.

Se ha trabajado mucho en este último punto y, en parte, eso se refleja en el documento, cuando se refiere a la elección de tecnología, por ejemplo. Las ventajas comparativas han sido uno de los elementos esenciales en el análisis. En trabajos de PREALC, por ejemplo, se ve claramente que una de las preocupaciones principales no es sugerir nada que pueda parecerse a la creación de un empleo a cualquier precio, ni la provisión de necesidades básicas a cualquier precio. Creo que este es un debate que ha sido muy importante y me sorprende que surja nuevamente como si nada se hubiera hecho al respecto. Creo que en este sentido de-

bería examinarse la trayectoria de lo últimos 10 años, comparando los nuevos países industrializados, con otros como Tanzania, Sri Lanka y Jamaica. Debiera analizarse fríamente ambos diferentes desempeños y extraer las lecciones correspondientes en términos de equilibrio.

En América Latina puede tomarse como punto de partida el documento base que expone esto. Había, por ejemplo, necesidades básicas de la totalidad de la población, incluyendo el 10 y 20% de los más pobres, que no podían ser satisfechas a través de transferencias directas. ¿Es o no verdad que, en muchos países de América Latina, se han alcanzado niveles de desarrollo que permiten, sin caer en las mismas trampas que los países industrializados, satisfacer todas las necesidades básicas por medio de transferencias? Pero, por supuesto, según las observaciones de Baraona sobre la naturaleza regresiva del sistema tributario, la pregunta es si sería políticamente factible. Los cambios en la política tributaria, que serían necesarios según las cifras mencionadas por Méndez y García, por ejemplo, implicarían importantes modificaciones en la estructura económica y política del poder.

Estaría dispuesto a aceptar la hipótesis de que se podría satisfacer las necesidades básicas mediante transferencias directas como punto de partida, dándome cuenta de que, en realidad, estaría postergando alcanzar esa meta en una o dos generaciones, a causa de lo ya expuesto al comienzo sobre la subestimación del período de transición, y la persistencia, durante los últimos 20 años, de las tasas de crecimiento económico del 30% de la gente que se ocupa en el sector informal. Pero podría ser demostrado una vez más.

Lo que pueda indicar el estudio crítico de la trayectoria de los años 1970, en los países en desarrollo, es, primero, la importancia de la voluntad política; segundo, que los detalles de la implementación son más importantes que las medidas de política en sí.

Algunas observaciones para terminar:

i) Primera observación final. No hay duda de que tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo el pensamiento progresista está a la defensiva, y que los viejos modelos económicos están siendo propuestos con energía.

ii) Segunda observación final. En el norte industrializado, por lo menos tres filosofías económicas están compitiendo para llamar la atención: postkantianismo, monetarismo y CEPALISMO. Esto refleja la triste verdad de que incluso en el diagnóstico de la situación económica no se ha podido llegar a un acuerdo, pese a que ese acuerdo existe en cuanto a la medicina que debe administrarse.

iii) Tercera observación final. En los países en desarrollo el debate debiera ser principalmente sobre los balances entre redistribución del crecimiento; Estado mercado. Pero, hasta ahora, se han expuesto los puntos de vista extremos.

iv) Cuarta observación final. Es crucial, evidentemente, que el debate sobre desarrollo social y políticas sociales no está siendo conducido en los términos de una dicotomía entre los aspectos económicos, por una parte, y los aspectos sociales, por otra, sino en una forma integrada y simultánea muy de acuerdo con las líneas de definición dadas arriba.

v) Quinta observación final. Existen ciclos en la vida del pensamiento intelectual, en la vida de las políticas, que terminan a causa de olas de reacción y,

muy a menudo, de sobrerreacción a lo precedente. Actualmente, se pasa por un período donde se está sobrerreaccionando, reaccionando en forma desproporcionada ante cosas que han sucedido o que no sucedieron en el pasado. Y eso está mal, y es por eso que el debate y la revisión crítica debería hacerse en términos de balance, más que en términos extremos.

RECESION INTERNACIONAL, NEOLIBERALISMO Y LINEAS DE ACCION POSIBLES EN POLITICA SOCIAL

A. Richard Jolly

Quisiera hacer mis comentarios desde dos puntos de vista: uno es el de mi pasado en el Instituto de Estudios de Desarrollo, en Sussex, que disfruta de cálidos vínculos con mucha gente aquí presente y, tal vez, de la inspiración de CEPAL para gran parte de su trabajo.

El otro punto de vista es el de mis actuales compromisos con UNICEF, preocupado por la política internacional y nacional del futuro, particularmente por aquellos aspectos de la política que ayudarán a mejorar la situación mundial de la infancia, sector que constituye, como decimos en UNICEF, ese cuarto o esa mitad de la población de todos los países, cuyo bienestar actual y capacidades y expectativas futuras dependen, en forma crítica, de las políticas sociales y de los estilos de desarrollo que se adopten en los años venideros. UNICEF recuerda que los niños no tienen votos, ni poder, ni voz, excepto la que se expresa en los puntos de vista de sus padres y de sus familias, y de aquellos dispuestos a considerar sus necesidades y hablar por ellas. De ahí la importancia vital de este Seminario.

Hay muchos aspectos en los cuales estoy de acuerdo con el documento de Méndez y García, por lo que quisiera concentrarme en aquellas cosas en las cuales no coincido o en las que quisiera poner énfasis distinto.

1. Crisis mundial y neoliberalismo

Comenzaría mis comentarios como británico, vale decir, como alguien que comparte, con la gente de los países del Cono Sur, la experiencia de vivir la práctica de una política económica nacional basada en lo que llamamos monetarismo y que, en la mayoría de los documentos, se denomina neoliberalismo.

El impacto del monetarismo en el Tercer Mundo fue el tema de un Boletín de Sussex. Quisiera inspirarme en esto para destacar tres puntos que siento podrían haberse profundizado más en el documento de Méndez y García.

Primero, el monetarismo en Gran Bretaña y en Estados Unidos está llevan-

do a fuertes reducciones en el gasto social y en la política social. En Gran Bretaña la gente habla del desmantelamiento del Estado asistencial; en los Estados Unidos, de un retorno al mundo de Charles Dickens. El impacto de estas políticas en el bienestar humano no está aún completamente claro. Existen algunos indicios preliminares del alza en las tasas de mortalidad infantil y de las crecientes proporciones de la población que está cayendo bajo la línea de pobreza tanto en los Estados Unidos como en Gran Bretaña. No puede afirmarse enfáticamente que estos resultados sean una consecuencia necesaria de la filosofía *económica* del neoliberalismo, pero, en el Reino Unido y en los Estados Unidos, estos resultados son, creo, un fiel reflejo de los intereses políticos subyacentes a aquellos que proveen el principal apoyo a la continuidad de las políticas monetaristas. Aquí recuerdo los comentarios que hiciera ayer Pedro Demo, sobre la importancia fundamental de las posiciones que están detrás de la política económica y las preferencias. Esto se aprecia claramente en la experiencia británica y americana actual.

Segundo, estas políticas del monetarismo han tenido un impacto en todo el mundo al ahondar la recesión mundial. La recesión es, probablemente, la más grave fuerza negativa que afecta al bienestar humano en este momento.

El desempleo ha llegado a cerca de 30 millones en los países de la O.C.D.E; entre las personas más jóvenes, en varios países de la Comunidad, alcanza a más de un 20%, y en por lo menos un país, afecta a 30%. Tal vez, la mayor crítica a esta estrategia deriva del cálculo hecho por la O.C.D.E., de que la subutilización de la capacidad instalada en los años 1979-81 significó una pérdida de $ 550 billones, es decir, cerca de un 6% del PNB de la O.C.D.E. Este es sólo un cálculo parcial de las pérdidas debidas al fracaso para encontrar las formas de ajustarse a los precios más altos del petróleo. Toma en cuenta las políticas fiscales y de cambio, pero ignora otros aspectos del monetarismo. Pero, ¡qué crítica a la política económica, un regreso al mundo de la pobreza en medio de la abundancia! Estas consecuencias no son solamente el resultado de las políticas monetarias que operan en Estados Unidos y Gran Bretaña. También reflejan la crisis gradual del sistema económico mundial durante los 25 últimos años, el rechazo del keynesianismo (una filosofía que caracterizó los comienzos de la O.C.D.E.) y la decadencia de Estados Unidos en su habilidad para proveer un liderazgo internacional y económico, coordinando a los países industrializados. Esta última decadencia refleja, creo, los cambios en toda la estructura de la economía mundial, el crecimiento de las compañías transnacionales y muchos desarrollos institucionales en finanzas y en otros aspectos de la economía mundial, para los cuales los mecanismos tradicionales de control económico de los países industrializados han dejado de ser efectivos. Estas dimensiones son todas fundamentales para explicar la crisis en la política social y también el resurgimiento de diferentes filosofías económicas del momento actual.

El tercer punto que extraigo de la reciente experiencia en los países industrializados se relaciona con la transmisión de la filosofía y de la política monetarista. Aunque esta filosofía, seguramente, no es totalmente foránea, tampoco ha surgido enteramente al interior de los países periféricos. Ella ha sido fuertemente impulsada desde afuera, por las instituciones económicas internacionales, particularmente el Banco Mundial y el FMI, que las recomiendan a los países, como manera de enfrentar problemas de balanza de pagos y las reducciones en el ingre-

so del gobierno, derivada directamente de la disminución de los volúmenes y de los precios de los productos de exportación.

Estos factores internacionales son básicos para explicar la adopción de estas filosofías en muchos países en desarrollo. *Las filosofías económicas vigentes no pueden estar separadas de las estructuras económicas y sociales de los países en que surgen y de la manera en que la economía mundial está operando en este momento.*

2. ¿Qué hacer?

La segunda serie de comentarios se refiere mayormente, a lo que puede hacerse, hacia dónde debieran orientarse las políticas sociales en los años 80, tema que interesa enormemente a UNICEF. Para responderla, hay que combinar el toque de idealismo que Iglesias recomendara a comienzos del Simposio con un sólido análisis de la formulación de políticas, que sean humanitarias y progresistas, en un ambiente económico hostil. Aquí quisiera minimizar, en cierto modo, la polarización entre las diferentes filosofías que dominan el debate y enfatizar que, en muchas áreas, estas orientaciones siguen un curso de acción bastante similar.

Aquí quiero destacar cuatro puntos:

El primero, es que existe casi siempre un espacio para maniobrar, no importa cuán hostil pueda ser el ambiente económico en téminos de desempleo o de restricciones en el gasto del gobierno.

Una pregunta clave es, por lo tanto, cómo utilizar esta oportunidad. En muchas áreas, como en la atención primaria de la salud, la lactancia materna y la educación primaria y en general en todas las áreas de las necesidades básicas y de los servicios básicos, es posible realizar acciones de bajo costo. Ello reduciría las enfermedades y muertes infantiles y, al mismo tiempo, ahorraría recursos y, a menudo, divisas dedicadas al uso innecesario de sustitutos y fórmulas. Muchas de estas líneas de acción son posibles aun en el medio ambiente económico hostil actual. Hay que evitar el riesgo de concentrarse demasiado en los conflictos mundiales, pasando por alto las posibilidades disponibles de actuar en un nivel de acción más bajo.

Aquí, el documento de Méndez y García identifica una serie de casos exitosos especialmente en el área de la nutrición. Creo que deberían ser analizadas también dentro de una diversidad de ambientes para poder comprender en forma más precisa lo que puede hacerse.

Mi segundo punto es que al realizar esta tarea podría descubrirse que las conclusiones tanto del análisis neoliberal como de otros van en direcciones muy similares. La educación primaria y las necesidades básicas son quizás dos de los más claros ejemplos. El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1980, elaborado por el Banco Mundial, utiliza los más convencionales principios neoclásicos para calcular la tasa de rentabilidad de la educación para unos treinta países en desarrollo. La tasa de rentabilidad de la educación es de 24% en primaria, 15% en secundaria y 12% en la superior. De ello cabe inferir, que el énfasis debiera ser trasladado a la educación primaria, por cuanto es una mejor inversión, en la que vale la pena gastar los recursos. Puede irse más lejos aún en este análisis y preguntarse por qué no dejar esta inversión a las fuerzas de mercado, si existen estas

altas tasas de rentabilidad. Aquí, nuevamente, manteniéndose dentro del análisis neoclásico,hay que hacer una clara distinción entre la rentabilidad social de las inversiones y la rentabilidad privada. En algunos casos, la privada es más baja que la social, lo que constituye un caso para la intervención estatal. Más importante aún es que el mercado no provea los recursos necesarios para las personas que buscan educación superior. No estoy argumentando que esto es así, porque corresponde al análisis neoclásico. Sin embargo, creo que es útil para aquellos involucrados en la política social percibir que diferentes formas de análisis conducen a la misma conclusión.

Esta ha sido una ilustración en cuanto a la educación primaria. Argumentos similares podrían darse en el área de la atención primaria de la salud o para el apoyo al sector informal, donde varios estudios han demostrado la eficiencia con la cual los productores de pequeña escala en los estratos de más bajos ingresos de la economía utilizan los recursos de que disponen de una manera que a menudo presenta niveles de eficiencia técnica y económica mayores que algunas grandes compañías.

Mi tercer punto se refiere a las consecuencias microeconómicas de la producción y distribución de la política social. Sobre esto se sabe muy poco; en América Latina, las más grandes discrepancias en este aspecto tienen que ver con el impacto de las políticas sociales o de los incentivos que realmente motivan el cambio. La extensión de la educación primaria, por ejemplo, depende no tanto de la simple provisión de facilidades escolares adicionales, sino de hacer frente a un conjunto de reacciones socioeconómicas que provocan altas tasas de deserción y la no utilización adecuada de las facilidades disponibles, especialmente por los sectores más pobres de la población. Este es sólo un ejemplo de cuán valioso podría resultar un mayor conocimiento de los incentivos y de la respuesta individual y social, lo cual es vital en la persecución de los objetivos sociales. Nuevamente en esta área, el análisis económico, también el neoliberal, tiene mucho con que contribuir a lo que ha faltado hasta ahora, sin por ello pasar a ser el único elemento a tener en cuenta.

Yo no pondría un énfasis exclusivo en la motivación económica, ya que otras dimensiones del análisis, incluyendo los aspectos sociológicos, son vitales. Pero, ciertamente, es necesario comprender mejor los costos de utilizar las facilidades de la atención primaria de la salud, o el costo de la asistencia o de la deserción de los niños en la escuela primaria, desde el punto de vista de una familia de bajos ingresos, y los efectos que estos costos tienen en la buena voluntad y habilidad de las familias pobres para hacer uso de los servicios básicos.

Mi punto final es que debe irse más allá del análisis de los incentivos, preguntándose cómo utilizar la estructura general de incentivos para promover o estimular, en diferentes niveles, las reformas que se desean con más frecuencia. Existe una tendencia entre los economistas a tratar los incentivos como si sólo fueran sensibles a los precios, basada en antecedentes culturales dados y más allá de toda influencia. Mi punto de vista es que, en muchas de las áreas de la política social, la presión pública para usar los servicios sociales o para reclamar la expansión de las facilidades es una reacción o una respuesta que deriva de una amplia variedad de estructuras de organización. Si supiéramos más sobre ellas sería posible organizar esas estructuras para generar una respuesta popular en el sentido de hacer un mejor uso de los servicios, como ejemplo cabe recordar estructuras de

los exámenes en la enseñanza. Diversos estudios han demostrado que muchas fallas en la calidad de la educación son el resultado de una reacción obstinada a los exámenes. En otras palabras, una sobreconcentración en los exámenes y en los temas de examen por los estudiantes, profesores, padres, y empleadores, distorsiona y, a menudo, destruye el beneficio de la educación que se está impartiendo. He aquí, entonces, un área de maniobras: alterar la estructura de exámenes de modo que pueda mejorar tanto el uso de los recursos destinados a la educación como conducir a una reforma más fundamental del sistema de educación en sí.

Estas modificaciones pueden significar un ahorro más que un aumento en los costos, e incluso una gran diferencia en la efectividad de la política social en los años venideros, aun en un medio ambiente que puede ser generalmente hostil.

He puesto énfasis en estos micropuntos, precisamente porque ilustran dónde pueden encontrarse espacios para actuar sin perder la visión más amplia presentada en el documento base. Estoy enteramente de acuerdo con él, en particular en cuanto a que las soluciones sociales completas son parte esencial de la política económica, especialmente de las que tienden a la distribución del ingreso, al empleo. Ahí radican los asuntos más importantes. Los recursos que serían necesarios para encarar en forma más adecuada los problemas sociales, como el documento señala, son del orden del 10 ó 12% del PNB. No es una cifra grande, especialmente en un marco de crecimiento. Sin perder esta visión y tampoco la de las metas, he tratado de señalar dónde existe lugar para maniobras. Termino con una frase escrita en un muro en Sussex: "No cambies tu mente, la falla de hoy está en la realidad".

BASES PARA UN PROGRAMA CONTRA LA POBREZA EN UN SISTEMA POLITICO DEMOCRATICO

Sergio Molina

Me ha parecido conveniente incorporar en el análisis de las influencias recíprocas de las políticas sociales y las económicas la dimensión propiamente política de una manera más específica, aunque siempre superficial, dado el escaso espacio disponible.

Aunque no es frecuente que en este tipo de reuniones se explicite el sustento ideológico del participante, he preferido aclarar este aspecto para que se tenga un punto de referencia inequívoco de mi posición personal.

Mi fuente de inspiración es el pensamiento socialcristiano sustentado en los evangelios, en la enseñanza social de la Iglesia Católica y en el aporte humanista. Comprendo y respeto que esta misma sustentación ideológica dé origen a posiciones concretas diferentes frente a una misma realidad económica y social. Asimismo, pueden existir coincidencias en término de valores y objetivos con otras corrientes de pensamiento.

De acuerdo con la fuente de inspiración que he señalado, el sujeto central del desarrollo económico y social es el ser humano, que se expresa en su dignidad y en el respeto de sus derechos materiales y espirituales. Dentro de esta concepción se inserta la opción preferencial por los pobres.

El respeto al hombre y la opción por los pobres determinan que los objetivos prioritarios sean el empleo, una digna remuneración del trabajo, y la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

Tengo la convicción de que el sistema político que mejor garantiza el respeto al ser humano es la democracia. Esta debe ser participativa en lo político y social, y eficiente y equitativa en lo económico.

En términos simples, eficiencia económica es la utilización de instrumentos de política, a través del mercado o al margen de él, que logren una asignación de recursos que maximice el crecimiento económico, teniendo en cuenta las prioridades asignadas al empleo y a la satisfacción de la necesidades básicas.

La eficiencia económica consiste también en cuidar que ciertos equilibrios

macroeconómicos, como el de precios y el del sector externo, se mantengan controlados.

Un objetivo prioritario, desde el punto de vista de la equidad distributiva, es lograr que el ingreso real permanente de cada familia sea, a lo menos, equivalente al requerido para satisfacer sus necesidades básicas fijadas en conformidad con ciertos criterios normativos predeterminados.

El ingreso real familiar depende principalmente de la dotación de capital y de su productividad, de las oportunidades de empleo y de la calidad de los mismos, de la calidad del recurso humano y de las transferencias que reciba de otros agentes.

1. Areas prioritarias de intervención

La distribución desigual del ingreso predominante en América Latina y el alto porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza tiene raíces estructurales que se encuentran principalmente en la distribución del patrimonio, en la heterogeneidad productiva, en la desigualdad de oportunidades, especialmente en lo que se refiere a la conservación y perfeccionamiento del recurso humano, y en la desigual distribución del poder político.

En consecuencia, si se desea remover, en forma permanente, los obstáculos que impiden la existencia de una sociedad más igualitaria, será necesario diseñar políticas que modifiquen los factores estructurales determinantes de una situación distributiva no deseada.

a) *Políticas distributivas.* Creo conveniente presentar en forma muy esquemática las áreas prioritarias de intervención que afectan la generación primaria del ingreso.

En primer lugar, están las políticas orientadas a incrementar la cantidad y la productividad de los empleos que genera la economía, especialmente de aquellos accesibles a los grupos pobres. En general, la generación de empleos está ligada al ritmo de crecimiento de la economía y al nivel y composición de la inversión. La experiencia demuestra que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la situación de los grupos más rezagados, ya que la permanencia de factores estructurales condicionantes del patrón distributivo actual no permiten la difusión más igualitaria de los frutos del progreso.

En consecuencia, las políticas que tienden a maximizar el crecimiento deben ir acompañadas de otras que modifiquen la estructura productiva, adecuándola a la dotación de recursos existentes, lo que redundará en mayores empleos y en salarios más altos; que modifiquen la segmentación del mercado laboral en aquellos aspectos que limitan el acceso al empleo a trabajadores de menor calificación; que eliminen las discriminaciones en favor del capital y en perjuicio del uso de mano de obra; que modifiquen las condiciones que impiden el libre acceso al crédito de los distintos grupos o sectores de la economía; y que permitan el acceso a la tecnología a sectores que se encuentran al margen del avance tecnológico.

Una acción persistente en la línea indicada permitiría ir transformando el funcionamiento del sistema económico en el sentido de hacer posible que el crecimiento económico beneficie, en mayor proporción que en el pasado, a los

grupos sociales que han quedado prácticamente al margen del progreso debido al estilo de desarrollo prevaleciente.

Una segunda área de intervención incluye las políticas orientadas a incrementar la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres.

La concentración de la propiedad de la tierra, del capital físico y del manejo de los recursos financieros, junto con los diferenciales de productividad de los activos, explican en gran parte las desigualdades que se advierten en el ingreso personal de los distintos grupos de la población.

En consecuencia, las intervenciones destinadas a incrementar la cantidad y productividad de los activos que poseen los grupos pobres son de importancia fundamental y, en algunos casos, imprescindible en la tarea de aliviar o superar la pobreza.

Este tipo de intervenciones son de gran sensibilidad política y, por lo general, tienen efectos contradictorios en el corto plazo con el objetivo crecimiento económico, tanto por razones de eficiencia en la administración de los activos que se transfieren como por la incertidumbre que ellas pueden provocar en los agentes económicos que, con razón o sin ella, ven amenazados sus intereses.

La redistribución de activos puede realizarse directamente en favor de las familias que se desee beneficiar, o socializándolos a través de su transferencia al Estado o a un colectivo de trabajadores.

Los efectos económicos, políticos y propiamente redistributivos son variados y dependen de cada situación específica, lo que no permite abordarlos dado el espacio asignado a este comentario.[1]

Otra forma de lograr una distribución dinámica de los activos consiste en reorientar la inversión pública, utilizándola como medio para aumentar la cantidad y la productividad de los activos que poseen los grupos pobres. Ejemplos de este tipo de intervenciones se encuentran en las inversiones en infraestructura que se realizan en el área rural (caminos, regadío, etc.); en la asistencia técnica y crediticia; en la provisión de máquinas y herramientas a pequeños empresarios, artesanos y trabajadores por cuenta propia; y en la creación de canales de comercialización para los pequeños productores que ven reducido su ingreso potencial por una intermediación que se apropia de parte de su productividad.

Las transformaciones en el funcionamiento de la economía y en la distribución de la riqueza son los medios más eficaces para provocar efectos permanentes sobre la capacidad de generación de ingresos de los grupos, cuya posición absoluta y relativa en la sociedad se desea mejorar.

b) *Políticas redistributivas.* Son políticas redistributivas aquellas destinadas a corregir la distribución primaria del ingreso mediante transferencias monetarias y de bienes y servicios entre los distintos grupos de la población. Este tipo de intervenciones está ligado especialmente a la forma en que el Estado obtiene los recursos públicos y los gasta.

---

[1] Para mayor información, ver publicación de S. Molina y S. Piñera, "La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas", en el libro *¿Se puede superar la pobreza? Realidades y perspectivas en América Latina,* Naciones Unidas, 1980, Santiago de Chile.

Aunque se logren transformaciones en el funcionamiento de la economía, de tal manera que su crecimiento beneficie en mayor proporción a los grupos pobres y que se realicen cambios en el monto y productividad de los activos que ellos poseen, es previsible que subsistan importantes segmentos de la población que no alcancen a satisfacer sus necesidades básicas.

El grado de su satisfacción varía en forma significativa entre los distintos países latinoamericanos. Por lo tanto, no es posible plantear políticas redistributivas de validez general. A eso se debe que las reflexiones que siguen se refieran a ciertos países y, en este caso, a los de mediano desarrollo, en que el ingreso medio supera holgadamente la línea de pobreza y en que existe un sistema tributario y una estructura del Estado capaz de movilizar recursos y de administrarlos con relativa eficiencia.

En el caso de esos países se ha estimado que la brecha de pobreza, esto es, el monto de recursos que hay que transferir a los grupos pobres para que su ingreso alcance la línea de pobreza, es aproximadamente 5% de su producto interno bruto.

Surge entonces la pregunta sobre cuál será la forma más eficaz, tanto desde el punto de vista económico como social y político, de transferir recursos a los grupos que se desee beneficiar.

Las proposiciones que se presentan aquí son de carácter muy general y simplificadas, y tienen por objeto principal provocar la polémica y el estudio sistemático de ellas para determinar su factibilidad real.

Tomo como punto de partida la afirmación del Papa Juan Pablo II en su Encíclica *Laborem Exercens* que dice: "el trabajo humano es una clave, quizá la clave esencial, de toda cuestión social, si tratamos de verla verdaderamente desde el punto de vista del bien del hombre". De acuerdo con esto, el empleo pasa a ser un objetivo prioritario del desarrollo y un criterio esencial en la formulación de las políticas económicas.

Es posible, casi seguro en los próximos años de los países latinoamericanos, que no se superen las condiciones de desempleo abierto y encubierto a través del funcionamiento "normal" de las economías de estos países.

Si esto es así y se acepta la premisa de que se parte, existe la obligación moral de desarrollar programas de empleo adicionales de carácter masivo. La responsabilidad recae básicamente en el Estado, sea creando directamente empleos, sea subsidiando la contratación de mano de obra por el sector privado.

Para tener un punto de referencia respecto al costo de un programa masivo de empleo he tomado como ejemplo algunos antecedentes válidos para Chile.

Si se supone una remuneración de alrededor de 120 dólares mensuales para 500 000 personas, su costo directo anual sería de aproximadamente 750 millones de dólares. En el supuesto que se dejan 250 millones de dólares para administración y dotación de capital, el costo total del programa alcanzaría a 1 000 millones de dólares anuales, lo que equivale aproximadamente al 3% del PIB de Chile.

Se argumenta que un programa de esta naturaleza es difícil de administrar; que su costo es muy alto en relación a la recaudación fiscal; que puede ser contradictorio con soluciones estructurales y permanentes; que los empleos que se creen serán de muy baja productividad; que la fijación de una remuneración garantizada en un empleo creado por el Estado puede provocar efectos en los

salarios del sector privado y, en fin, que el empleo mínimo garantizado puede provocar un aumento anormal sobre la oferta de trabajo, aumentando en forma imprevisible el costo del programa.

Estas y otras objeciones tienen validez, pero la cuestión fundamental es la disposición a cubrir las necesidades básicas de la población y saber si el programa de empleo cumple mejor ese propósito que otras políticas de transferencia.

No es posible eludir el hecho que destinar un 5% del PIB a fines sociales tiene efectos negativos en el crecimiento y que representa no menos del 20% de los ingresos tributarios de los países de mediano desarrollo. De acuerdo con estimaciones para países semiindustrializados, el *trade-off* entre redistribución y crecimiento tiene un coeficiente de 10 a 1, esto es, un 5% de transferencia del producto hacia fines de consumo resulta en una disminución del crecimiento de 0,5%.[2] El autor de estas estimaciones destaca, a mi juicio con razón, que el *trade-off* puede ser mucho mayor si la transferencia se realiza en un medio donde predomina la incertidumbre respecto a la permanencia de las reglas de juego aceptadas por los inversionistas.

En la hipótesis anterior no se considera la posibilidad de transferir gastos públicos desde actividades o propósitos menos prioritarios (defensa, subsidios de baja rentabilidad social, etc.) hacia el programa de empleo, por ejemplo. Tampoco se considera utilizar como fuente de financiamiento el reajuste de algunos precios o tarifas de servicios públicos que constituyen en muchos casos formas disfrazadas de subsidio de dudoso beneficio económico-social. Tanto la transferencia de gastos al interior del sector público como el financiamiento por cambios en los precios y tarifas tienen un efecto mucho menor sobre el crecimiento que la aplicación de impuestos que se supone afectarán directamente al ahorro y la inversión.

En caso de que exista un programa de empleo masivo mediante el cual las familias puedan disponer de un ingreso que se acerque al requerido para satisfacer sus necesidades básicas, cualquier otro tipo de transferencias que se realicen a través de políticas sociales deberán ser muy selectivas. Esta selectividad debería basarse en el enfrentamiento de los principales problemas que afectan al ciclo vital de las familias pobres, concentrándose en aquellos grupos que normalmente no están en condiciones de trabajar, como los niños y jóvenes de 0 a 15 años, las personas de más de 65 años y los impedidos.

La combinación de estas políticas permitiría:

a) Proveer de empleo e ingresos al núcleo familiar, lo que significa dignidad para quien está en condiciones de trabajar y bienestar familiar mínimo.

b) Mejorar el recurso más valioso, el ser humano, en el momento en que lo requiere.

c) Aliviar la carga que soporta el que se ha visto privado, por edad o enfermedad, de su capacidad para trabajar.

Las políticas sociales tienen por función el corregir las desigualdades producidas por razones más profundas, que se encuentran en los factores condicio-

---

[2] Marcelo Selowsky, "Income distribution, basic needs and trade-offs with growth: the case of semi-industrialized Latin American countries", World Bank Reprint Series N° 176.

nantes de la distribución de la riqueza y del ingreso. Por lo tanto, no se les puede pedir que corrijan las causas estructurales. Sin embargo, si se lograran formular y aplicar políticas que condujeran a paliar las desigualdades más flagrantes, se mejoraría, de manera significativa, las condiciones actuales en que vive una proporción importante de la población.

Un programa de empleo que asegure un ingreso mínimo, complementado por otras políticas que favorezcan a los grupos indicados, contribuiría a aumentar en forma sustantiva el ingreso real familiar y como efecto adicional crearía dinamismo social en poblaciones que hoy viven sin esperanza.

2. Elementos del funcionamiento democrático

Como lo indiqué al iniciar esta intervención, el sistema democrático es el que mejor protege la dignidad del hombre. No obstante, es necesario profundizar la convivencia democrática haciéndola más participativa y cuidando su permanente perfeccionamiento, ya que la democracia es esencialmente dinámica, aunque esté enmarcada en ciertas normas consustanciales a su existencia.

Aunque sea brevemente, deseo expresar algunos aspectos o elementos que me parecen esenciales en el funcionamiento democrático.

a) *Continuidad y cambio.* El inmovilismo no es compatible con un sistema democrático, en el largo plazo, dada la magnitud de las desigualdades y carencias que existen en nuestras sociedades. Estas constituyen las fuerzas de presión para el cambio.

Por otra parte, la tradición, la cultura y los intereses creados son factores de continuidad que están arraigados en las minorías poderosas. Estas constituyen las fuerzas que defienden el inmovilismo.

La ecuación entre continuidad y cambio es la *gradualidad.*

b) *Descentralización y participación.* La gradualidad requiere de autodisciplina; la autodisciplina requiere de la participación y la participación requiere de la descentralización. La descentralización permite la participación de la comunidad en sus necesidades más sentidas.

Para que haya participación se requiere organización social. Esta organización debe alcanzar al lugar de trabajo y de la comunidad de vida.

La participación en el trabajo debe expresarse en las normas que rigen las relaciones entre empresarios y trabajadores. El Estado es el responsable en el establecimiento de esas normas, que deben ser claras para evitar ambigüedades en esas relaciones y eliminar así incertidumbres que pueden perturbar la eficacia económica y la paz social. Otro nivel de la participación es la concertación social en la toma de decisiones en áreas en que existe un mayor grado de conflicto potencial, especialmente en las medidas de tipo distributivo (precios y salarios).

A pesar de que exista participación, no puede evitarse el conflicto de intereses, pero hay que tratar que este conflicto no lleve a la parálisis, porque esto mata a la democracia. Por lo tanto, ante casos extremos, deben buscarse y aceptarse previamente mecanismos de arbitraje.

Para hacer posible lo indicado anteriormente se requiere crear las condiciones políticas necesarias.

c) *Gobierno mayoritario y consensual.* Para llegar a un acuerdo político es fundamental aclarar, entre otros, aquellos aspectos que, de no estarlo, pueden perturbar el funcionamiento de un Gobierno. Cabe destacar los siguientes:

i) Definición de lo que se entiende por democracia y de un conjunto de reglas del juego esenciales para su funcionamiento.

ii) Definición de la naturaleza de las relaciones Estado-Planificación-Mercado para evitar innecesarias incertidumbres, que pueden tener efectos negativos sobre la eficiencia económica.

iii) Definición de la naturaleza de las relaciones capital-trabajo.

iv) Exclusión de la violencia y compromiso de enfrentarla donde quiera que se origine.

v) Búsqueda de mayor independencia en la inserción del país en el cuadro internacional, pero reconociendo la realidad de la interdependencia y del área de influencia en que el país esté inscrito.

Finalmente, para conducir un proceso de cambio en democracia se requiere la voluntad y la capacidad política de realizarlo, la continuidad en la acción y la absoluta decisión de que la concertación predomine sobre la confrontación.

CONDICIONANTES ECONOMICOS Y POLITICOS DE LOS PROBLEMAS SOCIALES CONCEBIDOS COMO PROBLEMAS DE DISTRIBUCION

Reynaldo F. Bajraj

1. Caracterización de la problemática social

Mis comentarios al documento base de este tema seguirán, en general, el ordenamiento temático que allí se presenta, aunque, por supuesto, sin pretender tocar todos los temas. Entre los méritos ciertamente no menores de la ponencia está el proporcionar un orden y un marco extremadamente útiles para la discusión de la problemática social.

Así, en primer término, cabe comentar la delimitación del tema que hacen los autores. Para ellos "... éste (el problema social) es fundamentalmente un asunto de distribución de la riqueza y el bienestar". Sin duda, pueden encontrarse en la literatura variadas definiciones de los problemas sociales, algunas de ellas ciertamente más amplias y comprensivas que la adoptada por los ponentes. Conflictos raciales o religiosos al interior de la sociedad, o la extensión de diversas drogadicciones, o la peligrosidad de la vida urbana moderna, o la disminución de la solidaridad comunitaria, por ejemplo, podrían muy bien ser llamados "problemas sociales" y nadie objetaría una definición que los abarcase. Sin embargo, es también legítima y, para los propósitos de esta sesión, más pertinente, la definición que los autores adoptan, centrando los problemas sociales en los de la distribución. La cadena lógica del razonamiento es sólida y con apoyo fáctico indudable; los principales problemas sociales derivan de las carencias que constituyen la *pobreza*, y dado el nivel de recursos existentes en la región, aquí no se trata de que éstos sean insuficientes para que salgan de la pobreza quienes están en ella; se trata, en cambio, de un problema de *distribución*.

Ahora bien, en este punto querría ahondar e ir más allá en el relacionamiento de los problemas sociales así definidos, con la economía y la política. La distribución de bienes es, sin duda, un problema económico, lo que no invalida que la distribución sea también el problema social por excelencia. Dicen Méndez y García: "... (la) desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza se basa en la acción de un sistema económico que margina de los frutos del crecimiento

a amplios sectores de la población". Más adelante, exploran las consecuencias sociales de las políticas económicas y las consecuencias económicas de la acción social. Por esta vía concluyen que el problema social y la economía mantienen importantes relaciones entre sí. Creo que puede afirmarse, más concretamente, que los problemas sociales, en tanto problemas de distribución, *son* también problemas económicos. En consecuencia, no sólo se deben "tener en cuenta" los interrelacionamientos con el sistema económico, sino que puede concordarse, con fundamento quizás más definido, en la idea subyacente al texto, de que o bien los problemas sociales se resuelven *junto* con los problemas económicos, o bien los primeros nunca alcanzarán solución. O, mejor aún, que hay *un* único problema, que es, a la vez, económico y social.

Pero hay que seguir un trecho más. Decir que la distribución es *también* un problema económico no significa decir que ella se resuelve enteramente en el ámbito de la economía. Se puede construir un *modelo* económico donde –si se cierran los ojos antes algunas fuertes dificultades conceptuales– recurriendo sólo a conceptos económicos tales como productividad, precios, demanda y similares, la distribución queda unívocamente determinada para un conjunto inicial de factores productivos y su posesión, tomados como datos. Toda otra distribución distinta a la que arrojan los mercados del modelo requiere constelaciones de precios y flujos reales y financieros que son desequilibrados y "subóptimos" y, por tanto, no son dignos de recibir mayor atención. Hay una única distribución que importa y es la que surge de los mercados del modelo. Esto contrasta con el hecho de que, en la vida real y dado el herramental de política económica existente, hay siempre, en cada país, varias alternativas posibles de distribución. Algunas de ellas tienen una factibidad mayor que otras, algunas tienen, también, posibilidades de estabilidad (de prolongarse en el tiempo) mayor que otras. Pero esto no quita que, en cada momento, haya varias alternativas posibles: salarios un poco más altos o un poco más bajos, impuestos un poco más regresivos o progresivos, retribuciones al capital un poco mayores o un poco menores. Ahora bien, en todos los casos, la decisión de cuál de las alternativas se elige o, mejor aún, en qué grado se elige y ejercita, es una decisión política. Cada individuo o grupo social ejerce el poder de que dispone para inclinar la decisión en el sentido que desea, en parte según sus intereses individuales, en parte quizás según su visión individual y subjetiva de lo que es el bienestar general. Pero, en todo caso, a la distribución imperante se llega por la vía del ejercicio del poder político y esto vale, como se sabe, en toda clase de régimen político, más allá de las diferencias en el modo de manifestarse. Por eso, la distribución *es* también y siempre un problema político, además de ser, como se vio, "el" problema social y un problema económico.

Sin duda, la vía y el instrumento más importante para afectar la distribución es el aparato y la acción estatales. Es necesario controlar o influir sobre las políticas estatales, si es que interesa la distribución. Por ello, la acción estatal sobre la economía y en particular sobre la distribución es, ante todo, un problema político: "quién y para qué influye, desde el Estado, sobre la distribución".

En medida compartida y quizás menor, es un problema técnico de eficiencia: "cuán eficaz y eficiente es el Estado en su acción sobre la economía".

Esto viene a cuento porque, con mucha frecuencia y especialmente para apoyar críticas a la acción estatal, se traen a colación períodos y experiencias históricas determinadas y se las analiza según se hayan alcanzado o no mejoras en el crecimiento o en la distribución, según patrones distintos a los que sustentaba el Estado en la época analizada. Un ejemplo clásico de esta especie es analizar la política de vivienda de algún país latinoamericano durante, por ejemplo, la década de los 60, comprobar qué favoreció a los grupos medios, pese a que el gobierno la prometía y presentaba como destinada a los estratos bajos y concluir el estudio a continuación afirmando que la acción estatal en materia de vivienda es irremisiblemente ineficaz para alivar las necesidades de habitación de los grupos de ingresos más bajos. En realidad, cabe preguntarse en cada uno de estos casos cuál era el grupo o coalición que tomaba las decisiones sobre las políticas de vivienda, qué compromisos u objetivos reales se planteaba y qué participación tenían en él los grupos de menores ingresos. En la mayoría de los casos quizás resulte que el sistema político en cuestión privilegiaba la representación de los grupos medios, incluyendo asalariados urbanos sindicalizados, que no hubo tal discordancia entre lo efectivamente perseguido y lo conseguido y que, por tanto, hubo eficacia (y quizás hasta eficiencia) si se examinan las decisiones tomadas en el contexto político correspondiente. No habría, entonces, la mentada inhabilidad absoluta de toda forma de acción estatal para atender las necesidades de los más pobres, sino sólo la inhabilidad de un régimen político determinado para representarlas y, en ese caso, lo que debe perseguirse es el perfeccionamiento de ese régimen político. Todo esto hace muy relevante el concepto de *pobreza política* que usan los autores, sin el cual es difícil comprender los orígenes de los problemas sociales y resulta imposible también diseñar políticas realistas para enfrentarlos.

2. La práctica de las políticas sociales

Tras acompañar la caracterización pertinente de la problemática social, como la distribución y, por ello, también como problemática económica y política, conviene continuar con la práctica de las políticas sociales en América Latina. Se dice en el documento base que, en los hechos, prima una desvinculación entre la política social y la económica. Esta afirmación podría ser respaldada por múltiples casos reales y concretos. La pregunta que cabe hacer aquí es por qué se produce esa desvinculación. ¿Por qué, persistentemente, se ponen en práctica o al menos se preconizan programas de política social que poco tienen en cuenta sus costos y consecuencias económicas, o políticas económicas que agravan en alto grado los problemas sociales? Ciertamente, no es el mero desconocimiento de las relaciones entre ambas esferas. Mal podría argumentarse que quienes toman decisiones en el ámbito de las políticas sociales desconocen la existencia de repercusiones económicas de las mismas, y viceversa. La explicación de la desvinculación debe estar en otro lado.

Sin pretender explicar esos hechos por completo –más aún, la explicación de cada caso quizás requiera componentes específicos del país y la época respectivos–, pueden mencionarse dos elementos que tal vez contribuyan en algo a la explicación en la mayoría de los casos.

Se trata, en primer lugar, de la falta de definiciones suficientemente operativas de los conceptos de justicia social que inspiran las políticas y sus objetivos y, en segundo término, la tensión entre los objetivos de justicia social y la pretensión de conservar ciertas características del sistema económico imperante.

Sobre lo primero, hay que recordar que sólo por aproximaciones sucesivas la humanidad ha ido avanzando en la clarificación de lo que debe entenderse por justicia, equidad, etc. Ciertamente, hay elaboraciones formales, escritas y muy deliberadas, de las que existen múltiples ejemplos en el ámbito de las Naciones Unidas. Sin embargo, el alcance real y práctico del consenso sobre una declaración puede distar mucho de su expresión escrita y, por ende, puede prestarse a diferentes interpretaciones. Todos creemos saber qué se quiere decir con educación universal, por ejemplo, pero, para ciertos país y época, un aumento en el gasto universitario puede ser interpretado de diversas maneras: para unos se tratará de un avance de la universalización de la educación; otros, en cambio, lo verán como un nuevo privilegio, ya que la universitaria es una rama de la enseñanza, particularmente discriminadora, y como un gasto hecho en perjuicio de la extensión de la educación primaria y secundaria, que aún no llega a toda la población. O tómese el concepto de igualdad, sostenido en las Constituciones de Estados Unidos y en las latinoamericanas. Aun en el sentido de igualdad de derechos, resulta que, por muchos años –cien en algún caso–, la igualdad de los hombres ante la ley fue entendida como compatible con la institución de la esclavitud o con la inferioridad legal de los indígenas. Vale decir, y más allá de las palabras, que no se trataba de la igualdad del conjunto de los hombres, sino de la igualdad de los hombres blancos entre sí, por oposición a la preexistente desigualdad entre estratos de ese subconjunto. Hoy, es fácil percibir esa incongruencia, porque se la ha superado en mucho. Pero, ¿estamos todos de acuerdo en lo que se quiere decir cuando actualmente se habla de derecho al trabajo, a la salud, a la vivienda, a la nutrición, o de la igualdad de oportunidad? En muchos casos, hay una nebulosa, el discurso está lleno de sobreentendidos no plenamente compartidos y se está lejos de acuerdos operativos. Eso contribuye a la vaguedad, a la dispersión y a la incoherencia de las políticas sociales entre sí y, en particular, respecto de las políticas económicas. Si no se está claramente de acuerdo en lo que se entiende por derecho al trabajo, será comprensiblemente más difícil asegurarse que la política económica no lo vulnere. Es evidente, desde este punto de vista, que hace falta mucho más esfuerzo para dilucidar esos temas y alcanzar consensos operativos sobre la problemática y los objetivos sociales. Vale la pena agregar que estas definiciones operativas son imprescindibles, además, para poder plantear relaciones de beneficio y costo que permitan evaluar los *trade-offs* de objetivos sociales entre sí y respecto de objetivos económicos.

La segunda razón como causante de las desconexiones entre las políticas sociales y las económicas es más evidente y directa que la anterior. Dicen con razón Méndez y García que los problemas sociales tienen origen en un sistema económico que los crea y reproduce, y de allí surge la necesidad de introducir cambios en el sistema económico para solucionar los problemas sociales, en particular el de la distribución. Lo que ocurre es que pueden contraponerse la deseabilidad de cambios, fundada en objetivos de distribución, y el deseo de

conservar otras características del sistema económico vigente que la sociedad respectiva, o sectores importantes de ella, consideran esenciales. Claramente, en lo que hace al concepto y a las restricciones de derecho de propiedad y a la intervención del Estado, surgen numerosos ejemplos de esa tensión o contraposición.

Nuestras economías son, con pocas excepciones, economías capitalistas subdesarrolladas, con una presencia económica del Estado que varía en cada caso, pero entre límites definidos. Si nuestros sistemas económicos tal como son no solucionan automáticamente los problemas sociales, surge la necesidad de introducir cambios. Pero si son percibidos como avances sobre la libertad de disposición de la propiedad individual o como ampliación de la acción del Estado más allá de los límites arriba mencionados, entonces esos cambios tienden a ser resistidos y a ser caracterizados como ataques al sistema económico vigente como tal. Se produce así una extrema polarización de opiniones que, en algunos casos, lleva a calificar la aparición de una empresa del Estado como un "paso al socialismo", mientras que desde el otro extremo del espectro político se afirma que no es posible avanzar en la solución de los problemas sociales sin la previa destrucción de las instituciones fundamentales vigentes. Esa polarización en las posiciones no sólo es teóricamente infructuosa, sino que, en la práctica, lleva a una especie de división de funciones, según la cual la política económica se ocupa de promover el crecimiento sobre la base del estímulo a la producción y la inversión, mientras que se emplean algunos recursos, independientemente, en la implementación de políticas sociales. Así aparece la desvinculación ya aludida entre ambas políticas.

Parece importante reconocer que la tensión existe. Si como dicen los autores de la ponencia, es posible eliminar la pobreza de cien millones de latinoamericanos mediante la transferencia del 12 % del ingreso percibido por el decil superior de la población, y si es cierto que el sistema económico funcionando como hasta ahora no sólo no aliviaría esa pobreza sino que más bien contribuiría a mantenerla, entonces fácilmente puede tornarse conveniente, desde el punto de vista social, provocar una alteración en la conducta económica y en la disponibilidad de los activos e ingresos por parte del mencionado decil superior o de un grupo aún mayor. Y esto no puede ser hecho de otro modo que a través de la inducción y la compulsión de la ley, puesto que no resultará de la simple persuasión. Así como las leyes y los códigos civiles rigen, reglamentan y limitan las libertades de los individuos en sus relaciones cotidianas en función de una concepción socialmente aceptada de la justicia, así también resultan necesarias normas que rijan y limiten la libertad económica, en función de una concepción que se acepte socialmente sobre la justicia social. Esto entra en tensión —es obvio— con el concepto vigente de libertad económica.

Reconocido que fue el hecho de que la tensión existe, no es necesario aceptar que no haya solución para ella o que la única posible sea la subordinación de lo social a lo económico, o viceversa. Hay ejemplos, limitados pero útiles, de cómo pueden lograrse mejoras en la distribución sin desmedro, y sin aniquilamiento, de la productividad del aparato económico, o de su carácter de economía de mercado. Lo que sucede es que la polarización antes aludida obnubila esas posibilidades y plantea el debate en términos más polémicos que constructivos.

3. Condicionantes para superar la desvinculación entre problemas sociales y las consideraciones económicas y políticas

De lo dicho, y sobre todo de las importantes y sistemáticas consideraciones que se agrupan en los dos capítulos centrales de la ponencia, surgen las condicionantes para superar la presente desvinculación entre la problemática social y las consideraciones económicas y políticas.

Se ha dicho alguna vez que la tarea más importante para la región es concebir e implementar sistemas políticos justos, participativos, eficientes y estables. Habría que entender que un sistema político alcanza esos calificativos si incluye el tratamiento integrado de los problemas sociales y si prevé mecanismos de efectiva representatividad política de los grupos de bajo ingreso, como salvaguarda de su aplicación. Habría que entender, también, que la tarea de concebir y diseñar un perfeccionamiento democrático, que alcance esas características de justicia, participación, estabilidad y eficiencia, compete no sólo a los políticos activos, sino también a los economistas y a otros científicos sociales.

En segundo término, y como se señaló más arriba, se requieren avances en el consenso social y definiciones operativas de los objetivos sociales. ¿Cuáles son los grupos-objetivos? ¿Cuál es la extensión y calidad que se busca en su acceso a los diferentes bienes? ¿Cuál es el sacrificio que la sociedad está dispuesta a hacer en la velocidad con que se mueva hacia un determinado objetivo en aras de aumentar la velocidad con que se mueve hacia otro, se comparen objetivos sociales entre sí, o un objetivo social con uno económico? Estas preguntas y otras similares requieren respuestas definidas para cada caso nacional.

En tercer lugar, hacen falta desarrollos de la teoría económica que faciliten esa tarea. Por ejemplo, la teoría económica convencional sigue, en lo fundamental, anclada en el postulado de la incomparabilidad de las satisfacciones individuales, lo que, indudablemente, simplifica las cosas y hasta permite moverse en un aparente vacío de juicios de valor (si se admite que el evitarlos no implica, por la vía de la aceptación del *statu quo,* un juicio del valor en sí mismo). Pero en el mundo real se hacen comparaciones intersubjetivas de tales satisfacciones todos los días, por todos los gobiernos y por casi todos los actores sociales. La contribución que para ello puede hacer la teoría económica en su estado actual es muy escasa. Esfuerzos como los de la economía de bienestar o de las técnicas de evaluación de beneficio-costo deberían reanudarse, profundizarse, y hasta complementarse, penetrando en otros ámbitos, a los que hasta ahora la teoría económica no visitó, como, por ejemplo, el levantamiento de la hipótesis de la "soberanía del consumidor", tal como es mencionado en la ponencia.

Finalmente, y más allá de la teoría, hacen falta progresos en el ámbito técnico y de aplicación, como acertadamente señalan los autores, al reclamar avances en cosas tales como el aprovechamiento de las complementariedades entre diversas políticas sociales y avances en las técnicas de cómputo y análisis de los efectos indirectos de dichas políticas.

4. A modo de conclusión

El trabajo presentado por Méndez y García es un aporte apreciable a la discusión de los problemas sociales en América Latina. Sistematiza las principales

preocupaciones existentes sobre el tema y da un marco que parece muy útil para avanzar en su elucidación. Más allá de lo metodológico, incursiona también con aseveraciones sustantivas de importancia y hasta asoma recomendaciones para la práctica, como la ya aludida de aprovechar complementariedades en las políticas sociales sectoriales.

Creo que aunque al principio del trabajo se encuentra bien recogida la índole política de los problemas sociales, los autores se despiden demasiado prontamente de ella, para dedicarse a los llamados problemas técnicos en el resto del documento. Esto sería más justificado si se pretendiese presentar y defender alguna técnica concreta. Pero, aun cuando el trabajo se refiere al relacionamiento bidireccional de lo económico y lo social, creo que da –seguramente sin quererlo– una imagen desequilibrada de la importancia relativa de los problemas políticos por comparación con los técnicos. No llego a esta impresión sólo por la burda medición basada en el número de páginas dedicadas a cada tema, sino también viendo, por ejemplo, que hay pocas referencias al relacionamiento entre las técnicas y lo político, cuando sería muy interesante explorar qué impulsos y qué limitaciones emanan de lo segundo hacia las primeras.

Una observación menor a la ponencia es cierta tendencia a escudarse en una presunta e implícita especificidad latinoamericana, cuando se hacen afirmaciones de validez más general. El síndrome de "en mi país (en este caso, región) las cosas son diferentes", asoma una que otra vez, notablemente, al tratar la relación entre crecimiento y bienestar social. Cuando critican la tesis de que lo primero trae automáticamente lo segundo, dicen que esa concepción "...no toma en cuenta las características de las estructuras económicas y sociales de América Latina" Seguramente, no piensan que esa concepción sí toma en cuenta las características de otras regiones. Efectivamente creen que el nivel de bienestar social alcanzado, por ejemplo, en Europa occidental, resulta no sólo de la acción del mercado, sino también de la intervención del *Welfare State.* Y, sin embargo, limitan y restan fuerza a su juicio refugiándose en que sólo lo sostienen respecto de América Latina. Creo que se podría ser menos tímido al respecto.

En definitiva, el documento entrega insinuaciones muy válidas para discutir los relacionamientos entre lo social y lo económico, junto con una guía que insisto en calificar de útil. Creo que resta aprovechar esa guía y esas insinuaciones, tanto en el ámbito de este simposio como más allá de él.

EL MERCADO Y LA INTERVENCION ESTATAL COMO INSTRUMENTOS DE LA POLITICA SOCIAL

Pablo Baraona Urzúa

En primer lugar, quiero agradecer la invitación que se me hiciera para participar en este simposio. En términos generales, me parece que el trabajo presentado es un muy buen inventario de todas las relaciones que comúnmente se pueden establecer entre los problemas económicos y los problemas sociales, tanto en un nivel general como específico. Sin embargo, a mi juicio, carece de una cierta jerarquización de los problemas: no pone orden en ese inventario. Afortunadamente, es precisamente eso lo que ha hecho, en forma muy brillante, Reynaldo Bajraj, al ordenar en un esquema los aspectos fundamentales del trabajo, haciendo un aporte importante.

Cuando fui invitado me dijeron que podía hablar de cosas relacionadas con estos problemas. Comentar todo el trabajo sería ir más allá del tiempo disponible y de mi especialidad, por lo que quiero abocarme a un par de aspectos críticos, que por estar muy ligados a los problemas económicos y sociales me parece adecuado traerlos a la discusión.

Creo que la gente de buena voluntad, de buena fe, y bien informada, generalmente está de acuerdo en los hechos que definen la situación de un país o de un continente, tanto en los aspectos económicos como en la variedad inmensa de sus aspectos sociales. Es difícil, dado el avance de la información, estar en desacuerdo con lo que muestra una fotografía, de manera que, en los hechos, no debiera haber discrepancias.

Me parece que respecto a los objetivos, las discrepancias son de menor importancia. Todos estamos de acuerdo en perseguir el crecimiento, la estabilidad y la igualdad, y cada uno de nosotros está dispuesto a sacrificar algo en procura de ellos. Yo diría que el acercamiento de posiciones entre valores o ideales es bastante grande.

Desgraciadamente, la discusión tanto en el papel como en foros de este tipo se centra en los medios para conseguir esos objetivos económicos y sociales. Normalmente, para conseguir los objetivos señalados y modificar una realidad insatisfactoria, se destacan como prototipos dos medios fundamentales: el

mercado y el gobierno. Lamentablemente, se atacan fantasmas: se ataca el mercado libre, pero los mercados que predominan en la América Latina son monopólicos, intervenidos, desinformados, segmentados, etc. Se ataca el control del gobierno como método de conseguir ciertos objetivos, pero los gobiernos en América Latina, aunque intervencionistas, son en general muy ineficientes, y el control que ejercen en la práctica es bastante limitado. Entonces, el debate se transforma en una discusión teórica entre mercados y gobiernos, ignorando los problemas reales. Se recuerda el capitalismo del siglo XIX o el ideal de los países socialistas puros. Al mismo tiempo, se ignora el problema crítico de cómo perfeccionar el funcionamiento de los mercados y de los gobiernos, cómo mejorar los instrumentos disponibles para conseguir ciertos objetivos, sobre los que, se supone, hay más o menos consenso.

Yo quisiera introducir en este punto la variable política y dar una interpretación personal, pese a no ser ni un historiador ni un cientista político, sino un modesto observador de la situación de mi país. Por otra parte, creo que el caso chileno no se diferencia mucho de la situación general de América Latina en estos dos aspectos. Pienso que el alejamiento de nuestros mercados de un teórico mercado perfecto, es una cuestión política. También estimo que el alejamiento de nuestros gobiernos respecto del deber ser de un gobierno, es también una cuestión política.

En los cursos de economía teórica se enseña el funcionamiento del mercado perfecto; se enseñan también los vicios que ese mercado puede generar en materia de distribución, asignación de recursos, fluctuaciones económicas, y se termina afirmando que, en presencia de estos eventos, se requiere la presencia del Estado para dar soluciones en una u otra dirección. La teoría económica analiza el comportamiento de las personas sin diferenciar la categoría en que actúan, determina la generación de ciertos vicios en el funcionamiento de los mercados, se detiene, y dice cuándo debe actuar el gobierno. La teoría presupone que el gobierno actúa siempre en la oportunidad, en la dirección y en la forma propuesta.

Es un hecho que las conductas de los gobiernos no se producen en el limbo. Los gobiernos se mueven impulsados por cálculos y presiones políticas o de intereses que los llevan, normalmente, a tomar decisiones poco afortunadas, como le sucedería a cualquier otra entidad. Yo diría que recién se está iniciando el estudio de lo que podríamos llamar la conducta de la burocracia. Esta ciencia debiera aportar muchas luces para explicar por qué los gobiernos no han tomado decisiones correctas en materias tales como la recaudación de impuestos, el gasto público, la vivienda, y en otra serie de acciones específicas. Si se pudieran explicar estas decisiones, quizás entonces pudiera encontrarse un mecanismo mediante el cual tomar decisiones correctas.

Al mismo tiempo, lo que podría llamarse la degeneración creciente de los mercados en América Latina son, a mi juicio, cuestiones políticas. Dejando de lado aquellos vicios naturales de cierta tendencia a monopolios, de los ciclos económicos y cosas ampliamente conocidas, el funcionamiento de los mercados en América Latina tiene muchísimos más defectos que los mencionados en los libros y la mayor parte de ellos han sido provocados por acciones derivadas de presiones políticas.

Veamos algunas experiencias que, desgraciadamente, tengo que localizar —porque las conozco muy bien—, pero que, seguramente, se repiten en otros países.

Es obvio que debe haber un sistema previsional para la vejez, para la invalidez, para la viudez, etc. Así fue hecho en mi país, como en muchos otros. Desde aproximadamente los años 50, debido a una inflación muy acelerada, las pensiones y jubilaciones medias y altas tuvieron corrección monetaria, pero las de ingresos bajos no la tuvieron.

En materia de vivienda se repite el problema. Un subsidio que pretendía ser un instrumento para dotar de un mínimo estándar de habitación a prácticamente todos los habitantes de un país, se transformó, al subsidiar la tasa de interés, en un subsidio a las clases medias y altas y, especialmente, en un subsidio a las empresas constructoras.

El funcionamiento del mercado de trabajo que, obviamente, no es muy fluido, es otro ejemplo. Fácilmente puede descubrirse que personas igualmente calificadas, con la misma edad, trabajando en diferentes sectores, tienen una relación de salarios que puede variar de 1 a 5 e incluso de 1 a 10, dependiendo del sector. La explicación básica de esa diferencia es el poder político que permite edificar un sistema monopólico en algunos sectores en perjuicio de otros. Es una experiencia, al menos en mi país, que en aquellos sectores más o menos estratégicos y donde hay sindicatos muy fuertes, los salarios multiplicaban en muchas veces a aquellos de sectores que por razones de vocación, de falta de fuerza, o lo que fuera, no podían hacer presión para elevar sus remuneraciones. Así, el salario de un trabajador del cobre, posiblemente era tres o cuatro veces superior al salario de un juez o de un profesor; con el caso del trabajador portuario sucedía exactamente la misma cosa.

Estos ejemplos ilustran realidades de nuestros mercados. El problema se fue agravando progresivamente hasta hacer desaparecer, en la práctica, el funcionamiento del mercado. La causa de todo esto es el poder político que perseguía la protección de sus intereses a través de la degeneración del funcionamiento del mercado.

Exactamente lo mismo sucede con acciones, bien planificadas y encaminadas de forma inteligente, tendientes a beneficiar, por ejemplo, a los más pobres, a los niños o a los pequeños agricultores. En el camino, estas acciones bien intencionadas, son desviadas hacia la gente de ingresos medios y altos.

En mi país, y en muchos países de América Latina, se gasta gran parte del presupuesto público en las compañías de teléfonos o en las compañías aéreas, y ¿quiénes son los que hablan por teléfono y viajan por avión? Parece no ser una correcta dirección para distribuir los subsidios del gobierno.

Estos ejemplos quieren ilustrar las razones por las que se dijo al comienzo que no se puede juzgar en el limbo el funcionamiento del mercado o del gobierno, sino que se requiere verlos aquí y ahora tal como funcionan efectivamente. Hay que mostrar muy bien de qué manera una mala estructura política o una mala representación de las clases más pobres en los gobiernos lleva a una degeneración de los dos instrumentos que pueden emplearse para conseguir los objetivos generales de una política económica y social.

Yo creo que si hay algo que distingue a América Latina, más que su religión o el lenguaje o la raza, es su problema económico perpetuo: la inflación.

Si le pedimos a alguien con alguna información económica que defina en una palabra aquello que distingue a América Latina respecto del resto del mundo, probablemente mencione la inflación de los últimos 30 ó 40 años, y la de ahora también. No creo que valga la pena entrar en una discusión de si ella se debe al mal funcionamiento de los mercados, o si es un problema de dependencia externa, o de falta de exportaciones, o un problema estructural, o un problema monetario. Pienso que cuando las inflaciones pasan de las tres cifras, esta discusión queda en el camino. El problema es otro. Nadie es partidario de la inflación: ni los trabajadores, ni los empresarios. Ellos saben lo que cuesta detenerla después. Creo que no se puede juzgar a un sistema monetarista o no monetarista porque, en un momento dado, trate de detener la inflación, ya que todos van a tener que pagar su costo, en producción, generalmente. Pero, más allá de todos los posibles errores o todas las discusiones teóricas, ¿cuál es la explicación de la inflación en América Latina? ¿Cómo se explica que se la permita durante largos períodos, a sabiendas de sus profundas implicancias sociales? Creo que es efectivamente el impuesto más regresivo que pueda imaginarse.

El problema de fondo es político. La inflación constituye la forma más solapada y menos conflictiva que los gobiernos tienen para recaudar impuestos. Esa es, a mi juicio, la explicación última de la inflación.

En consecuencia, creo que se avanzaría mucho si se abandonara esta retórica de juzgar al instrumental, de juzgar, en forma libresca, qué es el mercado o qué es el gobierno. Ambos instrumentos están tremendamente viciados en nuestros países y ambos pueden ser idóneos.

Otro ejemplo que aprovecho de mencionar a propósito del comentario de Richard Jolly: si tenemos que ir hacia una igualdad de oportunidades, uno de los primeros objetivos es apuntar a la educación, fundamentalmente la primaria. Un problema muy difícil, políticamente, a pesar de que todos aquí estamos de acuerdo, es el de poder cambiar la estructura del gasto en educación.

Todos los estudios que conozco dan el más alto rendimiento social al capital invertido en educación, rendimiento que, además, es mucho más alto en la educación primaria que en la secundaria y que en la universitaria. ¿Qué ha pasado, sin embargo, en la práctica? La tendencia, al menos en mi país, ha sido otorgar una creciente participación a la educación universitaria en el presupuesto fiscal. Cuando se trató de rectificar, realmente hubo que ser un poco heroico, porque, de un lado, se tenía la presión intelectual del *lobby* de todas las universidades y, por el otro, existían profesores primarios y niños que no conocían lo que era presionar.

Pero hay más. Parece evidente que el gobierno, recaudando impuestos o tarifas, debe invertir cada vez más en educación. Sobre eso, creo, hay consenso. ¿Pero cómo canalizar esos fondos? ¿Por qué ha de aparecer aquí, de nuevo, el dogma de que es el gobierno el que debe manejarlo directamente? Yo creo que existen elementos en el funcionamiento del mercado que son aplicables en un alto porcentaje a los problemas económicos de la educación. Y para dejar los extremos e ilustrar solamente este tema, me parece que una educación manejada centralmente por el Ministerio de Educación e impuesta prácticamente a todos los posibles educandos, sobre todo en nuestros países donde las opciones de una educación son relativamente escasas, es sumamente ineficiente, como se ha comprobado en mi país. Pero si uno va poniendo ingredientes y mecanismos del

mercado, sin llegar al otro extremo, como, por ejemplo, que a cada padre o madre de familia se le dará lo suficiente para que eduque a sus hijos en el colegio primario que desee, allí se está poniendo en el mercado algo que creo puede funcionar bastante bien, contribuyendo en forma importante a la solución del problema educacional. Los extremos son dogmáticos; habría que ver cuánto puede canalizarse a través del mercado y cuánto a través del gobierno.

Pienso que estas consideraciones tan generales sobre las opciones puras de Estado o mercado en el caso de la educación están absolutamente pasadas de moda, son absolutamente dogmáticas. Aquí hay que ponerse a trabajar y ver realmente en qué etapa es o puede ser ineficiente el mercado y en qué etapa no lo es, dadas las condiciones de cada país.

Me da la impresión de que en el trabajo presentado, y en lo que se ha expuesto, existe una confusión fundamental que es pedirle a la economía más de lo que ella puede dar como ciencia. Se dice, a veces, y estoy tomando un ejemplo de entre varios que podría citar, que hay un peligro grande al canalizar cierto tipo de ayudas; imaginemos una asignación familiar, una ayuda global a la familia, dada en dinero, por cuanto el patrón de consumo de esa familia puede ser muy raro. Lo llamo raro, porque no me atrevo a llamarlo indebido. Si uno visita las poblaciones más pobres de Santiago encuentra en 50% ó 70% de ellas antenas de televisión y en algunas otras automóvil o al menos un auto viejo. Si uno compara esto con lo que cree deben ser los patrones de consumo, la verdad es que a mucha gente le podría repugnar el asunto, pero es muy difícil juzgar todo eso. Si a nosotros, personas maduras, cultas, etc., se nos dice que no fumemos, que no bebamos, que no hagamos una serie de cosas y las seguimos haciendo, no sé qué podríamos argumentar respecto de gente que está realmente angustiada y que, probablemente, sueña con tener el auto, el televisor, o lo que fuere, alguna vez. Entonces me parece que aquí hay una diferencia bastante sustancial a la cual apuntar, que se refiere básicamente al respeto a la libertad. Pienso que además de no ser prometedor el tratar de cambiar los patrones de consumo a través de una acción gubernamental, si estuviera en el lugar de ellos, preferiría que me dejasen hacer y escoger como me plazca. Eso, obviamente, tiene excepciones como en el caso de la educación, por ejemplo, en que debe asegurarse que la ayuda dada directamente a los padres de familia sea gastada en educación de los hijos. Me refiero a los subsidios de carácter más general.

Hay un punto adicional que quisiera tratar entre muchos otros que debo descartar para no alargarme, y es algo que me parece debe ser un poco más estudiado que lo que se dice en este trabajo y de lo que normalmente se comenta entre gente como nosotros. Creo que si uno hiciese una investigación sobre las riquezas personales en América Latina, se encontraría con algunas sorpresas.

La primera hipótesis que me atrevo a sugerir es que la generación de todas esas fortunas está ligada, de alguna manera, con acciones discrecionales del Estado, tales como créditos subsidiados, preferencias tributarias, aranceles protectores, grandes proyectos, etc. Si se perfecciona el mercado, por una parte, y se hace eficiente el gobierno, por otra, creo que una tasa altamente progresiva de impuestos, más que tender a una mayor igualdad, podría congelar una indeseable situación pasada.

La segunda hipótesis que me atrevo a hacer es que las riquezas personales en América Latina tienden a atomizarse y a pulverizarse una vez que se ven enfrentadas a la modernización del gobierno, del mercado.

Para finalizar, quiero enfatizar el tema principal de esta intervención. Creo que no existen grandes discrepancias respecto de los objetivos; creo así mismo que no hay grandes discrepancias para juzgar la situación en que tanto cada país como el conjunto de América Latina se encuentra, pero creo que no podemos cometer el error de continuar una discusión primaria sobre mercados inexistentes y gobiernos inexistentes. En ambos casos es posible, mejorando el instrumental, acercarse a un pragmatismo más prometedor que la discusión teórica a que desgraciadamente estamos acostumbrados.

ASPECTOS ECONOMICOS DE LAS POLITICAS SOCIALES

Jorge Rodríguez Grossi y Raquel Szalachman

Las políticas públicas deben estar sujetas, por motivos obvios, a una evaluación constante, tanto por aquellos que las ejecutan como por quienes se ven afectados por ellas. Los intereses y criterios a base de los cuales se las valora habitualmente son múltiples. En este trabajo se pretende observar las políticas sociales desde la perspectiva económica, vale decir, se las considerará como instrumentos que utilizan y distribuyen recursos. No se pretende, obviamente, que esta sea la única manera correcta de evaluarlas.

Interesa clarificar los impactos económicos que las políticas sociales generan. Esto debiera servir para establecer un marco analítico desde el cual evaluarlas. Es difícil referirse a los aspectos económicos de las políticas sociales de manera abstracta. Pero, por otra parte, la generalidad que se busca no queda asegurada si se opera con políticas sociales específicas. Por ello, en algún caso, se recurrirá a ejemplos de políticas sociales que no deben entenderse como reflejos de situaciones concretas, sino como modos de explicación de algún aspecto en discusión

Un primer tema fundamental, desde la perspectiva adoptada, es cómo obtener de manera eficiente recursos, que siempre son escasos, para llevar a cabo las políticas sociales. Asimismo, importa analizar las relaciones que existen entre el gasto social y el crecimiento económico, por un lado, y la distribución del ingreso, por otro. Y ello porque las acciones sociales pueden representar formas de consumo financiadas con recursos que podrían destinarse a inversión y aumentar, por esa vía, el crecimiento. Asimismo, el objetivo de toda política social es de carácter redistributivo, por lo que interesa analizar si realmente las políticas concretas cumplen con él. Más adelante se analizará el problema de la evaluación y selección de las políticas, discutiendo el enfoque del beneficio-costo, para finalizar sugiriendo algunos criterios económicos que deberían tomarse en cuenta cuando se seleccionan políticas sociales.

A. LA OBTENCION DE RECURSOS PARA LAS POLITICAS SOCIALES

Las políticas sociales estatales obtienen recursos de distinta forma pero, casi siempre, extrayéndolos de alguna actividad alternativa. Aun en el caso de que se trate de recursos ociosos, involucra echar mano de factores productivos que son escasos y valiosos.

Esto significa que las políticas sociales provocan un sacrificio económico, que debe considerarse explícitamente al evaluarlas. No debe confundirse este sacrificio con el costo o valor del programa en cuestión: aquél representa el bienestar perdido como consecuencia de la reorientación de los recursos hacia esas acciones de naturaleza social. Una política eficiente, socialmente hablando, es aquella que produce un bienestar mayor que el que suprime. He aquí un principio fundamental de orientación económica para la evaluación de las políticas, aun cuando sea necesario, por ahora, soslayar el problema de la medición de lo que se pierde y de lo que se gana.

Las fuentes de recursos de las políticas sociales pueden ser cuatro:

a) Nuevos impuestos;

b) Cobro de los servicios prestados a los usuarios;

c) Utilización, con este fin, de recursos que habían sido asignados a otras partidas del presupuesto público;

d) Minimización de los costos de intermediación en las transferencias que efectúa el Estado, a través de las políticas sociales.

La posibilidad de utilizar cada una de estas fuentes está condicionada por el tipo de programa social y por el momento económico y político en que se pretende llevarlo a cabo. Es por ello que, a continuación, sólo pueden señalarse criterios generales que deberían aplicarse, en cada caso, según corresponda.

1. Financiamiento a través de recolección de nuevos impuestos

La recaudación de nuevos impuestos para financiar programas sociales presenta ventajas e inconvenientes. En ciertas circunstancias, puede ser extremadamente importante que el contribuyente sepa que el impuesto que está pagando sirve, directamente, para financiar cierto programa de erradicación de la pobreza, por ejemplo. Es común que quien tiene que pagar un tributo perciba la acción pública como algo separado de su aporte a las arcas fiscales. Ello constituye, sin lugar a dudas, una dificultad. Es posible que si se identifica un tributo con una línea de trabajo gubernamental, el contribuyente se sienta más motivado.

Esta solución de ligar los impuestos a programas específicos tiene, sin embargo, una gran desventaja, porque ata ciertos recursos a determinados fines, generando rigideces que son inconvenientes para una administración pública eficiente. De allí que la identificación de un tributo con un programa público debiera hacerse, quizás, en términos de grandes áreas, por ejemplo, ligando un impuesto a las compraventas con un fondo fiscal para el desarrollo social, del cual se financien muchos programas[1].

---

[1] No se entiende este ejemplo como una proposición, sino sólo como una ilustración del tipo de identificación que se está insinuando.

Este financiamiento a través de nuevos tributos merece otras consideraciones. Debe tenerse en cuenta si el tipo de impuesto es progresivo o regresivo, cuál es la relación que tiene con el resultado macroeconómico del país, cuál es su efectividad como impuesto propiamente tal, etc.

El tipo de impuesto es materia de otro análisis, pero conviene precisar algunos aspectos aquí. El costo de los diferentes impuestos, en términos económicos y sociales, no es similar. En el caso de que se trate de un impuesto general que no afecta los precios relativos, sino sólo absolutos, la asignación de recursos no se ve modificada a causa del tributo. En cambio, si afecta a los precios relativos de los recursos, insumos o bienes finales, alterará el mensaje que transmiten los precios. Y ello provocará modificaciones en las decisiones que tomen las unidades económicas al asignar los recursos y, eventualmente, provocará costos de eficiencia.

La alteración en la asignación de recursos provocada por el hecho de que los precios relativos de demandantes y oferentes no coincidan, es una situación que, en términos de bienestar, puede considerarse peor que aquella en que ambos concuerdan. Esto último sólo ocurre en un marco muy competitivo y donde existen tributos no distorsionadores, situación que es difícil de encontrar. Sin embargo, es posible evaluar si la implantación de un nuevo tributo mantiene, aleja o acerca la asignación de recursos a una situación de óptimo. Probablemente, carece de sentido embarcarse en un análisis de este tipo en el caso de un proyecto pequeño que requiere la implantación de un tributo poco significativo. Pero la planificación gubernamental para el desarrollo social debiera ocuparse de asegurar un financiamiento con el menor costo de bienestar que sea posible.

También debe preocupar especialmente el impacto de un impuesto sobre la distribución del ingreso, porque ésta constituye uno de los objetivos básicos de las políticas sociales. El tema de la incidencia del impuesto es, sin embargo, de muy difícil manejo. El problema central está en que quien formalmente cancela los impuestos no necesariamente es el que los financia. Si, por ejemplo, un nuevo impuesto sobre la venta de un producto induce a un aumento de su precio de mercado, el costo del impuesto será compartido, por el vendedor y por el comprador, en proporciones que dependerán de las respectivas elasticidades de la oferta y de la demanda.

Por otra parte, los grupos de interés para la distribución de ingresos no se corresponden con las categorías comprador y vendedor; se definen según su posición en una escala de ingresos. De allí, entonces, que el análisis resulte todavía más complejo, aunque ineludible.

Si bien los impuestos sobre los ingresos pueden parecer como no estando sujetos a las ambigüedades mencionadas, hay que recordar que los salarios, por ejemplo, particularmente en los tramos altos, también responden a condiciones de oferta y demanda. Por ello, la pregunta ¿quién paga el impuesto? no tiene, en muchos casos, una respuesta obvia. En general, sin embargo, es aparentemente más fácil medir el impacto redistributivo de impuestos al ingreso de lo que es hacerlo en otros casos.

Un tercer impacto clave a considerar en cuanto al tributo es su rendimiento efectivo. Ello está ligado a muchas variables: de qué tipo de impuesto se trata, del resultado económico general de los sectores que lo

financian, del nivel de la carga tributaria, de la posibilidad y del incentivo para evadirlo, etc. Naturalmente, estos elementos deben evaluarse en cada situación, pero no deben ignorarse, porque la fuente de financiamiento es crecientemente agotable a medida que aumenta la tasa impositiva y las variables restantes permanecen relativamente inmutables. Es conocida la existencia de "techos" tributarios, condicionados política y económicamente. Todo tipo de gobierno requiere, siempre, de apoyo ciudadano. Ello lleva a que sea prácticamente imposible que los márgenes impositivos sean considerados permanentemente como "excesivos" por los contribuyentes. Por ejemplo, no se puede gravar al capital con tasas enormemente altas, en relación a lo que sea "normal" en el resto del mundo, si, al mismo tiempo, se pretende conservar una economía con un sector privado importante. Y esto, porque, a la larga, nada ni nadie puede impedir la fuga de capitales hacia regiones de mayor rentabilidad.

Aparentemente, las sociedades exigen que haya cierto grado de consenso colectivo, que responde a condiciones de equilibrio de grupos sociales. Mientras dicho equilibrio se mantenga, es difícil, por ejemplo, cargar el peso tributario sobre algún sector en particular.

2. Financiamiento mediante el cobro al usuario del servicio prestado

Se ha señalado que el cobro de tarifas a los usuarios por los bienes y servicios prestados a través de los programas sociales podría constituir otro mecanismo de financiamiento de la política social.

Su importancia, sin embargo, como proporción del costo de los programas no puede ser muy significativa. Ello puede afirmarse por motivos ligados a la demanda. El mercado consumidor de los programas sociales está constituido, normalmente, por los pobres. Estos, por definición, tienen poca o ninguna posibilidad de pago. En consecuencia, esto significa que, en muchas ocasiones, si se intenta cobrar podría provocarse la no demanda del bien o servicio ofertado. Además, los grupos pobres carecen, en muchos casos, de la sensación de necesidad de los bienes o servicios que se les proveen a través de los programas públicos. Ello no es una característica exclusiva de los mencionados grupos, pero se ve acentuada, en su caso, a consecuencia de los bajos niveles educacionales que normalmente poseen.

Por ambas razones, en general, es poco probable que la implantación de algún cobro por los servicios o bienes prestados rinda una cantidad relativamente significativa para el financiamiento del programa. Hay variaciones, sin embargo. Por ejemplo, las necesidades habitacionales son más sentidas que las de salud preventiva o educación. De allí que sea factible esperar una mejor respuesta ante un cobro de la vivienda, que de otros servicios.

3. Financiamiento mediante competencia por recursos fiscales

Otra forma de financiar programas sociales es compitiendo por los recursos fiscales disponibles con otros programas públicos. Si bien ello no representa una mayor carga impositiva sobre la nación, provoca de todos modos un sacrificio

social, por cuanto se abandonarán ciertas actividades por falta de fondos. El costo del financiamiento, en dichos casos, estará representado por el valor social atribuido a las actividades que se habrían realizado de no mediar el traslado de fondos atribuible a los programas sociales. La cuantía de estos recursos es imposible de predecir. Dependerá de la fuerza que, dentro del Estado, tenga la promoción de programas sociales, de cuán consolidados estén los otros programas y reparticiones públicas y, en definitiva, de la posibilidad real de reasignación de recursos dentro del sector público.

4. Financiamiento mediante la reducción de los costos de intermediación

Finalmente, los programas sociales pueden ser llevados a cabo bajo diferentes formas que implican costos de intermediación diferentes. Con la misma cantidad de recursos, varía la efectividad de su utilización, dependiendo del papel que juegue el Estado en la provisión del bien o servicio. El Estado puede ser desde financista de un programa hasta productor y distribuidor del bien o servicio en cuestión. Normalmente, el sistema de incentivos bajo el que operan los organismos públicos es responsable de ciertas ineficiencias que no son habituales en empresas privadas. Naturalmente, los criterios para decidir el rol que asume el Estado no son, ni pueden ser, exclusivamente económicos, aun cuando estos últimos deberían pesar. Para programas en funcionamiento bajo formas tradicionales, en que el Estado cumple hasta las funciones de distribución del servicio, reformas que minimicen los costos de intermediación pueden ser una fuente alternativa de recursos. Para proyectos nuevos, esta preocupación debiera ocupar un lugar fundamental en el diseño de los mismos.

La obtención de recursos provenientes de un mejor funcionamiento del Estado, en relación a los propios proyectos sociales, puede surgir también de la centralización orgánica de los múltiples esfuerzos que diversas reparticiones fiscales realizan en la misma línea de los proyectos. Es muy probable que una coordinación central, aunque los programas operen descentralizadamente, represente un considerable ahorro de recursos, además de una mejora sustancial en la efectividad de la acción pública.

No hay reglas generales en relación al rendimiento de las cuatro fuentes de financiamiento mencionadas, salvo una pesimista en cuanto al cobro de tarifas por los bienes y servicios prestados. Es recomendable, quizás, abordar la última en cualquier caso, porque tiene que ver con el mejor funcionamiento del Estado.

B. EL GASTO SOCIAL EN SU RELACION CON EL CRECIMIENTO

¿Qué es gasto social y cómo afecta al crecimiento económico? ¿Por qué preocuparse del crecimiento al hablar de gasto social? Estas preguntas son las que se deben responder en esta Sección. Es conveniente empezar por la segunda, porque ella afecta, sin lugar a dudas, al tenor de la primera.

El crecimiento económico se entendió por mucho tiempo como el medio a través del cual era posible alcanzar mayor bienestar. Se fundaron fuertes esperanzas en que así se erradicaría la pobreza extrema. Empero, este fenómeno aún

sobrevive, pese a que el mundo ha experimentado un alto crecimiento económico. Es evidente que el crecimiento puede adquirir un estilo concentrador, por lo que no puede considerarse que camine siempre *pari passu* con la abolición de la miseria.

Pese a ello existe la sensación de que si por llevar a cabo ciertas políticas sociales se sacrifica algo de crecimiento, se está incurriendo en un costo social. Si fuese verdad que dicho costo se produce, no tiene por qué ser considerado impagable. Ello es así, en primer lugar, porque los costos sociales de otras políticas son muchas veces enormes y, sin embargo, se asumen. En segundo lugar, es pertinente preguntarse –para evaluar los sacrificios económicos que provoca una política social– qué se pretende con lo económico. Con el desarrollo económico se ha buscado sacar a los países pobres de su situación y, dentro de éstos, mejorar las condiciones de vida de sus habitantes más miserables. Los resultados han sido, en general, positivos, pero han estado por debajo de las expectativas, probablemente irracionales, que se habían elaborado. Actualmente, hay un fuerte criticismo al tipo de crecimiento que ha habido en el pasado, que puede verse en los planteamientos en torno a "crecer distribuyendo" o a privilegiar la "satisfacción de las necesidades básicas". Todo ello permite afirmar que el aumento del producto nacional, desde la perspectiva de la lucha contra la pobreza, no necesariamente es eficiente.

Saber si el aumento del producto redunda en una mejor situación para los pobres y en qué proporción se da dicha mejora es un problema empírico, que depende de variables concretas que asumen valores diferentes en momentos y casos distintos.

La teoría del derrame (*trickle down*) asume que esto tiende a ocurrir prácticamente siempre. Si bien parece lógico que así sea, algunos estudios han señalado casos en que ello parece no haber sucedido.[2] Es cierto, también, que dichos trabajos han sido sometidos a fuertes críticas, pero, en todo caso, han tenido el mérito de hacer pensar sobre lo que se consideraba como el obvio resultado del crecimiento, esto es, el aumento del bienestar. Toda esta argumentación apunta a pedir mayor precisión en las consideraciones que se hagan al analizar los posibles sacrificios que ciertas políticas sociales provoquen en el crecimiento.

Volviendo a la primera pregunta, cabe señalar de partida que en este trabajo se adoptará una definición restringida de gasto social, entendiéndose por tal el orientado hacia los pobres con el objeto de aliviar o erradicar la pobreza.

Así visto, el gasto social asume dos formas, consumo e inversión, que son útiles para estudiarlo en relación al crecimiento económico. A la larga, el aumento del producto depende de la inversión que permite expandir la capacidad productiva. El consumo, en cambio, sólo permite mantener un potencial productivo, pero no aumentarlo. El gasto social incide tanto en el consumo como en la inversión de los pobres.

---

2 Véase K. Griffin y A.R. Khan, *Poverty and Rural Landlessness in Rural Asia.* OIT, Ginebra, 1977. Y también, I. Adelman y C. Morris, *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries,* Stanford U. Press, California, 1973.

¿Qué gasto social es consumo y cuál es inversión? Es difícil responder a esta pregunta. La salud preventiva es, en realidad, un "seguro", esto es, un consumo. La salud curativa también lo es, en el caso de los adultos, pero no en el de los niños, ni en el de los que están por nacer. La salud y la nutrición materno-infantil constituyen una verdadera inversión, al mismo tiempo que un consumo, para los niños. La educación, en general, es una inversión. La seguridad social, entendida como previsión, seguro de cesantía, invalidez, etc., es un consumo en cuanto a su uso, pero puede constituirse en un sistema de ahorro-inversión bajo ciertas circunstancias.

Desde el punto de vista del crecimiento interesa precisar cuánto producto se sacrifica o se induce al financiar un programa social. Al destinar recursos a un programa social se afecta el crecimiento del país. Un caso extremo sería, por ejemplo, financiar un programa con un impuesto a las inversiones privadas. Esta medida redundaría, probablemente, en una inmediata baja de la tasa de inversión del sector privado, afectando con ello el crecimiento del producto. Si con dicho financiamiento se implementaran inversiones sociales habría un movimiento compensador en materia de crecimiento, ¿cuál sería el resultado final? Se trata, en fin, de un problema empírico, que no puede responderse en abstracto.

En general, sin embargo, lo más probable es que haya un sacrificio en términos de crecimiento. Y ello porque, para los pobres, el consumo constituye una demanda cuya urgencia difícilmente puede ser ignorada por las autoridades. Así, aunque éstas tengan la intención de invertir en los pobres, la demanda del grupo presionará por consumo, con lo que una parte importante del gasto social tendrá que orientarse en tal dirección. Si el financiamiento proviene de impuestos generales es altamente probable que se esté sacrificando cierto nivel de inversión, que no será completamente compensado por los programas.

Lo anterior conduce a otras interrogantes: ¿qué tipo de financiamiento minimizará el sacrificio de crecimiento, constituyendo, al mismo tiempo, una fuente de recursos suficientemente grande como para satisfacer las necesidades de los programas? Es posible, por ejemplo, que algún impuesto al consumo "suntuario" afecte mínimamente la tasa de inversión privada, pero, probablemente, su rendimiento será reducido. En efecto, la demanda de bienes suntuarios suele tener una elasticidad-precio alta, por lo que un impuesto a su comercialización podría representar una fuerte caída de las ventas y, en consecuencia, un monto de tributación discreto. Adicionalmente, éste podría ser pagado efectivamente, en su mayor parte, por el productor, si la elasticidad-precio de la oferta es menor que la de la demanda como, probablemente, tiende a ocurrir con la mayoría de los bienes suntuarios.[3] El tema del financiamiento es, obviamente, crucial. El ejemplo muestra que, por reducir el impacto sobre la tasa de inversión, se estaría perjudicando la rentabilidad de un sector productivo específico, el de bienes suntuarios, lo que representa un costo desde el punto de vista de la asignación de recursos.[4]

---

3 Mientras más elástica sea la demanda y más inelástica la oferta, mayor será la proporción del impuesto pagada por los productores. Si la oferta también es muy elástica, las ventas caerán violentamente y el impuesto tendrá poco rendimiento.

4 Se estaría perjudicando el grado de "ventaja comparativa" del sector en beneficio de los demás sectores.

Esto significa que no se afecta al crecimiento por el lado de la inversión, pero que se le está afectando al provocar una menor eficiencia productiva de la economía. La búsqueda de instrumentos eficientes se constituye, de hecho, en un verdadero desafío a la imaginación, porque habitualmente conlleva costos implícitos que es necesario conocer para efectuar una correcta evaluación económica.

Desde el punto de vista empírico, puede concluirse, aunque con cierta incertidumbre, por la calidad de la información, que la pérdida de implementar una política de necesidades básicas que, en el fondo, es sinónimo de una política social global, sería baja, en el peor de los casos. Los estudios econométricos que han ligado crecimiento y necesidades básicas, aun cuando no hallaron causalidad, determinaron la existencia de relaciones positivas y estadísticamente significativas sobre el 95%, entre crecimiento económico y esperanza de vida y educación,[5] indicadores que se utilizan como *proxy* de necesidades básicas.

Por otra parte, es indudable que la calidad del factor trabajo afecta directamente la productividad y el crecimiento.[6] Por ello, mejorar el recurso humano tiene que repercutir en el futuro ritmo de crecimiento del producto. La cuestión de la desaceleración de dicho ritmo, durante el proceso de inversión en el trabajador o futuro trabajador, no se zanja, sin embargo, por la argumentación anterior.

Un ejercicio teórico, a falta de pruebas empíricas, puede dar luces sobre las magnitudes envueltas en un plan de gasto social global. Selowski ha efectuado, recientemente, un cálculo simulando qué sucedería a la tasa de crecimiento en el caso de que en un país de tipo latinoamericano, semiindustrializado, con US$ 800 de 1977 per cápita de renta, se implementara un programa de satisfacción de las necesidades básicas, destinando 5% por producto nacional bruto, obtenidos enteramente por vía tributaria desde los sectores ricos, a programas sociales que se usaran *sólo* para consumo de los pobres. El resultado fue que, en una situación más bien extrema, la tasa de crecimiento podría caer en 0.5% en términos absolutos, es decir, que ella pasaría de 5% anual a 4.5%, por ejemplo.[7]

Es evidente que, en mejores condiciones, es decir, si hubiera inversión en los pobres y no sólo gasto en consumo, y si las fuentes de financiamiento, tributarias o mixtas, indujeran a una menor caída de la inversión privada, la pérdida de crecimiento podría ser todavía menor.

En suma, en el corto plazo, una política de gasto social dirigida hacia los pobres puede significar una caída en el ritmo de expansión eonómica poco significativa. En el largo plazo, si el gasto social ha significado inversión en los desposeídos, podría favorecer el crecimiento del producto. Las magnitudes de

---

5 N.L. Hicks, "Growth vs. Basic Needs: Is There a Trade-Off", en *World Development*, Vol. 7, 1979.

6 Véase E.F. Denison, *Accounting for United States Economic Growth 1929-1969*, Brookings Institution, Washington, 1974; A.O. Kreuger, "Factor Endowment and Per Capita Income", en *The Economic Journal*, Vol. 78, 1978; G. Psacharopoulos, *Returns to Education*, Jossey Bass, San Francisco, 1973.

7 M. Selowski, "Income Distribution, Basic Needs, and Trade-Offs Growth: The Case of Semi-Industrialized Latin American Countries", en *World Development*, Vol. 9, 1981.

ambos impactos dependerán de las condiciones económicas de las regiones en cuestión, de la habilidad para destinar recursos con el mismo costo y de la capacidad del gasto social para mejorar la productividad del trabajo humano.

Un último aspecto sobre la relación del gasto social con el crecimiento tiene que ver con la efectividad del sector público para acometer ciertas tareas. El Estado posee innegables ventajas para impulsar políticas sociales, pero tiene también serios inconvenientes para implementarlas.

En América Latina, el Estado ha asumido gran parte de los roles involucrados en las políticas sociales: promotor, recolector de fondos, productor de bienes y servicios, "comercializador" de éstos, etc. Existen algunos roles, sin embargo, que no debieran ser asumidos por el Estado.

Sólo él puede dictar e implementar la política tributaria para financiar los programas, por ejemplo, entre otras razones, porque requiere de fuerza que obligue a pagar los impuestos, fuerza que sólo posee el Estado.

La producción y distribución de bienes y servicios, en cambio, puede ser asumida por agentes privados, motivados por el lucro y que responden a un incentivo concreto del Estado. Es dudoso que el afán social de las instituciones públicas sea un mérito frente a la finalidad de lucro de las empresas privadas, por lo menos en este caso. Hay dos razones importantes que abogan en tal sentido. La primera es que las instituciones estatales, en América Latina, responden a diversas finalidades, no sólo a las sociales: el clientelismo político y el compadrazgo, presentes en todo tipo de gobierno, hacen que las instituciones estatales sean organismos muy costosos, que disfrazan desocupación y que resultan altamente ineficientes. El afán social resulta, de este modo, altamente relativizado por la escasa profesionalización del Estado. La segunda razón tiene que ver con la eficiencia económica. El afán social es crucial para decidir "qué producir" y "para quién" hacerlo. El afán de lucro, en cambio, es superior al social para precisar "cómo producir", porque intentará hacerlo reduciendo costos, esto es, minimizando el uso de recursos. En teoría, una empresa estatal puede ser económicamente tan eficiente como una privada. Ello depende de las condiciones y sistemas de incentivos a que esté sujeta. En la práctica, ello estará muy ligado al grado de descentralización o de autonomía que la empresa tenga y al tipo de mercado en el que participe.

La experiencia indica que las actividades productivas asumidas por el Estado han estado plagadas de ineficiencias, por lo que buena parte de los recursos extraídos mediante impuestos no llegan a aquéllos grupos que se supone son sus destinatarios, sean los pobres, los niños o cualesquiera otros, porque se diluyen en el camino. Indudablemente, también hay empresas privadas que son ineficientes. Pero quienes pierden en este caso son sus dueños, siempre que haya competencia, o la comunidad, si es que el Estado protege permanentemente a dichas empresas.

No es apropiado concluir con recomendaciones sobre el rol preciso que el Estado debe asumir en cada tipo de política social. Se trata de un problema a ser resuelto con criterios no sólo económicos. Lo que debe quedar claro es que cuando se sabe, empíricamente, que una actividad será ineficiente en el caso de que sea abordada por el Estado, hay que estar conscientes de que allí se está sacrificando crecimiento económico y ello deberá agregarse al costo de desaceleración que, de por sí, generan las políticas sociales.

C. EL GASTO SOCIAL Y SU RELACION CON LA DISTRIBUCCION DEL INGRESO

Las políticas de gobierno afectan siempre, en mayor o menor grado, tanto a la asignación de los recursos como a la distribución de los bienes y servicios. En otras palabras, alteran la eficiencia y la distribución del ingreso real, por lo que ha sido usual evaluar las políticas a base de uno o de ambos criterios.

La asignación eficiente de recursos no es un concepto aislado: para cada distribución particular del ingreso existe una forma de asignar recursos, que es la más eficiente. Esto se debe a que la distribución del ingreso determina los patrones de comportamiento de las personas cuando actúan como oferentes de factores productivos, como cuando son demandantes de bienes y servicios. Tales patrones de comportamiento son los que permiten identificar la producción que maximizará el bienestar económico de la sociedad en su conjunto. Vale decir, que un conjunto de bienes y servicios, que resulta ser una producción eficiente para una economía con cierta distribución del ingreso, puede no serlo si se altera dicha distribución.[8]

En general, hay acuerdo acerca de la necesidad de intervención del gobierno para lograr una distribución del ingreso más equitativa que la resultante de la operación de las fuerzas del mercado, libremente. Se dice que un perfil de ingresos es más equitativo cuando el porcentaje de la población en el estrato alto es pequeño, los estratos bajos tienden a ser residuales y existe cierta homogeneidad en los ingresos de los estratos medios.[9]

La hipótesis de equidad afirma que, al mejorar las condiciones de vida de los sectores postergados, mejora también el bienestar de toda la comunidad. Por ello se aduce que los no pobres estarían dispuestos a otorgar una fracción de su ingreso a fin de mejorar la condición de los pobres. También se sostiene que es éticamente inaceptable la existencia de grupos humanos viviendo en condiciones de indigencia.[10]

Establecida la necesidad de la acción del Estado en este campo, se requiere definir el monto a redistribuir, su financiamiento y, por último, el método que se utilizará. En la práctica, todos estos elementos están muy interrelacionados y no es fácil definirlos en forma aislada. Así, la cantidad total que se redistribuya dependerá de los costos no sólo financieros, sino, además, administrativos y económicos, lo que dependerá, a su vez, de la forma de financiamiento y de distribución que se utilice.

El gobierno puede alterar la distribución del ingreso a través de diversos procedimientos, uno de los cuales es el gasto público. Este nunca es neutral; no

---

8 Burton A. Weisbrad, "Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach", en R.H. Haveman y J. Margolis, *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago, 1977.

9 Pedro Demo, "Redistribución del ingreso, empleo y política social del trabajo", en R. Franco, coordinador, *Planificación social en América Latina y el Caribe*, ILPES/ UNICEF, Santiago, 1981.

10 Edgar K. Browning y Jacqueline M. Browning, "Government and the Distribution of Income", en Browning y Browning, editores, *Public Finance and the Price System*, Macmillan Publishing Co., U.S.A.

puede beneficiar o perjudicar a todas las personas por igual. Muy por el contrario, lo usual es que favorezca a un grupo, a expensas de otro. Por lo tanto, cualquier análisis del impacto distributivo de los gastos sociales lleva implícito juicios de valor respecto a qué sectores deben beneficiarse de él.

La forma de financiamiento de los gastos sociales puede acentuar o compensar la redistribución generada por los gastos sociales, al punto de dejar inalterada la distribución del ingreso original. Así, por ejemplo, si los desembolsos se financian mediante tributación, la composición del gasto privado que se sacrifica será distinta según el tipo de impuesto que se utilice. Además, el sistema tributario puede ser progresivo, neutro o regresivo, según el sector social sobre el que recaiga la carga tributaria.[11]

Por otro lado, la actividad del gobierno, derivada de los gastos sociales, provoca efectos secundarios que originan cambios en la economía nacional, alterando, por ejemplo, el precio relativo de los bienes y de los factores productivos, el empleo, etc., y, más aún, generando cambios en los patrones de consumo de la población, al otorgar participación diferencial en el ingreso a diferentes grupos, lo que originará efectos redistribucionales, a través del proceso multiplicativo convencional.

En consecuencia, el impacto distributivo de cualquier gasto social debiera enfocarse en un contexto más amplio, considerando no sólo el desembolso mismo y su destino, sino, además, la procedencia de dichos fondos y todos los efectos indirectos que genera. En otras palabras, debiera analizarse dentro de un modelo de equilibrio general. Sin embargo, esto resulta difícil en la práctica, por lo que el análisis se hace normalmente en forma desagregada y parcial, tratando, en lo posible, de vislumbrar las interrelaciones con el resto del sistema.[12]

Hay dificultades de estimación incluso en un análisis de equilibrio parcial. Considerando únicamente los desembolsos para un sistema de financiamiento dado, hay dos tipos de problemas que se presentan al tratar de determinar los efectos del gasto social sobre la distribución del ingreso: la identificación de los beneficiarios y la medición de los beneficios. El primero implica no sólo determinar quiénes son los perceptores potenciales directos, lo que, muchas veces, no es claro, sino; además, confirmar que dichos perceptores hagan uso efectivo de estas facilidades y, por último, estimar cualquier posible traslación hacia otros sectores.[13]

La determinación de los beneficios del gasto social no se resuelve en la obtención de los datos presupuestales. Lo usual ha sido asignar a los beneficios el valor de los costos de producción de los bienes y servicios. Sin embargo, la valoración que las personas hagan de dichos bienes y servicios puede ser superior o inferior a los costos, e incluso pueden haber diferencias notorias, según las diferentes clases de ingreso. Además, la valoración para la comunidad como un todo diferirá también en aquellos casos en que los beneficios trasciendan de los

---

11 A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, "Política fiscal como instrumento redistributivo: La experiencia chilena", en *Estudios CIEPLAN Nº 14*, 1977.

12 E.K. Browning y J.M. Browning, op.cit.

13 A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, "¿Quiénes se benefician de los gastos públicos?", en *Estudios CIEPLAN Nº 10*, Santiago, Chile, 1977.

beneficiarios directos al resto de la comunidad, o bien cuando los costos se elevan por razones de ineficiencia.[14]

Por otro lado, tampoco resulta fácil vislumbrar los efectos distributivos considerando únicamente el financiamiento de un gasto social dado. Está presente el problema de la identificación, dado que no sólo interesa quién abona el impuesto, sino sobre quién, finalmente, recae este pago. Este dependerá de las distintas elasticidades de las curvas de oferta y demanda. Además, también es importante el costo en bienestar, los costos administrativos del sistema tributario, etc. Todos estos factores tendrán un mayor o menor impacto distributivo. Si el financiamiento se realiza con impuestos a los ingresos de las personas, el impacto distributivo será distinto en el caso de que la estructura tributaria sea progresiva, proporcional o regresiva.[15]

Un análisis detallado de todos los efectos distribucionales, tanto directos como indirectos de los costos sociales, va más allá de lo que puede proponerse este documento, por lo que el mismo se centrará en aspectos esenciales de algunos servicioss básicos.

1. Educación

Las estrechas asociaciones positivas entre el nivel de educación de las personas y su ubicación en la escala distributiva han llevado a considerar a la educación como uno de los indicadores más importantes del nivel de ingresos del grupo familiar. Ello estaría indicando que, a pesar de los esfuerzos educacionales emprendidos, el gasto social por ese concepto no ha sido efectivo en cuanto a su impacto distribucional, dado que no se han registrado mejoras sustantivas en dicho sentido. Es posible, sin embargo, que haya operado el ya conocido fenómeno de la "devaluación" de la educación; a medida que avanza el proceso de modernización de una economía, se requiere una formación cada vez mayor, incluso muchas veces sobredimensionada, para realizar las mismas tareas. Por lo tanto, la brecha educacional tiende a perpetuarse. Los mayores niveles de instrucción no serían, en este sentido, un medio para eliminar la pobreza y, posiblemente, tampoco para mejorar la participación en el ingreso de los grupos más pobres.

Como ya se dijo, la evidencia demuestra que la educación, lejos de ser un medio de movilidad social, reproduce la desigualdad social ya existente.[16]

Los análisis sobre la igualdad educacional destacan tanto la igualdad de oportunidades como la de resultados obtenidos a través del proceso educativo.[17]

Entre las oportunidades se incluyen las de acceso, el ingreso oportuno al sistema y la supervivencia en él. En los países con fuerte dispersión geográfica, para asegurar el acceso a toda la población, es probable que se requiera, por ejemplo, sobreinvertir en las áreas rurales, las periferias urbanas y los centros menores.

---

14 Burton A. Weisbrad, op. cit.

15 A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, *op.cit.*

16 Rolando Franco y Eduardo Palma. "Política Social y Pobreza: Lecciones de la experiencia", en *Planificación Social en América Latina y el Caribe,* op.cit.

17 Aldo E. Solari. "Desigualdad Educacional en América Latina", en *Planificación Social en América Latina y el Caribe,* op.cit.

El ingreso tardío y la alta deserción, por su parte, se explican por causas tanto endógenas como exógenas al sistema. Los factores nutricionales y genéticos, así como el ambiente, serían altamente determinantes. En este sentido, una política adecuada va más allá del sistema educacional mismo.[18] Un análisis acucioso sobre qué efectos distribucionales son atribuibles al gasto social en educación, resulta, por lo tanto, bastante difícil.

Otro elemento determinante del acceso al sistema estaría en la demanda por educación. En los países en proceso de desarrollo sólo la industria, el comercio, los servicios de gobierno y las profesiones liberales requieren educación. De este modo, pese a la disponibilidad de los servicios con acceso fácil y a costo nulo, las familias no enrolan a sus hijos en la escuela. En adición, hay costos complementarios para las familias, por concepto de materiales, transporte y vestuario.[19]

El beneficiario directo de los ingresos futuros atribuibles al proceso educativo es el niño y no su familia. Sin embargo, si el grupo familiar pensaba asumir este gasto de todas formas, el subsidio educacional le permitiría satisfacer otras necesidades. El análisis del efecto distributivo por este concepto sería de sumo interés, dado que no existen estudios al respecto.[20]

Hay quienes sostienen que tanto el ingreso tardío como la escasa supervivencia se explicarían por la falta de preparación de los niños de bajos ingresos debido a la ausencia de una educación a nivel preescolar. Hay evidencia empírica sobre la menor repitencia, en el primer grado, de los niños que han pasado por el *kindergarten*. En este sentido, habría una sobreinversión de recursos en los niveles primario, medio y superior y una subinversión a nivel preescolar. Sin embargo, no hay estudios serios sobre la magnitud del impacto del gasto en uno u otros y, por lo tanto, no queda claro cuánto mejoraría la situación mediante una simple transferencia de fondos de uno a otro nivel.[21]

La evidencia empírica también muestra una correlación positiva entre el nivel educacional de los padres y los años de escolaridad de los hijos, variable difícil de modificar a través de políticas de gasto público.[22]

Finalmente, también ha quedado en evidencia que la deserción se presenta luego de repetir varias veces los primeros grados, por lo que una causa importante al abandono estaría dentro del mismo sistema escolar. La explicación puede encontrarse en el bajo nivel del gasto público en educación, que mermaría seriamente la calidad de la enseñanza pública.[23]

---

18 Pedro Demo. "Política Social de la Educación y la Cultura", en *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, op.cit.

19 Aldo E. Solari. "Desigualdad Educacional en América Latina", en *Planificación Social en América Latina y el Caribe*, op.cit.

20 *El gasto público social en América Latina y sus efectos distribucionales.* Una propuesta de Investigación del Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana, ECIEL, mayo de 1981.

21 Burton A. Weisbrad, "Collective Action and the Distribution of Income: A Conceptual Approach", en R.H. Haveman y J. Margolis, *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago, 1977.

22 Marcelo Selowsky. "¿Estamos subinvirtiendo en capital humano a edades preescolares?, en *Pobreza Crítica en la Niñez*, op.cit.

23 Idem.

En cuanto a los resultados obtenidos a través del sistema educacional, todos los estudios concuerdan en que la obtención de un nivel cognocitivo dado depende tanto de la habilidad del niño (que es función de elementos externos al sistema escolar) como de las características de la educación que recibe. Las habilidades del niño dependerán, en definitiva, de otras políticas sociales, puesto que son función de la nutrición, de los servicios de salud, de la vivienda, del ambiente familiar y externo, etc.[24]

Las discusiones se han centrado fuertemente en el sistema educacional. Se sostiene que si bien los mayores beneficiarios del gasto público en educación serían los grupos de ingresos más bajos, éste sólo crea una ilusión distributiva. La baja calidad de la enseñanza a nivel público hace que las familias de ingresos medios y altos no sean demandantes y, por lo tanto, tampoco beneficiarios de estos servicios, ya que pueden comprar otros de mejor calidad.[25]

En cuanto a la distribución de los recursos dentro del sistema, la evidencia empírica demuestra que, con raras excepciones, la mayor parte del gasto social educativo se ha destinado a la enseñanza media y superior en América Latina. Esto ha significado una expansión no lineal del sistema educacional. En la mayoría de los países creció más que nada la educación secundaria. Esto ha tenido un efecto claramente regresivo en la distribución del ingreso, principalmente porque la proporción de alumnos de bajos ingresos que se matriculan en este nivel de educación es muy pequeña y los costos por alumno son bastante elevados.[26]

2. Salud

Es necesario distinguir entre demanda y necesidades de salud. La expansión de los servicios médicos ha sido consecuencia de planes de saneamiento ambiental, que han surgido en forma casi independiente de las demandas y de las necesidades sentidas de los usuarios.[27]

Al igual que la producción de cualquier otro bien o servicio, la atención médica implica ciertos costos de oportunidad. Sin embargo, la evaluación de estos servicios, en especial en un modelo de competencia perfecta, es reconocidamente difícil de hacer. Ello se debe a las características del fenómeno. Así, un primer problema son las externalidades. Por ejemplo, la investigación médica constituye, en realidad, un bien público y como tal debería ser financiada por el gobierno. Hay ciertas enfermedades infecciosas cuyo tratamiento genera beneficios para toda la población. También influyen las consideraciones subjetivas, como las que sostienen que la atención médica es un derecho

---

24 Ibidem.

25 *El gasto público social en América Latina y sus efectos distribucionales.* Una propuesta de Investigación del Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana, ECIEL, mayo de 1981.

26 Aldo E. Solari. "Desigualdad Educacional en América Latina", en *Planificación Social de América Latina y el Caribe,* op.cit.

27 Rolando Franco y Eduardo Palma, "Política Social y Pobreza: Lecciones de la experiencia", en *Planificación Social en América Latina y el Caribe,* op.cit.

de cualquier ser humano y que, por ende, no debe marginarse a nadie, ni aun a los incapaces de autofinanciar tales servicios.[28]

Pero aparte de las externalidades, existen otras particularidades de la salud. A diferencia de los gastos en otro tipo de bienes y servicios que tienden a ser más o menos estables y predecibles, los gastos en salud son irregulares e impredecibles. Además, debido a la falta de información y conocimiento, es difícil para el consumidor evaluar los servicios médicos. La demanda individual proviene del consejo dado por el médico y no refleja el verdadero valor marginal que para el usuario tiene del servicio recibido.

También se señalan las evidentes limitaciones del mercado como asignador de recursos en el campo de la salud y las distorsiones a que el uso indiscriminado de este mecanismo puede conducir. No existe país alguno en que la salud esté librada en forma exclusiva al juego de la oferta y la demanda. Buena parte de los servicios hospitalarios son provistos por instituciones sin fines de lucro, sean estatales o de beneficiencia. Sin embargo, hay grados de intervención del Estado, lo que, a su vez, genera distintas consecuencias en la distribución del ingreso.[29]

La evidencia empírica demuestra que los sistemas de salud varían tanto que no existen dos exactamente iguales. Las diferencias se producen por la estructura legal y administrativa del país, por los recursos humanos y materiales disponibles y, finalmente, por los distintos hábitos de convivencia y por la tradición histórica. Su evaluación normalmente se hace a base de su eficiencia sanitaria, su eficiencia económica y su calidad científica, siendo escasos los análisis respecto a los efectos distribucionales mismos.[30]

Se ha enfatizado la importancia que tiene la salud en el nivel de ingreso de las personas. Se sostiene que la destreza de individuos sanos es muy superior a la de quienes están afectados por diversas enfermedades; que el ausentismo por problemas de salud, se traduce en una baja productividad y que, finalmente, todos estos factores dificultan el ascenso de las personas a un nivel de ingreso superior. Al respecto, se han postulado diversas teorías, como la de "causalidad social acumulativa" de Myrdal.[31]

Para un análisis de incidencia se requiere hacer una distinción clara entre los servicios generales de salud pública y los servicios ofrecidos por los sistemas de seguridad social.[32]

La atención médica que opera a través de los sistemas de seguridad social ampara a una fracción relativamente pequeña de la población, de ingreso medio, donde está ubicados los trabajadores asalariados y con empleos estables. Es decir,

---

28 Edgar K. Browning y Jacqueline M. Browning. "Financing Medical Care", en *Public Finance and the Proce System,* op.cit.

29 Edgar K. Browning y Jacqueline M. Browning. "Financing Medical Care", en *Public Finance and the Proce System,* op.cit.

30 Edgar K. Browning y Jacqueline M. Browning. "Financing Medical Care", en *Public Finance and the Proce System,* op.cit.

31 Nicolás Flaño Calderón. "Planificación o Mercado en el Sector de Salud", en *Desarrollo Social y Salud en Chile,* C.P.U., Santiago de Chile, 1979.

32 "El gasto público social en América Latina y sus efectos distribucionales". Una propuesta de investigación del Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana, ECIEL, mayo de 1981.

que, generalmente, está concentrada en los mercados formales urbanos. La población rural y los trabajadores informales no gozan de su cobertura. De allí es fácil inferir que los servicios así otorgados no redistribuyen ingresos hacia los grupos más pobres.

Gran parte de la discusión en este ámbito se ha centrado en torno a las formas alternativas de financiamiento y a su relación con la cobertura del seguro mismo. Si la cobertura es total, el costo de la atención médica es nulo, siendo previsible que se produzca un fuerte aumento de la demanda y la sobreutilización de los servicios. Sin embargo, esto genera un alza en los costos del servicio, especialmente de los profesionales. Algunos sostienen que la principal causa del aumento de los costos de los servicios de salud ha sido la fuerte expansión de los sistemas de seguro. Para evitar el sobreconsumo y la ineficiencia que está ligada a él, se requiere implementar algún sistema en que el seguro cubra sólo una parte de los costos, obligando a los usuarios a buscar el menor precio. Esto puede hacerse estableciendo un monto máximo de beneficios e imponiendo el pago de una suma proporcional al costo de atención, o bien una suma fija para los primeros gastos.[33]

Los estudios de incidencia de los servicios de salud ofrecidos a través de sistemas de seguridad social ponen en evidencia que estos programas benefician solamente a los empleados, vale decir, se dirigen principalmente a los grupos de ingreso medio. Sería de sumo interés considerar los efectos distributivos adicionales que se generan al llevarse los costos de atención a consecuencia de la expansión de los sistemas de seguridad social. Se podría clarificar así no sólo el impacto que provoca entre distintos estratos, sino las redistribuciones que puedan acaecer al interior de los estratos medios y altos.[34]

Respecto a los servicios generales de salud pública, puede decirse que, en general, los gastos han estado dirigidos en forma selectiva hacia los grupos más pobres, aun cuando se han producido filtraciones de los beneficios hacia otros sectores.

Las dificultades para la determinación de la incidencia son enormes. En primer lugar, el financiamiento ha sido el tema central de la polémica en materia de salud. El costo de los servicios es pagado, en última instancia, por la población. Sin embargo, los efectos sobre la distribución del ingreso varían según que el financiamiento sea obtenido, en su totalidad, mediante un impuesto al ingreso o al trabajo, sea financiado en parte con otros ingresos del gobierno, sea cubierto en parte por el mismo usuario.[35]

De otro lado, también hay que considerar los mecanismos para canalizar los recursos hacia las personas e instituciones que los convertirán en acciones de salud, y la organización de los sistemas mismos. En términos generales, el gasto público en salud involucra los gastos corrientes (remuneraciones, bienes y

---

33 J.P. Newhouse, Ch.E. Phelps, W.B. Schwartz. "Policy Options and the Impact of National Health Insurance", en *Public Expenditure and Policy Analysis,* op.cit.

34 Edgar K. Browning y Jacqueline M. Browning. "Finance Medical Care", en *Public Finance and the Proce System,* op.cit.

35 Alice M. Rivlin. "Social Policy: Alternate Statregies for the Federal Government", en *Public Expenditure and Policy Analysis,* op.cit.

servicios de consumo y prestaciones profesionales y equipos) que, en la mayoría de los países, ha constituido un porcentaje muy elevado del gasto público total en salud. Dentro de él, el rubro más importante es la remuneración del personal. Esto tiene fuertes implicaciones distributivas si la falta de equipamiento adecuado conduce a una deficiente atención médica.[36]

Por último, está la forma en que se reparte la ayuda misma que representa la provisión de servicios gratuitos o subsidiados entre la población. Dos elementos parecen ser fuertemente determinantes la cobertura y la efectividad. En cuanto a la primera, es esencial la accesibilidad universal a los servicios, lo que está relacionado con la distribución del gasto en salud entre zonas urbanas y áreas rurales y suburbanas. También es importante la consideración de barreras que pudieran existir, sea vía precios cobrados al usuario, sea por tiempo de espera. Finalmente, la demanda de servicios de quienes tienen menores ingresos es, en general, limitada debido a aspectos psicológicos y culturales, por los que cierta desigualdad pareciera inevitable.[37]

La efectividad exige que las unidades de atención respondan a un mínimo aceptable de calidad en sus prestaciones. No es suficiente la estimación del porcentaje de gastos en salud que afluye a los estratos bajos si la calidad de los servicios que reciben es substancialmente inferior.

La evidencia empírica ha demostrado que los grupos económicos más débiles contribuyen con el menor aporte y obtienen el máximo beneficio. Esto, sin embargo, no implica que hayan sido cubiertas las necesidades de salud para toda la población. Hay necesidades básicas todavía no cubiertas. Además, los estudios normalmente no hacen corrección por el factor calidad.

También es importante para cualquier examen de incidencia que se emprenda a futuro, distinguir entre medicina preventiva y curativa y, dentro de esta última, entre servicios hospitalarios y ambulatorios. La determinación de los beneficiarios de la medicina preventiva podría hacerse considerando una asignación per cápita y distinguiendo entre zonas urbanas y rurales. Para la medicina curativa se puede distinguir por clases de ingresos, comparando datos sobre gasto privado en salud e información indirecta sobre la utilización de servicios públicos.[38]

Seguridad Social

Los sistemas de seguridad son mucho más que un simple programa de transferencia de ingresos entre personas activas y retiradas. Sus objetivos son garantizar un ingreso a los impedidos y dependientes y suplementar los ingresos

---

36 Ernesto Medina L. "Elementos que condicionan la eficacia del Sistema de Salud, Documento de Trabajo Nº 245, C.P.U., Santiago de Chile, marzo de 1977.

37 Dr. Alfredo Leonardo Bravo. *Problemas y ventajas de algunos modelos de organización de servicios de salud: lecciones de la experiencia,* en Documento de Trabajo Nº 232, C.P.U., Santiago de Chile, mayo de 1981.

38 "El gasto público social en América Latina y sus efectos distribucionales". Una propuesta de investigación del Programa de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana, ECIEL, mayo de 1981.

cuando éstos no alcanzan a satisfacer las necesidades elementales. Además, dichas prestaciones, más allá de sus beneficios monetarios directos, constituyen canales de acceso a los servicios de salud, e incluso a los subsidios preferenciales para la vivienda.[39]

Cualquier sistema de seguridad social se ve enfrentado al conflicto entre las equidades individual y social. La primera se refiere al grado en que los beneficios están relacionados a los aportes que realiza la persona. Si los beneficios son estrictamente proporcionales a los aportes, el sistema será equitativo desde el punto de vista individual.[40]

La equidad social, en cambio, está relacionado con el objetivo de asegurar beneficios adecuados a todas las personas, independientemente de los aportes realizados. Estos dos objetivos son competitivos y no pueden alcanzarse plenamente en forma simultánea. Si los beneficios son estrictamente equitativos desde el punto de vista individual, los grupos de menores ingresos percibirán una proporción muy pequeña de los beneficios, con los que se pierde el objetivo distributivo. Por otro lado, tampoco es concebible un sistema basado únicamente en consideraciones distributivas.

La mayoría de los sistemas se estructura en forma de atender ambos objetivos, poniendo mayor énfasis en la equidad social. Es por ello que, en general, los beneficios como proporción de los aportes realizados son mayores en el caso de los grupos de ingresos bajos que de los altos. Sin embargo, también es cierto que los beneficios se incrementan con los aportes realizados, aunque no en forma proporcional.

Otro aspecto fundamental es la cobertura. No toda la población está incorporada a algún sistema de seguridad. En la mayoría de los países, por ejemplo, la población rural y los trabajadores del sector informal urbano carecen de cualquier tipo de seguro. Esta situación tiene un impacto fuertemente regresivo, ya que la fracción de población no cubierta pertenece, en su mayoría, al estrato de menores ingresos. Si, en adición a esto, una proporción de los fondos del sistema proviene de tributos indirectos, puede afirmarse que el grupo no afiliado estaría contribuyendo a financiar el sistema sin obtener beneficio alguno de él. Asimismo, a consecuencia del traslado desde trabajos sin cobertura a otros con cobertura y viceversa, pueden generarse también impactos distributivos.[41]

Las consideraciones de equidad y coberturas son básicas en los estudios de incidencia. La determinación de quién soporta la carga y qué grupos resultan favorecidos, requiere el análisis de los instrumentos utilizados, tanto para captar recursos como para conceder los beneficios.

Así, los sistemas de seguro obligatorio y voluntario tienen un rol redistributivo muy limitado. Por una parte, el financiamiento se obtiene por vía de capitalización y, por lo tanto, es proporcional al ingreso individual del

---

[39] A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano. "Efectos de la Seguridad Social sobre la distribución de ingresos", en *Estudios CIEPLAN N^{O} 8*, Santiago de Chile, marzo de 1977.

[40] E.K. Browning y J.M. Browning. "Social Security", en *Public Finance and the Price System*, op.cit.

[41] Milton Friedman. "Second Lecture", en W.J. Cohen y M. Friedman, *Social Security: Universal or Selective*, Washington, 1972.

afiliado. Los beneficios, por otro lado, tienden a ser asignados de acuerdo al nivel de ingreso de las personas, lo que excluye cualquier posibilidad de redistribución entre la población cubierta. Finalmente, la cobertura no es total, puesto que excluye a todos aquellos sectores que no cotizan.

Los sistemas centralizados de transferencia directa, en cambio, son altamente distributivos. En primer lugar, admiten varios tipos de financiamiento, siendo, como es obvio, la de los impuestos proporcionales sobre los ingresos personales el más progresivo. El análisis de la incidencia de los impuestos relativamente universales, por ejemplo, al consumo o al valor agregado, requiere también examinar los impactos redistributivos de la estructura tributaria. De igual forma, no es fácil vislumbrar la incidencia del fianciamiento mediante contribuciones de patrones asalariados. En general, se vislumbran como parte del impuesto único al trabajo, y recaen, por lo tanto, sobre el sector laboral.

Los beneficios de los sistemas de transferencia directa se otorgan con un alto grado de uniformidad. En general, se realizan a través de pagos de transferencia de carácter general de acuerdo a la posición socioeconómica de las personas, o al status de cada individuo. Por último, su cobertura, aunque no universal, es muy superior a los seguros obligatorio o voluntario.

Los estudios respecto a los impactos directos sobre la distribución del ingreso de los distintos sistemas de seguridad social tienden a mostrar que los sistemas son distributivos en cuanto a los beneficios que entregan, pero regresivos en cuanto a su financiamiento.

Pero hay también numerosos efectos indirectos, entre los que el más serio sería la disminución neta de la tasa de ahorro nacional provocada por los programas de seguridad social, ya que la disminución en la tasa de ahorro privado no sería compensada por el ahorro del gobierno. Disminuiría así la tasa de acumulación de capital, provocando, a su vez, una tasa de crecimiento del producto sustancialmente inferior. Pero, debe mencionarse, este tipo de argumento ha sido bastante criticado por no presentar suficiente evidencia.

Por otro lado, con una tasa de acumulación más baja, el factor capital se hace escaso en relación al trabajo, lo que implicaría una tasa de salarios más baja y, por lo tanto, una redistribución del ingreso de los asalariados hacia los propietarios del capital.

Pueden haber impactos redistributivos adicionales debido a cambios en la selección de la tecnología y en la intensidad de uso de los factores productivos. Adicionalmente se acentúa la concentración de la propiedad del capital debido a que, para la gran mayoría de la población, exceptuando los grupos de mayores ingresos, los beneficios de la seguridad social son un sustituto de cualquier otra forma de riqueza.

Sin embargo, hay que tener presente que buena parte de estos efectos desigualadores podrían ser ilusiorios. Por una parte, pueden estar basados en una definición ambigua de la riqueza de las personas, que excluyen el valor de los beneficios de la seguridad social. Además, no está clara la disminución del ahorro privado. Incluso hay hipótesis que sostienen que las personas aumentan su ahorro cuando planean retirarse a cierta edad. En consecuencia, el efecto neto dependerá del equilibrio entre los ahorros adicionales inducidos por la idea de la jubilación y la disminución del ahorro debido al reemplazo de la acumulación privada por los fondos de seguridad social.

Por otro lado, hay hipótesis que sostienen que las asignaciones familiares y las pensiones de jubilación aumentan la tranquilidad del trabajador para dedicarse a sus labores. Por lo tanto, la seguridad social es una inversión en capital humano; así redunda en un aumento de la productividad de la mano de obra y, por lo tanto, de la tasa de crecimiento de toda la economía.

Asimismo hay un efecto indirecto importante sobre el empleo debido a la diferencia que se produce entre el precio de oferta y de demanda de la mano de obra. Los sistemas basados fundamentalmente en fondos provenientes de aportes previsionales generan un nivel adicional de desempleo.

Otro impacto distributivo adicional se genera por las características de los grupos pobres. Se sostiene que las personas de los estratos más bajos tienen una esperanza de vida más baja y, por lo tanto, reciben estos beneficios durante un lapso más corto. Además, ingresan a la fuerza de trabajo a edades más tempranas, por lo que aportan al sistema por un período mucho más largo que las personas de ingresos medios o altos.[42]

Por último, los efectos distributivos varían de acuerdo a la distribución de los beneficios entre los distintos tipos de prestaciones. Es decir, según el porcentaje asignado a jubilaciones, a asignaciones familiares, a gastos de salud, etcétera.

4. Vivienda, agua potable y alcantarillado

Estas líneas de acción son especialmente complejas. Sin entrar en un análisis a fondo, puede afirmarse que la dotación de viviendas efectuadas por los gobiernos, en forma directa o indirecta, parece ser la manera menos efectiva de llegar a las familias de más bajos ingresos. Los costos por beneficiario son altos y alcanzan a muy pocas familias, produciéndose además grandes filtraciones que hacen que gran parte de los beneficiarios no pertenezcan a los grupos más necesitados.

El costo tan elevado, unido a la limitación de los recursos públicos disponibles para financiar la construcción de viviendas, y a la dificultad técnica para captar recursos adicionales suficientes por la vía tributaria, lleva a acudir al crédito hipotecario, estimulando, en forma paralela, el ahorro privado para vivienda. El financiamiento es así, en parte público, y en parte privado.

Sin embargo, los grupos que pueden ahorrar pertenecen a las clases medias, con lo que la política habitacional se convierte en un programa al que recurren estos grupos, y no los más necesitados.

Para la determinación de los beneficiados, se requiere analizar elementos tales como las condiciones exigidas para conceder estos beneficios, los períodos de gracia y los plazos incorporados en los préstamos ofrecidos por el gobierno, así como los recargos por concepto de tasas de interés y finalmente el monto del subsidio estatal.

La no disponibilidad de los servicios de agua potable y alcantarillado ha sido un elemento fuertemente distintivo de los grupos más pobres, por lo que, aparentemente, la provisión de estos servicios ha sido altamente regresiva.

---

42 Milton Friedman. *cit.*

Los exámenes de incidencia se centran en la distribución espacial para la determinación de los beneficiarios. Sin embargo, el problema no es únicamente de oferta. Hay sectores donde, a pesar de estar disponibles, los servicios no se utilizan. Esto, en parte, se explica por los gastos privados adicionales que deben hacerse, sea por concepto de conexión, de otro tipo legal y administrativo. Además, el pago de tarifas que debe realizar el usuario una vez que dispone de estos servicios es un componente importante.

En suma, estos dos tipos de bienes, por la cuantía de recursos por persona beneficiada que requieren, y por la escasa contribución que los pobres pueden hacer individual o cumunitariamente para adquirirlos, difícilmente llegan a sectores muy pobres. Implican una cuasidonación. De este modo, el gasto público en ambas líneas tiende a ser muy alto y elevadísimo en términos de cada persona beneficiada.

D. LA EVALUACION ECONOMICA DE LAS POLITICAS SOCIALES

Las políticas sociales provocan beneficios y sacrificios. El análisis económico pretende ayudar a elegir el conjunto de políticas que provoquen los mayores beneficios y los menores costos.

Los beneficios y costos de una política constituyen, quizás, lo central del proceso de evaluación. Pero no sólo es difícil precisarlos, sino también asignarles valores, homogeneizar las distintas magnitudes y expresarlas como valores actualizados. Imagínese, por ejemplo, que a través de políticas del gobierno se busca beneficiar a cierto grupo X. Sin embargo, debido a filtraciones, hay personas de un grupo Y que también reciben beneficios. ¿Corresponde o no valorar estos últimos beneficios igual que los recibidos por el grupo X? Xi se valoran menos, ¿en que proporción? Hay posiciones encontradas. Algunos favorecen el uso de ponderaciones que reflejan las preferencias del gobierno, que es el que evalúa y que se supone que representa el sentir social; otros los descartan. En el fondo, la alteración de los valores por medio de ponderaciones especiales para beneficios y costos, según el grupo social al que corresponden, implica introducir consideraciones distributivas en la evaluación, lo que deriva del afán distributivo de los proyectos. En contra, se sostiene que el óptimo es escoger las políticas más eficiente para provocar el impacto distributivo, y que si se alteran los valores contemplados en la evaluación, no se asegura la máxima eficiencia. En efecto, proyectos que directamente quizás no tengan gran efectividad y eficiencia, pero que, indirectamente, castiguen a sectores pudientes y beneficien a sectores pobres, por ejemplo, a través del empleo, pueden ser escogidos en desmedro de otros más eficientes, en ausencia de ponderaciones. El punto en cuestión es verdaderamente polémico y lo que se juega no es estar a favor o en contra de distribuir ingresos, sino de cómo ser más eficientes para hacerlo.

Podría postularse una posición ecléctica: si hay dos programas, en igualdad de condiciones de eficiencia y efectividad sin usar ponderaciones, se debería seleccionar aquel que tiene mayor impacto distributivo indirecto. Esto significa recomendar el uso de ponderaciones, pero asegurando que jueguen un rol secundario en la evaluación. En definitiva, debe tenerse en cuenta que

"premios" muy grandes tienen, también, costos muy superiores en términos de la eficiencia del programa. Claramente, podría ocurrir que un pésimo programa, desde el punto de vista de su propio objetivo, resultara escogido en virtud de que, indirectamente, beneficiará a sectores pobres. En consecuencia, deben usarse ponderaciones que no puedan dar lugar a resultados exagerados, porque el objetivo de las políticas sociales es distribuir, con eficiencia. Si se escogen fórmulas técnicamente malas, aunque positivas desde el punto de vista distributivo, se estará tergiversando el sentido de las políticas, esto es, la efectividad de las mismas.

¿Cómo abordar la evaluación de las políticas de un modo sistemático? Hay que distinguir dos grandes etapas: la de identificación de beneficios y costos, su valuación y actualización, suponiendo que existe una validación técnica de los proyectos o programas; y la de evaluación de los programas, que implica explicitar los criterios y precisar su importancia relativa para la selección.

1. Los beneficios y los costos

Deben resolverse tres problemas al estudiar los beneficios y costos de una política: la identificación de los beneficios y costos; los precios a usar para valorarlos; la necesidad de actualizar flujos a través del tiempo.

a) *Identificación de los beneficios y costos.* Toda política genera efectos directos e indirectos, claros y difusos. Evidentemente, los claros y directos son fáciles de identificar; los demás, en cambio, requieren mayor esfuerzo.

Si se trata de poner en práctica un programa para promover el consumo de leche en los niños, caben diversas posibilidades para su desarrollo. Entre otros, y para ejemplificar, pueden mencionarse los siguientes: El gobierno fija el precio de la leche a un nivel bajo; el gobierno compra leche y la reparte directamente a las familias escogidas; el gobierno da cupones a familias escogidas que dan derecho a adquirir leche en los almances; el gobierno subsidia la producción de leche.

i) *Precio de la leche fijado por debajo del que correspondería en caso de libertad de precios.* Ello provocaría diversas alteraciones en el funcionamiento de la economía.

Salvo que la oferta fuese totalmente inelástica, la cantidad ofrecida de leche disminuirá a consecuencia de la caída en la rentabilidad. La solución, entonces, castiga la rentabilidad del sector. Salvo que la demanda sea totalmente inelástica, la cantidad demandada de leche aumentará y, por consiguiente, habrá personas que, deseando comprar, no podrán hacerlo, por existir desabastecimiento. Los antiguos compradores que logren seguir comprando se verán beneficiados por la baja del precio. Los antiguos productores que sigan vendiendo se perjudicarán, dada la caída del precio. Dichas ganancias y pérdidas son compensables totalmente, salvo que se introduzcan ponderaciones distintas para oferentes y demandantes. Quienes logren comprar más que antes, o los que antes no compraban pero que logren introducirse en el mercado, no necesariamente serán familias pobres.

En suma, con una política que aparentemente no cuesta más que un decreto gubernamental, se ha logrado que algunas familias pobres puedan

beneficiarse comprando leche más barata, pero salvo que se tomen otras medidas, nada puede asegurar que todas las familias pobres hayan tenido acceso al mercado. Además, familias no pobres que compran se han beneficiado, mientras otras, las que no pueden comprar por el desabastecimiento, se perjudican. Se ha desprotegido, en fin, un mercado en desmedro de la eficiencia económica general y habrá recursos que se dirigirán hacia otros sectores o, simplemente, quedarán ociosos. En suma, ni los beneficios son exactamente los que se pensaban, ni la política es gratis para la sociedad.

ii) *Gobierno compra leche y la distribuye entre familias pobres.* En este caso, se desplazaría la función de demanda por leche, lo que llevaría a un alza de su precio, en el corto plazo, salvo que la oferta sea infinitamente elástica, situación que podría darse si se la obtuviera. Si el precio sube, habrá consumidores perjudicados, y productores beneficiados. Las familias escogidas recibirán la leche y, probablemente, parte de ella sería consumida por las familias, mientras otra parte será revendida. Puede ocurrir, además, que algunas familias pobres que antes compraban algo de leche ya no lo hagan, con lo que la demanda no se desplazaría tanto.

En suma, los beneficios podrían ser menores a los esperados, si las familias terminan revendiendo el producto, con lo que la leche no llegaría a los niños. Los costos directos se reflejan en el costo de oportunidad de los recursos usados, pero además hay el costo neto del alza del precio si es que se introducen ponderaciones diferentes por grupos afectados y si, efectivamente, sube el precio.

iii) *Entrega por el gobierno a ciertas familias pobres de cupones que dan derecho a adquirir leche.* Es un caso similar al anterior, aunque presenta algunas variantes. Es posible, por ejemplo, que se transen cupones de leche por otras mercaderías, con lo que no aumentaría tanto la demanda por leche, ni se cumpliría plenamente el objetivo en cuestión. Si la oferta no es infinitamente elástica, se afectará el precio de venta, por lo que habrá consumidores perjudicados y algunos productores beneficiados. Desde el punto de vista del mercado de la leche, las consecuencias de que compre el gobierno o las personas con cupones, son muy parecidas. Conceptualmente, los beneficios y costos en este programa considerarían los mismos elementos que en el caso anterior, aunque, naturalmente, las magnitudes no tienen por qué coincidir.

iv) *Subsidio gubernamental a la producción de leche.* La curva de oferta se desplazaría, en este caso, disminuyendo el precio de la leche, salvo que la oferta fuera totalmente inelástica, o que la demanda fuera totalmente elástica. En un caso no extremo caería el precio con aumento en la cantidad vendida de leche. De este aumento se verían beneficiadas, en parte, las familias pobres, pero también otras, por el efecto precio general. Los resultados netos de la acción serían beneficios a ciertas familias pobres con derrame hacia otras y costos de oportunidad del subsidio.

El camino a elegir depende, naturalmente, de los resultados de cada evaluación y de los criterios escogidos para seleccionar. Lo importante del ejercicio analítico realizado es que destaca la presencia de costos económicos que no son evidentes para quien diseña un programa. Posiblemente, también queda claro que las políticas a través de precios, con controles o subsidios, no son muy eficaces para beneficiar a grupos específicos, salvo en condiciones muy particulares.

Por lo tanto, sólo deberían usarse para casos en que no existan otras posibilidades de acción y donde ésta se considere irrenunciable.

Dentro de los beneficios y costos existen algunos cuya valoración es difícil, porque resulta ambiagua. El valor de los recursos fiscales con que se financia un programa no es siempre igual al monto monetario. Está envuelta la idea del sacrificio social que implica utilizar esos recursos para este programa y no para otros fines. Si se le quitan recursos a otro proyecto, el valor de esos recursos es el beneficio dejado de obtener al sustraer dichos fondos. Si, en cambio, se trata de recursos frescos, nuevos, provenientes de impuestos de cierto tipo, el sacrificio corresponde al bienestar impedido por el impuesto a quienes lo pagan. El concepto de costos de oportunidad está ligado directamente al segundo aspecto importante a considerar en cuanto a beneficios y costos.

b) *La valoración de los beneficios y costos.* Se considera que el estar dispuesto a pagar por un bien o servicio representa el bienestar que la persona espera recibir por el consumo del mismo. Sin embargo, los pobres no están dispuestos a pagar por un bien o servicio, de la misma forma que lo están personas de altos ingresos. Por ejemplo, si el gobierno compra leche para dársela a familias pobres que no la comprarían en el mercado, querría decir que la disponibilidad a pagar por ella sería menor que el precio de mercado al que la adquirió el gobierno. La disponibilidad a pagar de un grupo determinado depende mucho de su posición en la distribución del ingreso. Si el objetivo gubernamental es corregir algunos problemas derivados de la distribución del ingreso, como la pobreza extrema, por ejemplo, hay que cuidar de no utilizar valores que reflejen la misma situación que se pretende combatir. Aquí vale la pena considerar dos situaciones algo diferentes: aquella en que un programa compite por recursos con otros; y otra donde hay un objetivo ya establecido y se trata de seleccionar el mejor programa para lograrlo.

En el primer caso se trata de probar cuál es el mejor programa en función de cierto objetivo. Aquí importa retomar el problema de cómo valorar los programas si la disponibilidad a pagar de los pobres es tan baja. Si todos los programas en consideración se dirigen al mismo grupo objetivo, el problema estaría relativamente obviado, porque no habría variables distributivas pesando en forma perversa sobre el problema de la valoración.

Pero son los gustos de los consumidores los que determinan el que están dispuestos a pagar por los bienes, y ellos no tienen por qué coincidir con las necesidades que los expertos que diseñan los programas sociales estiman prioritarias. En tal situación, resultaría confuso usar "disponibilidad a pagar" para evaluar las bondades del programa.

En suma, la "disponibilidad a pagar" puede representar quizás el bienestar que las personas creen derivar del consumo de algún bien, pero, no cabe duda, que es influida por factores que no la hacen útil para los fines aquí perseguidos. Por un lado, si se usa ese criterio cuando los programas benefician a grupos sociales diversos, debe asumirse que la utilidad marginal del ingreso de todos los consumidores es igual, lo cual es evidentemente falso: un peso adicional para un rico proporciona menos bienestar que el mismo peso a un pobre. Por otro lado, si el grupo objetivo está definido y es factible aislarlo para ofrecer ciertos beneficios, pero se están comparando programas que ofrecen bienes y servicios

diferentes, los precios relativos de los consumidores pueden discrepar de las prioridades de los expertos.

El siguiente cuadro intenta resumir los diferentes casos que se presentan y los distintos caminos posibles para abordarlos.

El problema de los precios de prioridad es el de los precios sociales. En este caso, se les reconoce a los especialistas la capacidad de definir la valoración social de los bienes y servicios a ser recibidos por el grupo objetivo. La teoría de los precios sociales indica que, por alguna razón identificable, hay precios de mercado que no reflejan el valor real del bien o servicio.

Así, en el caso del trabajo, si el programa emplea trabajadores que estaban cesantes y los remunerara con el salario mínimo, el costo del programa incluirá dicho gasto. Pero, para la sociedad, el empleo de esos trabajadores no significa un sacrificio, porque nada se ha dejado de producir por dicho motivo. Esto no significa un salario sombra igual a cero, sino que uno probablemente menor al que se pagará.

El precio sombra de la divisa debiera reflejar el bienestar derivable del gasto de una unidad de moneda extranjera traducida a términos domésticos. Si existen tarifas, depósitos previos de importación, o cualquier elemento que haga dudar de que el tipo de cambio represente el precio de equilibrio de la divisa en ausencia de dichos factores, entonces debiera aplicarse un precio sombra a todo bien o servicio que esté presente en los beneficios o costos, siempre que se trate de transables.[43]

En definitiva, se trata de escoger los programas que más beneficios y menos costos provoquen a la nación. Ello obliga, además de identificar los beneficios y los sacrificios, a valorarlos correctamente en términos de lo que socialmente involucran.

c) *Actualización de los flujos a través del tiempo.* Por último, los beneficios y sacrificios que tienen lugar a través del tiempo deben ser transformados en términos homogéneos. Esto es conocido como la actualización de los flujos. Se trata de expresar todo el flujo de beneficios y costos en términos del mismo período, para lo cual debe utilizarse un procedimiento de descuento. El argumento es que tener dinero en el futuro vale menos que tenerlo hoy. Por lo tanto, a los recursos que serán recibidos en el futuro debe descontársele el sacrificio que implica no recibirlo de inmediato. Lo importante aquí es precisar la tasa de descuento que se utilizará. Intuitivamente, se puede comprender que mientras más alta sea dicha tasa, considerando alto el sacrificio de postergar el consumo para el futuro, más probable será que se escojan programas de maduración inmediata, por ejemplo, alimenticios, frente a otros de maduración lenta, como educación.

Si la tasa de descuento que se utiliza es la preferida por los pobres, debe ser alta, ya que éstos demandan consumo urgente. Por lo tanto, los programas se orientarán hacia productos de corto plazo. Ello podría, sin embargo, afectar decisivamente los propósitos sociales de erradicación de la pobreza. Surge, en consecuencia, un foco de conflicto que debe resolver la autoridad pertinente. Es posible que los fondos, trátese de recursos públicos nacionales o de fuentes

---

[43] Es decir bienes o servicios que efectivamente se pueden importar o exportar.

CUADRO Nº 1

TIPO DE ANALISIS A USAR PARA EVALUAR PROGRAMAS SOCIALES

Orientación de los Programas	PROGRAMAS SOCIALES	
	Que compiten entre sí	Que no compiten entre sí
Al mismo grupo objetivo.	1.1. Se debiera usar análisis Costo/Beneficio, pero aplicando un sistema de precios de prioridad definido por los especialistas.	2.1. Se debiera aplicar análisis Costo/Eficacia.
A grupos heterogéneos, o con gran derrame hacia grupos no objetivos.	1.2. Igual que en el caso anterior, pero además introduciendo consideraciones distributivas si esto último es uno de los objetivos importantes del programa. Esto último se puede obviar si en la etapa final de selección de los programas el criterio distributivo juega un papel importante.	2.2. Se debiera usar análisis Costo/Beneficio con consideraciones distributivas si esto último es uno de los objetivos importantes del programa. Esto último se puede obviar si en la etapa final de selección de los programas el criterio distributivo juega un papel importante.

internacionales, estén sujetos a una distribución preliminar, de acuerdo a criterios distintos al que se está discutiendo. Sin embargo, en cada caso en que se diseñen y seleccionen programas, está presente el problema de la tasa de descuento, en la medida que se opte entre líneas de acción que impliquen la disyuntiva de consumo presente o futuro. Si esta opción está efectivamente abierta, deberá utilizarse una tasa de descuento para actualizar los flujos derivados de los proyectos, y el valor que ella asuma será clave para el ordenamiento de los proyectos según sus valores presentes.

2. La aplicación del enfoque de evaluación

A continuación se intentará la aplicación de la metodología a políticas sociales generales. Tómese, por ejemplo, la redirección de la formación de capital hacia los pobres. La carencia de recursos que adolecen los pobres es la razón más importante del escuálido flujo de ingresos que obtienen. Por lo tanto, una de las políticas de erradicación de la pobreza es, precisamente, transferirles parte del nuevo capital en formación. Naturalmente, esta política influirá preferentemente en la inversión pública, ya que la privada se mueve por criterios de rentabilidad que difícilmente tienen cabida en un mercado al que concurren sólo pobres.

La inversión en los pobres es multifacética. Acciones tales como un camino rural, electrificación y, en general, dotar de infraestructura a zonas de pobreza, puede considerarse dentro del mismo capítulo, que una política de formación de empresas de pobres, u otra de educación de los sin recursos. Esas distintas formas de inversión en los pobres pueden darse en términos de apropiación privada (educación) o pública (infraestructura) con consecuencias que, justamente, caracterizan a cada proyecto. La metodología para evaluarlos, sin embargo, debiera permitir su homogeneización.

Tómese, por ejemplo, educación y un camino rural como acciones que persiguen el objetivo de elevar el bienestar de grupos campesinos pobres. Los costos de ambos proyectos deben ser conocidos y deben transformarse en magnitudes que socialmente tengan sentido. Si el proyecto de educación pretende ocupar maestros sustraídos de otra zona, el costo social de contratar dichos profesores equivale al beneficio que se deja de recibir en aquella zona por la ausencia provocada. Si, en cambio, no se causa tal ausencia, porque hay sobreabundancia de maestros, el costo de oportunidad probablemente será muy bajo. Los costos de construcción en el proyecto educativo deben ser concebidos en iguales términos y su valoración será equivalente a la de aquéllos del proyecto de caminos rurales. En general, los costos formales de los proyectos deben transformarse en sociales. Es más, es posible que los proyectos provoquen costos sociales que ni siquiera son concebibles en el balance financiero. Resulta clave, para la correcta valoración de los costos, precisar los sacrificios que provoca el usar recursos que se están distrayendo de otros usos.

Por el lado de los beneficios, pese a las diferencias de los proyectos, resultan similares. En efecto, interesa precisar cómo afectan a los ingresos de los grupos campesinos pobres que constituyen el grupo-objetivo. Concretamente, hay que medir el impacto de la educación sobre los ingresos futuros de los educandos y, en el caso del camino rural, probablemente medir las ventajas que

su construcción produce en el poder adquisitivo de los campesinos, reducir los costos de transporte y afectar positivamente a la población rural. La educación queda incorporada a cada individuo, mientras que el camino permanece como un bien público. Sin embargo, conceptualmente, pueden ser tratados con el mismo esquema.

Por otra parte, los proyectos pueden traer consigo beneficios para otros grupos: ¿qué hacer con ellos? Si se está persiguiendo escoger proyectos para beneficiar a un grupo dado, los beneficios que obtengan otros grupos sólo pueden considerarse de segundo orden. Sin embargo, no deberían ignorarse, ya que, a igualdad de condiciones en otros aspectos, un proyecto puede considerarse mejor que otros por los efectos positivos precisamente sobre otros sectores. Por ello, quizás sea recomendable no discriminar en esta parte de la evaluación entre los beneficios según el grupo perceptor, y dejar dicho paso para la última etapa de la evaluación, en la que se seleccionará de acuerdo a criterios específicos. Entre estos últimos debiera estar la relación entre el beneficio percibido por el grupo-objetivo y el recurso escaso que se está destinando al proyecto.

Finalmente, los beneficios y costos deben ser debidamente actualizados para obtener el valor presente neto de los proyectos o programas.

Se podría argumentar que los casos vistos carecen de toda semejanza con lo que sería el traspaso de capital en forma de empresas a grupos pobres, que es otro modo de transferir recursos al grupo-objetivo. Sin embargo, su evaluación sigue el mismo camino que las anteriores, con algunos ingredientes distintos como sucede en todo proyecto. Así está el problema de la eficiencia empresarial y productiva de la nueva empresa, que cae dentro de la estimación de los ingresos que el programa en cuestión devengará para el grupo objetivo. Si este ingreso proviene de menores costos de transporte, que abarata costos de insumos y bienes finales, o de una mayor productividad gracias a la educación, o del empleo y la producción provistos por la propiedad de una nueva empresa, ello es indiferente para efectos de la metodología de evaluación de los programas, y de allí se deriva justamente su enorme utilidad.

Un programa de salud, por ejemplo, también puede ser sometido a un proceso de evaluación bajo el prisma señalado. Si se tratara de seleccionar un sistema de salud, entre "tipos" excluyentes, se podría simular, para distintos niveles de operación de los sistemas, cuáles beneficios netos actualizados genera cada uno de ellos, y efectuar diversas pruebas en función de los criterios de elección que se tenga. A partir de una tipología de Servicios de Salud,[44] en la selección de un sistema de salud, cuyos principales rasgos aparecen en el cuadro esquemático, puede aplicarse la metodología a vía de ilustración.

El problema se plantearía del siguiente modo: los cuatro sistemas necesitan recursos para operar, independientemente, de la forma en que éstos se recolecten. Los sistemas se evalúan a un mismo nivel de uso de recursos, por lo que interesa no sólo la eficacia de éstos, sino también su eficiencia en cuanto a la forma de recolectar los recursos financieros.

---

[44] Alfredo L. Bravo, "Sistemas y Modelos de Organización de la Salud", en Hugo Lavados, editor, *Desarrollo Social y Salud en Chile*, C.P.U., Santiago 1979.

Para la evaluación final, que deberá hacerse en función de criterios explicitados para tal efecto, la presentación de los beneficios y costos de los distintos sistemas podría hacerse siguiendo las categorías usadas en el Cuadro 2. Denomínense A, B, C y D a los cuatro primeros sistemas, sucesivamente, repítase el cuadro anterior, pensando en beneficios y costos.

En cuando a los beneficios, en abstracto es difícil caracterizar cada sistema. Sin embargo, un sistema de seguro de salud o de seguridad social tenderá a ser más concentrado en atención de salud que en asuntos sanitarios. En la medida que no sean de cobertura universal y obligatoria, será difícil que los asegurados o afiliados permitan que parte de los fondos se utilicen en bienes públicos, como la sanidad. En cambio, si son obligatorios y universales, sí será posible que dichos sistemas se preocupen de lo sanitario. Sin embargo, en este último caso, la única diferencia entre estos sistemas y los dos primeros, en cuanto a su carácter nacional, será el financiamiento que, en todos los casos, será tributario.

En cuanto a la cobertura de los sistemas, los dos primeros tienen pretensiones nacionales, por lo que la calidad de su servicio está en gran relación con el financiamiento por habitante que logren. En cambio, los dos últimos, buscan cubrir la atención de sus afiliados, lo que hace que su calidad sea probablemente mejor si los distintos sistemas se comparan operando con un bajo nivel de recursos. La accesibilidad a los servicios de los sistemas está estrechamente ligada a lo recién mencionado.

En cuanto a la calidad de la administración, mientras más profesional sea, resultará más eficiente. En dicha situación se estima que el primer sistema corre el mayor riesgo de supeditarse a fines diferentes a los propiamente de salud por su cercanía a los centros de decisión política. Ello significaría que los recursos del sector podrían distraerse para otros fines o, simplemente, usarse con menor eficiencia que la posible.

En cuanto a los costos, no debería haber diferencias, ya que todos los sistemas operarían con el mismo nivel de recursos. Sin embargo, al usar precios sociales, y dado que los dos primeros sistemas pueden ofrecer servicios distintos a los de los dos últimos, es posible que los costos-sociales sean diferentes entre sistemas.[45]

Además del uso directo de recursos, hay que explicitar el costo que puede generar la forma de financiamiento y la distribución de los servicios. El financiamiento tributario normalmente provoca distorsiones, aunque se asume que pueden minimizarse. El flujo de recursos que se recoge a través de los sistemas de seguridad social contendrá usualmente un sesgo contra el empleo de trabajo, por cuanto adquiere la forma de un impuesto al salario que se le paga al trabajador. En situaciones de alto desempleo o subempleo, dicho sistema resulta socialmente muy oneroso, porque juega en contra de otro objetivo social, cual es la ocupación plena.

---

[45] Por ejemplo, los sistemas A y B se preocuparán de aspectos sanitarios y usarán recursos para ello, mientras que los otros sistemas no necesariamente lo harán. Aunque financieramente se ocupe el mismo dinero, los recursos serán de muy distinta índole y, por lo tanto, en términos sociales pueden costar magnitudes diferentes.

CUADRO Nº 2

TIPOS DE SISTEMAS DE SALUD DE ACUERDO A PRINCIPALES CARACTERISTICAS

	Servicio Público	Servicio Nacional de Salud	Seguro de Salud	Seguro Social	Mutualista	Empresa Privada	Asistencia Social
Recursos Financieros	Fiscales.	Pluralistas: fiscales, de seguridad social, propios, etc.	Aporte personal.	Plural; tripartito.	Afiliados y venta servicios.	Privados y fiscales.	Basado en Filantropía y fisco.
Cobertura	Universal.	Universal en lo sanitario. Parcial en lo médico.	Universal.	Afiliados (puede ser universal)	Afiliados.	De acuerdo a mercado.	Reducida a menesterosos.
Accesibilidad	En función de disponibilidad.	En función de disponibilidad.	Debiera ser adecuada por tipo de financiam.	En función de disponibilidad.	En función disponibilidad.	En función de ingresos más o menos.	
Prestaciones	*Integral:* preventivas, curativas y rehabilitativas.	*Integral.*	*Integral.*	*Parcial:* olvida lo sanitario, drogas, manipulación alimentos, etc.	*Parcial:* curativa.	*Parcial:* supone población educada e higiénica.	*Parcial.*
Administración	Centralizada Pública.	Semiautónoma Centralizada en Organismo Técnico.	Variable.	Centralizada en SSS.	En mutuales.	Descentralizada.	Descentralizada.
	(Cuba)	(Chile, Inglaterra).	(Canadá)	(Varios)	(Uruguay)	(U.S.A.)	

CUADRO Nº 3

BENEFICIOS Y COSTOS DE DIVERSOS SISTEMAS DE SALUD

BENEFICIOS	SISTEMA A	SISTEMA B	SISTEMA C	SISTEMA D
Directos	Atención integral de salud. Preocupación por lo sanitario.	Atención integral de salud. Preocupación por lo sanitario.	Atención integral de salud. (Necesita cobertura universal para preocuparse de lo sanitario).	Atención integral de salud. (Necesita cobertura universal para preocuparse de lo sanitario).
Cobertura y Calidad de los servicios prestados	Universal, y la calidad de los servicios en directa relación a recursos captados por habitante.	Universal, y la calidad de los servicios en directa relación a recursos captados por habitante.	Depende del grado de extensión del seguro. Probablemente, mejor calidad de servicio que en A y B si la cobertura es parcial.	Depende del grado de afiliación. Probablemente mejor calidad de servicio que en A y B, si la cobertura es parcial.
Accesibilidad	Depende de disponibilidad, en función del financiamiento por habitante.	Depende de disponibilidad, en función del financiamiento por habitante.	En función del financiamiento por asegurado. Probablemente más acceso que en A y B si la cobertura es parcial.	En función del financiamiento por afiliado. Probablemente más acceso que en A y B si la cobertura es parcial.
Calidad de la Administración (influirá en la calidad de los servicios a igualdad de recursos totales.	Menos profesionalizada que las demás si es centralizada y sujeta permanentemente al vaivén político.	Profesional si es semiautónoma y Centralizada en organismo técnico.	Igual que B y D.	Igual que B y C.

Finalmente, la regulación de la demanda es otro aspecto de importancia, porque determina, por una parte, qué recursos se destinan a atender pacientes y cuáles a lo sanitario o, en general, a la salud como bien público; y, por la otra, la calidad de la atención médica. La atención gratuita implica enfrentar una demanda más allá de lo socialmente razonable, como reacción natural ante un bien percibido como muy valioso y por el cual no se cobra. Ello tiene importantes repercusiones sobre la eficiencia de un sistema de salud y debe considerarse explícitamente.

¿Cómo asignar valores apropiados a los beneficios de salud? Este constituye un problema que no es simple, pero que puede resolverse con un adecuado estudio, especialmente si hay que escoger entre sistemas de salud y no entre sistemas que producen bienes muy heterogéneos.

Es posible, como se ha visto, utilizar el enfoque de beneficio-costo para preparar la evaluación de cuestiones tan diferentes como los sistemas de salud y las políticas de inversión en sectores pobres.

3. La selección de políticas

El trabajo descrito en las secciones anteriores tiene por objeto homogenizar beneficios y costos de políticas, programas y proyectos para informar la toma de decisiones, pero no intenta sustituirla. Las decisiones se toman siempre con un análisis de este tipo, aunque no se lo haya hecho. La selección de políticas se hace sobre la base de multiplicidad de criterios. Uno de ellos es el de máximo beneficio por unidad de costo, pero no es el único y no siempre es el principal, porque la prioridad de los criterios es algo subjetivo y determinado por consideraciones técnicas, políticas, culturales y de otros tipos.

En esta última sección se destacarán algunos criterios en función de su obvia relevancia, reiterando que no constituyen los únicos que estarán presentes en una decisión concreta.[46]

Por el lado de los beneficios, interesará determinar en qué grado se alcanzó a satisfacer las necesidades del grupo objetivo. Una política puede dar beneficios a grupos diferentes del objetivo, lo que puede constituir una verdadera falla de la política, en vez de una virtud. Por lo tanto, una relación a calcular es la de beneficios recibidos por el grupo objetivo dividido por el costo total de la política, lo que indicará la eficacia de ésta por unidad de costo social. Esta es un indicador que asume ponderaciones nulas para los beneficios percibidos por grupos no objetivos. La importancia de dichos grupos depende completamente del arbitrio de quien decide. Por ello también corresponde calcular, la relación tradicional beneficio total/costo total. De hecho, la relación beneficio del grupo objetivo/beneficio total, da una medida de la eficiencia vertical de la política, esto es, del grado en que los beneficios fluyen hacia el grupo objetivo en vez de hacia los demás.

La eficiencia horizontal debe buscarse a través de otros indicadores. La cobertura en función del grupo objetivo y de las necesidades atacadas es otro

---

[46] Ver Jorge Rodríguez G. "Criterios económicos para evaluar políticas de superación de la pobreza", CEPAL, Santiago, 1982.

conjunto de información necesaria para tomar decisiones. Toda política se propone metas, y la capacidad de cada opción de lograrlas debiera estar reflejada en este conjunto de indicadores. Naturalmente que la calidad debiera estar incorporada como elemento de valuación en estos indicadores porque, de otro modo, se estará privilegiando la ineficiencia.

Aunque los costos ya se han tomado en cuenta en algunos de los criterios anteriores, conviene explicitar un par de elementos relevantes para la evaluación. Uno de ellos es la proporción del costo que sólo refleja la administración de la política. Hay políticas que son más eficaces que otras en cuanto a la intermediación entre la fuente de recursos y la entrega de beneficios. Si un criterio prevaleciente fuera minimizar el impacto burocrático de las políticas, este antecedente sería clave. Otro elemento es el relativo al costo de distorsión, especialmente porque puede ser difícil medirlo. Uno de los objetivos generales de los gobiernos es la eficiencia productiva a nivel nacional. Las distorsiones económicas restan potencial de crecimiento económico y, por ello, resulta importante tener una idea del impacto de la política en dicho sentido.

El peso específico relativo que cada uno de los criterios mencionados tendrá en la toma de decisiones dependerá de las prioridades de los decisores. En dichas circunstancias, los criterios en cuestión sólo pretenden ayudar a una toma de decisiones más informada y consciente.

E. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha visto, las políticas sociales no sólo están conectadas a lo económico, porque necesitan recursos y porque lo afectan a través de sus impactos, sino porque, además, pueden ser evaluadas desde una perspectiva económica.

En primer lugar, las políticas sociales involucran un cuantioso uso de recursos y existen usos alternativos importantes para aquella parte del Producto Nacional que se destina a lo social. Pero, además, importan los mecanismos usados para captar dichos recursos. Las economías latinoamericanas están plagadas de leyes especiales que gravan diversos bienes y servicios para financiar tal o cual obra pública. El costo social de dichos mecanismos para captar recursos, aparentemente ha sido ignorado o, en el mejor de los casos, subestimado por los gobiernos. Desde la perspectiva de la asignación de recursos, cuya optimización constituye de por sí un valor social indiscutible, porque va en provecho de todos, el costo de distorsión que dicho mecanismo genera, se traduce en un menor producto nacional, en menos empleo y, en definitiva, en menos bienestar nacional. En general, no existen instrumentos tributarios exentos totalmente de impactos distorsionadores, pero hay algunos mejores que otros y, en dicho sentido, apunta la reflexión en cuestión.

Existen, en consecuencia, dos limitaciones que debe considerar el diseñador de políticas sociales: por un lado, que los recursos usados por las políticas son distraídos de otros usos valiosos; ello constituye el llamado "costo de oportunidad"; por el otro, que los mecanismos a usar para requerir dichos recursos involucran un costo social que debe intentar minimizarse porque, a la larga, perjudicará a los mismos que intenta beneficiar.

El destinar esos recursos a políticas sociales puede involucrar costos en términos de crecimiento económico. No es claro que dicho costo exista o sea significativo. Sin embargo, el diseñador de políticas debería estar alerta respecto a un tema que puede ser conflictivo: qué rol juega la política social específica, en términos de consumo e inversión. Concretamente, en políticas que favorecen a los sectores más pobres, las presiones de éstos para obtener consumo (esto es alimento, vestuario, habitación) son tan grandes y tan legítimas que, efectivamente, puede sacrificarse algo del crecimiento, si muchos recursos se dedican a esta finalidad. Se trata, sin duda, de un área de decisiones que debe asumirse con mucha claridad.

También se insiste en cuanto a que las políticas sociales afectan la eficiencia económica general, tanto por los mecanismos de captación de recursos como por los instrumentos que se utilizan para "producir" los resultados esperados por la política. En este punto se discuten los roles que debería reservarse el Estado como promotor de la política y aquellos que puede asumir o entregar a instituciones privadas, según convenga. No cabe duda que, en América Latina, ha existido una marcada tendencia a que el Estado asuma todos los roles involucrados en determinadas políticas, sin que ello haya sido óptimo desde una perspectiva nacional.

En segundo lugar, se analizó el rol de las políticas sociales en cuanto a la distribución de los ingresos. Normalmente, las políticas sociales están inspiradas en un afán redistributivo, y tienen un rol distributivo potencial. Al analizar algunas se concluye que, a base de la experiencia en países subdesarrollados, el impacto distribucional educacional, por ejemplo, no ha sido progresivo y que, en cambio, el de los sistemas de salud pública, sí lo ha sido. En el caso de la seguridad social, bajo sistema de repartos, se comprobó cierto grado de redistribución hacia los sectores más pobres. Sin embargo, en muchos casos, la cobertura de estos sistemas es reducida por lo que la redistribución se produce entre grupos sociales medios y pobres no extremos. Es importante señalar que muchos sistemas de servicio público como los estudiados, aparentan progresividad por el lado de los beneficios que otorgan, pero son regresivos por el lado del financiamiento de los programas, por lo que análisis de incidencia resultan indispensables.

En tercer lugar, se analizó el problema de la evaluación económica de las políticas sociales resaltando el valor de la metodología, en beneficio-costo para enfrentar parcialmente el aspecto evaluativo. Su aplicación es particularmente importante para detectar efectos indirectos de las políticas, que no resultan obvios para los expertos ajenos a la disciplina económica. Explicita también, conflictos habitualmente ocultos en la apreciación de políticas, como por ejemplo, a qué precios se valuarán los distintos elementos contenidos en un proyecto o política.

Finalmente, se entró al terreno de la selección de las políticas en que el criterio económico juega un papel importante junto, obviamente, a otros.

En suma, los aspectos económicos de las políticas sociales son realmente variados y parece haber un amplio campo en el que interactúan y donde se requiere colocar una atención permanente. En efecto, no sólo se confirma la relevancia del enfoque económico para resaltar aspectos claves de las políticas sociales, sino que, además, se comprueba que éstas pueden impactar lo económi-

co de manera significativa, tanto positiva como negativa. Parece relevante, en consecuencia, insistir sobre la necesidad de que las instituciones que impulsan y llevan a cabo políticas de bien público, y particularmente sociales, las confronten con el análisis económico para, por un lado, aumentar su eficacia interna y, por otro lado, ahorrarle a la comunidad perjuicios innecesarios y no presupuestados, o aumentar los beneficios que le otorgan, si ello es posible.

V

VIABILIDAD POLITICA DEL DESARROLLO SOCIAL

LA VIABILIDAD DEL DESARROLLO SOCIAL EN AMERICA LATINA

Alfonso Grados Bertorini

El mismo hecho de que hoy se realice esta reunión, para examinar la viabilidad del desarrollo social de América Latina, es evidencia clara del desconcierto generalizado ante los resultados adversos obtenidos con las estrategias de desarrollo social aplicadas en América Latina.

Este desconcierto es mucho más serio y preocupante cuando se verifica que después de tres decenios desde que la CEPAl estudia y divulga la realidad económica y social de la región, todavía coexisten diversas acepciones del concepto de desarrollo y de política social, con indudables implicaciones de carácter práctico, cuando hay que definir los campos prioritarios de actuación y los mecanismos e instrumentos de política a adoptarse.

Sin pretender analizar cada uno de los enfoques que, en diversos períodos han contribuido a formular políticas y a distraer recursos sin producir efectos importantes sobre los niveles de vida de las poblaciones, sólo deseo destacar la perspectiva aún predominante en vastos círculos de la opinión ilustrada de estos países, que reduce el desarrollo social a un subproducto del crecimiento económico y que, a pesar de todas las críticas que se le han hecho, adquiere mayor fuerza en la actualidad, momento en que se busca superar la crisis económica con medidas que tienen un altísimo costo social.

No es el propósito de esta presentación hacer un diagnóstico analítico-evaluativo de los aciertos y desaciertos de las estrategias de desarrollo seguidas en América Latina, pues ello es tarea que corresponde a las instituciones que trazan y evalúan aquellas. Sólo pretendo exponer mis experiencias, primero como funcionario de un organismo internacional de cooperación económica y ahora como participante en el gobierno democrático que rige actualmente los destinos del Perú.

No voy, pues, a exponer un modelo de desarrollo social, simplemente deseo que las experiencias e ideas que voy a exponer, den pie a reflexiones sobre las posibilidades de una modalidad de desarrollo integral que haga viable, en la práctica, la obtención del crecimiento económico con desarrollo social, poniendo

énfasis en situaciones críticas que deben tener prioridad y en la concertación y la participación de todos los sectores como pilares fundamentales de los esfuerzos a emprender.

Por otra parte, estos comentarios se basan fundamentalmente en las experiencias de mi país, sin pretender, por cierto, que ellas sean aplicables automáticamente a cualquier otro país de la región.

1. Crecimiento económico y desarrollo social

Nadie puede negar que América Latina ha tenido en los últimos 30 años un importante crecimiento económico. El producto bruto interno ha crecido a una tasa promedio anual superior al 5% y se ha cuadruplicado en los útimos 25 años. El sector industrial aumentó su producción en más del 50% durante la década de los años 70. En la misma forma, la década de los 70 presenció un vigoroso impulso de las exportaciones, que duplicaron su valor durante ese período. Más importante todavía es el crecimiento de las exportaciones manufactureras como componentes de las exportaciones globales. En efecto, en promedio, las manufacturas representaban sólo el 3.4% de las exportaciones de América Latina superando, en algunos países como Brasil, que registra un crecimiento de 2% a 25.5% y Perú, que pasó del 0.8% a 12.4%. Al amparo de este notable incremento económico se ha expandido el sector moderno de la economía, lo que se refleja en el crecimiento de los núcleos urbanos.

Sin embargo, el crecimiento económico no se ha traducido en incrementos de los niveles de vida, dándose el contraste de la coexistencia de un crecimiento acelerado y de un deterioro social también acelerado.

Estudios recientes de la CEPAL sobre crecimiento y distribución del ingreso muestran que 20% de las familias de ingresos altos concentran 55% y 65% del ingreso personal total, mientras que el 40% de las familias de menores ingresos reciben tan sólo 8% del total.

Por otra parte, estudios sobre la magnitud y la extensión de la pobreza en la región, a principios de los setenta, indican que aquélla alcanzará a 40% del total de familias de la región. Ello indica que más de 110 millones de latinoamericanos vivían con ingresos insuficientes para atender sus necesidades más elementales. Esta situación no parece haber mejorado con el correr de los años, antes bien, en algunos países las evidencias muestran que ha tendido a empeorar.

En lo que se refiere al empleo, la industrialización no ha conseguido solucionar los problemas de la desocupación y la subocupación, que afectan alrededor de 30% del total de la población económicamente activa latinoamericana.

Del breve análisis anterior se deduce que el camino emprendido para lograr el desarrollo, no conduce a los resultados esperados. América Latina no puede repetir el proceso seguido por los actuales países desarrollados que se industrializaron condicionando la demanda a la oferta y utilizando los recursos humanos en una forma que hoy es inviable. Estas sociedades de desarrollo temprano están experimentando la más aguda crisis económica y financiera, desde la gran depresión de los años 30. Como consecuencia, la recesión en el

mundo desarrollado se expresa en las más altas cifras de desocupación de los últimos 50 años.

Por otra parte, el tipo de crecimiento económico dominante en América Latina requiere un aumento constante de las importaciones de insumos extranjeros, lo que anula los beneficios de las exportaciones; requiere de créditos extranjeros que gravan la balanza de pagos debido a las diferencias en los términos de intercambio; necesita del subsidio que las áreas rurales deben hacerle, deteriorando aún más sus ya bajos niveles de vida: obliga al uso de una tecnología ahorradora de mano de obra que aumenta el desempleo y el subempleo.

Los esfuerzos para aprovechar las ventajas comparativas de la mano de obra barata en los mercados externos de los países industrializados, tienen la precariedad de estar expuestos al cierre o contracción de esos mercados por las medidas de ajuste en períodos de recesión.

Más aún: el crecimiento económico no sólo no ha generado en América Latina un bienestar social proporcional sino que, inclusive, ha implicado un alto costo en términos propiamente económicos, en particular en lo que se refiere a las relaciones con el exterior. Así, puede mencionarse el crecimiento explosivo del endeudamiento externo de la región que pasó de 10 mil millones de dólares en 1965 a 240 mil millones de dólares en 1981. Es a todas luces evidente la vulnerabilidad frente al exterior que supone una deuda externa de la magnitud mencionada, tanto en lo que se refiere a los condicionamientos que impone sobre las políticas económicas nacionales como a la magnitud de los recursos nacionales que deben comprometerse para su pago. Esta vulnerabilidad es más grave aún en una situación de crisis económica internacional que ha estancado los precios de los productos primarios exportados y ha cerrado o poco menos los mercados internacionales, por el exagerado proteccionismo a las exportaciones de manufacturas, sin que sean una solución de fondo las "tarifas preferenciales".

Por otro lado, los niveles de la inflación se han acentuado en todo el mundo. En América Latina, durante los últimos 10 años pasó en promedio de 13.5% a 60%. La tasa media de aumento de los precios al consumidor fue durante 1981 la más alta desde que existen registros estadísticos, conjuntamente con la observada durante 1976.

En conclusión, el crecimiento económico de la región no sólo no ha generado un bienestar social proporcional, sino que ha implicado y, en muchos casos exagerado, un alto costo tanto económico como social. Más aún, la brecha con el mundo desarrollado se ha ampliado, observándose tendencias a un mayor deterioro, tanto en lo que se refiere a la participación relativa de América Latina en la economía y el comercio mundial como a los indicadores básicos del bienestar económico y social de sus poblaciones.

Todo lo mencionado cuestiona inevitablemente el estilo de desarrollo seguido en Latinoamérica. La región se encuentra en una encrucijada sin salida aparente, situación que debe impulsar la búsqueda de nuevas alternativas que conduzcan al crecimiento económico acompañado de equidad social.

Si el proceso del crecimiento económico, bajo las pautas anotadas, ha determinado: a) que los países se vean divididos por dos realidades diferentes –que no es dualismo, sino expresión de un mismo conjunto de factores–,

producto de un mismo modelo de desarrollo; b) si este desequilibrio, en lugar de disminuir incrementa y agudiza los problemas de carácter económico, social y moral, no queda otra decisión que abordar resueltamente una nueva forma de desarrollo.

Reflexiones en el cumplimiento de las funciones gubernamentales como responsable del Ministerio del Trabajo, que ahora también lo es de promoción social, me han llevado a considerar las siguientes premisas:

a) La necesidad de superar todos los enfoques del desarrollo social que giran sobre el criterio del crecimiento exclusivo del sector moderno de la economía, olvidando el objetivo de reducir el desequilibrio mediante la atención de los grupos rezagados de la sociedad.

La política social no puede quedar circunscrita a los grupos minoritarios de trabajadores del sector moderno que, prácticamente, acaparan todos los beneficios del derecho del trabajo; por su gravitación sindical constriñen buena parte de la capacidad de reinversión de las empresas, en detrimento de la creación de nuevos puestos de trabajo, obligando a los gobiernos a dedicar gran parte de sus acciones a la atención de sus demandas de seguridad social. Hay, en fin, una oligarquía del trabajo basada en el sector moderno de la economía, a cuyo servicio se ven obligados a estar los Ministerios de Trabajo, descuidando la atención de la población económicamente activa, de la cual aquel grupo es una minoría.

b) La identificación de los problemas sociales y de los sujetos marginados, cuya atención preferente permitiría ir disminuyendo los desequilibrios regionales y sectoriales y reparando el estado de postración en que se encuentran.

c) El desarrollo de una estrategia de largo plazo que ubique adecuadamente los alcances y la complejidad de un reto que va a exigir respuestas sobre cómo rediseñar estas economías; cómo utilizar en forma óptima los recursos existentes; cómo continuar el proceso del crecimiento económico con equidad social; cómo impulsar no sólo al sector moderno, sino poner énfasis en el aletargado sector tradicional, especialmente el rural, así como el informal urbano.

Se hace imprescindible explorar nuevos rumbos, nuevas formas y estilos de desarrollo que rompan la subordinación de estas economías de los intereses y la dinámica del sector externo, factor que impide lograr un aprovechamiento racional de los recursos y potencialidades internos.

Por otra parte, estos aspectos deben valorarse en el contexto de las políticas destinadas a combatir la inflación y la viabilidad política de la democracia.

En los países industrializados, la crisis económica actual genera desempleo. Se lo procura contrarrestar mediante instrumentos que incluyen el seguro de desempleo, medidas de creación de empleo temporal, la readaptación profesional y otras medidas sociales. Justamente, el Ministro de Trabajo de España en Lima expuso la experiencia de su país en este sentido y mostró cómo, mediante la concertación social, ha sido posible lograr un acuerdo que incluye obligaciones del Estado en las áreas de la seguridad social y el empleo y medidas económicas, así como obligaciones asumidas por empleadores y trabajadores en cuanto a limitaciones de precios y salarios.

Es indudable que estas políticas sociales, aplicadas en los países industrializados, requieren de grandes recursos económicos que no están al alcance de los países en vías de desarrollo, donde los servicios públicos de empleo son limitados, no existe el seguro de desempleo y, en general, su sistema de seguridad social atiende, no siempre en forma adecuada, los riesgos de enfermedad, accidentes de trabajo y jubilación.

Por tanto, los países en desarrollo necesitan apelar a otro tipo de acciones, que incluyan la racionalización y la debida orientación en la aplicación de sus escasos recursos disponibles.

La situación es más grave y difícil si estas medidas deben aplicarse en regímenes democráticos, donde la voluntad popular y las exigencias sociales tienen mayores canales de expresión.

En estos países, aplicar las medidas clásicas de estabilización en forma drástica significa desocupación de trabajadores sin posibilidad de usufructuar la protección de la seguridad social. Por eso hay que buscar otros caminos; en este sentido la concertación y la participación pueden contribuir al logro de soluciones solidarias.

No es un proceso sencillo, pero en tiempos difíciles no hay soluciones fáciles. En el caso del Perú, se están realizando esfuerzos para hacer frente a una inflación que llegó a 90% cuando la instauración del régimen democrático que descendió al 70% el último año, y que se espera baje al 50% este año. Se trata de una inflación heredada de un gobierno autoritario que, al cambiar de signo en los últimos cinco años respecto a su orientación anterior, aplicó una política antiinflacionaria drástica, que redujo el ingreso por trabajo y aumentó las cifras de desempleo y de subempleo. Se deredó, además, un presupuesto en que el gasto corriente del servicio de la deuda externa pública absorbe el 81%, dejando sólo 19% para la inversión pública.

En el primer año de gobierno, estas limitaciones y la necesidad de atender la urgente demanda social reprimida por el régimen anterior determinaron que el déficit presupuestal excediera los límites previstos y llegara a ser poco más del 8% del producto bruto. Este año, contando ya con los primeros desembolsos de los nuevos créditos que se han conseguido del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo, se ha fijado este déficit en 4% y se está cumpliendo rigurosamente, ya que la evidencia del primer trimestre de este año muestra que se está por debajo de las previsiones presupuestarias del gasto.

Esta escasa proporción presupuestal destinada a la inversión pública puede ser orientada en gran parte hacia obras de infraestructura social y al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores rezagados.

La revisión de la legislación minera y petrolera y el nuevo tratamiento al capital extranjero, asimismo, permitirán captar recursos que, unidos a los préstamos de los organismos internacionales conseguidos en condiciones ventajosas, facilitarán recursos para destinar, en proporción importante, a la atención de las necesidades fundamentales de la población más postergada.

Todos estos esfuerzos en favor de los sectores más afectados sólo tendrán éxito en la medida en que se puedan fortalecer la participación y la concertación no sólo del capital y del trabajo del sector moderno, sino de todos los sectores que participan en la vida nacional.

2. La experiencia del Perú

La historia de las últimas décadas es aleccionadora respecto a que los esfuerzos realizados sin considerar a los grupos mayoritarios marginados han concluido en graves frustraciones.

Dos orientaciones predominaron respecto al desarrollo: la tesis economicista que sostenía que, a largo plazo, el crecimiento económico generaría los deseados beneficios sociales y una más justa distribución del ingreso: y aquella seguida por los que pretendieron remediar esta injusta situación social a través de caminos no democráticos, asumiendo una especie de paternalismo social para enmendar situaciones injustas. Esta última ha sido la experiencia peruana durante 12 años, en que se intentó realizar diversas reformas sociales. Sin tratar de agotar el tema, sólo voy a hacer referencia a dos cambios que se consideraron fundamentales en el área social: la reforma agraria y la reforma de la empresa; ambas actuaron sobre dos de las grandes áreas que generaban o se apropiaban de parte importante del excedente total, por lo que, en última instancia, apuntaban a redistribuir el ingreso y mejorar así, significativamente, las condiciones de vida. Independientemente de los aspectos positivos que pueden mostrarse al respecto y más allá, también, de los efectos negativos en términos de productividad global, una crítica seria y constructiva no puede soslayar que los procesos citados provocaron una redistribución fundamentalmente centrada en los grupos ubicados en la parte alta de la pirámide de ingresos. Con ello, pese a las alteraciones producidas en la estructura de la propiedad, no se ocasionaron, en forma directa, cambios favorables a los grupos que no satisfacen siquiera en forma elemental sus necesidades esenciales.

En el caso de la reforma agraria, sus beneficiarios representan menos del 30% de las familias rurales. El grueso de los minifundistas y campesinos sin tierra no ha sido favorecido. La propia naturaleza del modelo de comunidades laborales, que alcanza a establecimientos de seis o más trabajadores, imposibilitó que más del 60% de la población económicamente activa, así como, obviamente, los trabajadores del sector informal urbano, gozaran de sus teóricos beneficios.

Quienes quedaron al margen de estas reformas son, precisamente, aquellos que perciben menores ingresos y, consecuentemente, están impedidos de satisfacer sus necesidades básicas. En otras palabras, las reformas no pudieron alcanzar a los más necesitados.

Contrariamente a lo sucedido en el campo de las reformas estructurales, como intento de concreción de medidas basadas en una concepción integral de desarrollo, la prestación de los servicios sociales durante esos años fue demostrativa de la no correspondencia entre los avances conceptuales sobre el desarrollo social y la práctica gubernamental expresada, en último término, en la asignación de recursos. Según datos de las Naciones Unidas, los gastos que el Perú realizó en 1973 en servicios sociales, como porcentaje del PIB, alcanzaron tan sólo a 5.8%, mientras que Uruguay, para el mismo año, había destinado 13.5 y Chile, en 1972, el 25.5%. El gasto peruano resultaba el más bajo del grupo de países con PIB superior a 800 dólares per cápita. A la educación había dedicado el 4.1%; a la salud, 1%; a vivienda y servicios de la comunidad, 0.6%, y a seguridad social y bienestar social, 0.1%.

Más aún, durante 1976 dicho gasto total descendió a 5.5%, mientras los demás países lo incrementaron, salvo uno que tuvo una ligerísima disminución y otro que presentó una significativa baja en 1974. El detalle del gasto sectorial peruano fue el siguiente: educación se redujo a 3.9%; salud se incrementó a apenas 1.1%; seguridad social y bienestar social se mantuvo en un décimo; y vivienda y servicios de la comunidad registró un ligero descenso a medio por ciento.

Esta escasa asignación de recursos, en el marco de un crecimiento demográfico que eleva significativamente la demanda por la prestación de los servicios sociales, ha dado lugar a una grave realidad que se graficará sólo con unos breves ejemplos. Así, si bien la esperanza de vida al nacer ha aumentado de 55.7 años en 1975 a 58.2 en 1979, sigue estando por debajo del promedio latinoamericano (62.5 años para este último año). La tasa de mortalidad general resulta más elevada en el Perú, donde alcanza a 11.1 por mil habitantes, frente a 8 por mil en América Latina. La mortalidad infantil en el Perú fue de 95 por mil nacidos vivos en 1979, mientras que el promedio latinoamericano alcanzó a 86 por mil nacidos vivos.

Cabe señalar, por otra parte, que las enfermedades infecciosas y exógenas causan más del 50% de las muertes y que el deficiente saneamiento ambiental explica más del 50% de las enfermedades registradas. Todo ello sucede en una situación donde uno de cada cuatro peruanos no tiene acceso a ningún servicio institucional de salud.

La seguridad social, en una estimación hecha para 1980, sólo lograba cubrir a algo más del 32% de la PEA, con el agravante de que los servicios prestados no tenían una adecuada calidad.

En lo que se refiere a educación, el nivel educativo promedio de la población mayor de 15 años, al año 1980, era de 4.2 grados aprobados, estimándose que el analfabetismo alcanzaba a casi dos millones de personas. En 1981 se comprobó un déficit en la atención educativa que, en el grupo de edad de 3 a 5 años, alcanzó a 1.200.000 niños y en el grupo de 6 a 14 años, a 667.000 niños. Por otro lado, el gasto unitario promedio por alumno (medido en soles constantes de 1970) descendió de 2.391 soles en 1975 a 1.333 soles en 1979. De ello resulta claro que el problema educativo no se reduce únicamente a deficiencias medibles cuantitativamente, sino que incluye el cuestionamiento de la calidad de los servicios prestados, lo que acrecienta su gravedad.

El deterioro observado en la prestación de los servicios sociales tiene, por lo menos, un triple efecto negativo: impide a vastos grupos de la población el derecho a un desarrollo físico e intelectual plenos: priva al país de importantes contingentes de recursos humanos calificados, imprescindibles para su desarrollo: y, por falta de acciones preventivas, obliga al país a hacer mayores erogaciones en acciones curativas o reparativas en el campo de la salud.

Podría aducirse que la baja prioridad asignada a los sectores sociales se explica, en buena medida, por la crisis económica y la consecuente escasez de recursos. Pero, en todo caso, ello no haría sino demostrar la subordinación de lo social a lo económico y, a fin de cuentas, reafirmar la idea dominante aunque errada: que los recursos destinados a los llamados sectores productivos son los únicos que pueden considerarse inversión y que los asignados a los sectores sociales son simplemente gasto, es decir, no reproductivos. No se discute la

necesidad de establecer claras prioridades en la asignación de recursos. Sin embargo, lo único que se consigue con razonamiento como el referido, es perder la perspectiva de lograr cierto equilibrio en el desarrollo de nuestros países, de tal manera que en los intentos por crecer económicamente se dejan de lado los aspectos sociales, con lo cual no sólo se subordina el hombre a la economía, sino que, inclusive, se pone en riesgo la viabilidad del crecimiento económico.

Lo revisado hasta aquí requiere ser complementado con una somera y parcial referencia a los patrones de desarrollo seguidos en el país y a la política económica reciente, cuya incidencia en el desarrollo social es, a todas luces, evidente.

Hasta la década del 50 el modelo imperante fue el primario-exportador. Sin prescripción alguna para el desarrollo industrial y dejando que el ámbito rural se manejase fundamentalmente en función de los precios y la demanda externa, fue consolidándose una estructura productiva caracterizada por su desarticulación sectorial y regional, así como por una acumulación concentrada en pocos sectores y áreas, que no permitía difundir sus beneficios al resto de la economía. Determinó también insuficientes niveles de empleo y una desigual distribución del ingreso.

En la década del 60, al igual que en otros países latinoamericanos, se puso empeño en industrializar el país por la vía de la sustitución de importaciones, lo que llevó a competir con los grupos primario-exportadores por los recursos. Los resultados fueron, por un lado, una industria débil; se generaron déficit estructurales de divisas y hubo un reforzamiento de la dependencia de las exportaciones primarias como proveedoras principales de las divisas que requería el país. Por otro lado, la continua postergación del agro, su no modernización y la consolidación de una estructura interna de precios relativos favorables a los sectores urbanos, determinó que la intención de ampliar el mercado interno, una de las condiciones para el éxito de la industrialización, no fuera alcanzada.

Frente a las limitaciones de este nuevo modelo, las mismas ya experimentadas por otros países latinoamericanos, se intentó corregirlas, asumiendo para ello el Estado a partir de 1968, un rol preponderante en la orientación y conducción del desarrollo. La falta de articulación entre el sector primario-exportador y el industrial se trató de superar mediante el impulso de la industria básica y de bienes de capital, que condujo a que el Estado asumiera un amplio rol empresarial, o interviniera en las actividades primario-exportadoras y en el comercio exterior; incrementara decididamente el gasto público para financiar las acciones de desarrollo, y también buscara la ampliación de los mercados donde colocar la producción resultante de los esfuerzos de industrialización. Esta ampliación del mercado se apoyaba, fundamentalmente, en dos tipos de medidas; las reformas estructurales, sobre las que ya se hizo un breve comentario, destinándose los efectos redistributivos que perseguían, y el intento de integración a través del Pacto Andino.

Toda esta estrategia, diseñada para impulsar más vigorosamente la sustitución de importaciones, determinó la acentuación del desequilibrio estructural de la balanza de pagos, toda vez que se trataba de una industria altamente dependiente del exterior, en bienes de capital, insumos y tecnología. Contribuyó también a agravar este desequilibrio, una política proteccionista inadecuada, con lo cual se generó, en importante medida, una industria ineficiente y cara.

Paralelamente, durante este período, y aunque parezca paradójico, se mantuvo en el abandono al área rural, no obstante el proceso de reforma agraria y, en este contexto, no se enfrentó el problema de los desequilibrios regionales. Dicho abandono se refleja en las políticas de precios, de inversión, de comercialización, de crédito, de asistencia técnica y de capacitación, que incidieron, fundamentalmente, en un creciente proceso de descapitalización del agro, en el estancamiento de la producción y en la baja de la productividad, en la pérdida de tierras cultivables, en el agravamiento de los desniveles de empleo y en procesos migratorios cada vez mayores.

Al dedicar el Estado los recursos públicos a esos objetivos, descuidó aún más la prestación de los servicios sociales. No es necesario abundar sobre el crítico panorama a que ese modelo estatizante llegó, al cabo de 7 años, determinando un giro en sus objetivos de política estructuralista, para aplicar, desde 1975 en adelante, un crudo programa de estabilización que hizo aún más patente el desolador panorama social derivado de la "revolución" estructuralista.

En conjunto, el resultado fue una gravísima crisis interna que persiste hasta hoy incidiendo de manera muy negativa en los niveles de producción, empleo y capacidad adquisitiva de la población.

Algunos datos pueden ilustrar la situación actual en cuanto al empleo y la capacidad adquisitiva, no sin antes remarcar que la incapacidad del país para absorber los contingentes de mano de obra existentes, cuyo incremento respecto de la PEA es aún mayor que la tasa de crecimiento demográfico, siendo necesario crear casi 200.000 puestos de trabajo por año, se debe, fundamentalmente, al escaso desarrollo, a la desarticulación sectorial y al desequilibrio regional que caracteriza a la estructura productiva peruana, que, en consecuencia, resulta incapaz de generar puestos de trabajo en cantidad y calidad suficientes. En efecto, estimaciones para el año 1980 indican que 7% de la PEA se encontraba desempleada y que 51.2% estaba en condiciones de subempleo. Sin embargo, el desempleo no agrícola registra una mayor gravedad, pues alcanzaba a casi 11%, mientras que en las zonas rurales el problema fundamental era el subempleo, que ascendía a más de 68%.

En lo que respecta a la capacidad adquisitiva de la población, algunos indicadores muestran el deterioro ocurrido en los últimos años. Así, puede observarse a través de las cuentas nacionales que la participación de las remuneraciones en el ingreso nacional descendió de 47.6% en 1975 a 38.2% en 1979. La cifra más baja de los últimos 19 años: paralelamente, la participación de las utilidades de las empresas en el ingreso nacional pasó, para los mismos años, de 22.6% a 33.4%.

Ahora bien, considerando a 1973 como base, se comprueba que el índice de salarios reales descendió de 85.2% en 1975 a 72.3% en 1980 y que el sueldo real, comparando los mismos años, se redujo de 86.5% a 55.8%.

Por otro lado, algunos estudios demuestran que la política de precios y subsidios tendió a favorecer, en mayor medida, a los sectores urbanos que a los rurales. Estos últimos, como ya se ha afirmado, representan la gran mayoría que no satisface sus necesidades esenciales. En el caso específico de los subsidios de alimentación, se comprobó que favorecieron más a las áreas urbanas que a las rurales; que considerando sólo las urbanas, favorecieron más a Lima que a otras áreas urbanas; y que, dentro de Lima, beneficiaron más al estrato de ingresos

altos que a los estratos medios y bajos. Un dato más dramático señala que Lima concentró el 56% de los subsidios y que las áreas rurales captaron apenas el 18%.

Intentando una apretada síntesis, podría decirse que, sin negar algunos avances aislados en los últimos años en materia de desarrollo social, ellos son claramente insuficientes en cuanto a su integralidad, a su cobertura, a su consolidación y a su eficacia. Lo esencial es que las grandes mayorías de la población no han alcanzado un nivel mínimo de satisfacción de sus necesidades básicas y, lo que es más grave que, en muchos casos, esas condiciones tienden a deteriorarse progresivamente.

En tal sentido, se ha pretendido aquí llamar la atención sobre cómo los patrones de desarrollo seguidos históricamente en el Perú han demostrado su ineficacia para superar los problemas y cómo, en consecuencia, no permiten vislumbrar la posibilidad de un auténtico desarrollo social.

3. Hacia la búsqueda de nuevas alternativas para el desarrollo social

En esta perspectiva debe reconocerse el importante rol que han cumplido la CEPAL y el ILPES en la reflexión sobre el desarrollo latinoamericano de la postguerra, particularmente al haber acuñado la concepción del desarrollo integral y el papel que puede y debe jugar la planificación en su consecución. Sin embargo, estos avances teóricos no han podido ser implementados a cabalidad, y el desafío por delante es encontrar y hacer que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo social. Para ello se requiere considerar, en la forma más precisa y detallada posible, políticas específicas, tanto a nivel global como sectorial, que posibiliten un crecimiento sostenido con una mejor y mayor distribución de sus beneficios entre todos los sectores de la población, particularmente los más pobres y necesitados.

Concretamente, habría que explorar las posibilidades de participación y concertación en los siguientes aspectos:

a) *Planificación concertada y participación de la población.* La concertación debe comenzar a producirse desde la planificación. Los objetivos nacionales y sectoriales, las políticas económicas y sociales, las estrategias y los instrumentos de concertación deben ser acordados por los factores que protagonizan el proceso productivo.

Para que la concertación tenga éxito, y aún antes para que siquiera goce de credibilidad, el Estado debe dar el ejemplo, cumpliendo cabalmente con las metas y responsabilidades asumidas. La disciplina en las políticas fiscal, financiera y monetaria es indispensable para el esfuerzo de concertación. La planificación concertada debe definir, con la mayor claridad, los roles de la inversión pública y privada, sobre todo en una región que tiene ya una definida fisonomía de economía mixta.

Delimitados los respectivos campos de acción y definidos por el Estado los sectores en que es indispensable, por razones estratégicas o promocionales, su participación como inversionista directo, las políticas económicas deben estimular un proceso dinámico de inversión privada.

Estas políticas serán endebles, sin embargo, si solamente se acuerdan entre los gobiernos y los empresarios, o si éstos pretendiesen una libertad irrestricta,

sin asumir ningún compromiso, usufructuando para sí de la teórica asignación racional de los recursos que produciría por la economía del mercado.

Precisamente, para evitar el extremo opuesto, es decir, la predominancia del Estado sobre las decisiones empresariales, la forma y nivel de los estímulos y beneficios que la política económica acuerde al sector privado debiera tener el respaldo de los sectores laborales. Así entenderán que las promesas del beneficio futuro de las inversiones, respecto a sus niveles de vida, efectivamente pueden trazarse como objetivos perceptibles y concretos, durante el proceso de crecimiento de la producción.

Esto determina la necesidad de una coordinación muy estrecha entre las políticas económicas y las políticas salariales. Las concertación social debe extenderse a la determinación de los precios y salarios, a los niveles de producción y productividad, a los problemas de empleo, de pobreza crítica y de condiciones de trabajo y medio ambiente.

No hay medio más directo de distribución de ingresos que el crecimiento de los salarios reales, en condiciones compatibles con el incremento de la producción y la productividad.

Si el sector privado lo entiende así y, a su vez, el Estado prevé los medios de estimular las inversiones de dicho sector, le corresponde al sector público cumplir también cabalmente su papel en los mecanismos de redistribución de ingresos: por un lado, la inversión social para el beneficio colectivo, a través del presupuesto para la salud, la educación, la formación profesional, la cultura y la recreación de los sectores postergados y, por otro lado, a través del apoyo económico y técnico para el desarrollo de la producción campesina, artesanal, comunal, etc., es decir, aquellas actividades económicas que podrían ser desarrolladas por esos grupos postergados con un adecuado apoyo.

Se trata asimismo de asegurar el concurso de los trabajadores en el esfuerzo para lograr el incremento de la productividad, lo cual se garantiza y facilita cuando los trabajadores tienen participación en las decisiones y en los mayores beneficios a obtenerse.

Debe reiterarse que la experiencia indica que la productividad no se impone, y que es necesario desarrollar mecanismos adecuados para la participación de los trabajadores.

Si se quisiera simbolizar en una meta concreta los resultados que derivarían de los esfuerzos de concertación, podría proponerse una elevación programada de los salarios mínimos, para que, en un período prudente, alcanzar su verdadero sentido social, es decir, satisfacer las necesidades esenciales del ser humano.

De argumentarse que esto entrañaría costos que no podrían soportar las empresas, cabría cuestionar la justificación social de los estímulos que requiere la empresa para su desarrollo.

b) *Política poblacional para el desarrollo.* Hay grandes diferencias en el comportamiento de las personas en cuanto a la procreación y en ellas juegan un papel fundamental los niveles culturales. Es necesario lograr una dinámica poblacional compatible con las reales posibilidades socioeconómicas y ecológicas del país, no por imposición del Estado, sino como resultado de la propia toma de conciencia de toda la población en cuanto al concepto de paternidad responsable, de mejoramiento de la situación familiar, de salvaguardia de la dignidad de la mujer y de posibilitar el desarrollo de la persona.

Estos conceptos son compartidos por el UNICEF que ha pasado vigorosamente de la función asistencial a la promoción social de las comunidades postergadas, teniendo como especial pivote a la mujer, en su doble concepción de madre y base de los hogares pobres y de su desaprovechada capacidad de trabajo productivo, en el seno mismo de sus comunidades marginadas.

La política poblacional debería dedicar especial atención a la promoción de la mujer, cuya situación de subordinación es causa frecuente de una procreación excesiva, que la limita para el cuidado eficiente de sus hijos y le impide prestar su contribución al desarrollo de su comunidad, en servicios en que podría coadyuvar a la acción que realiza el Estado.

Incluye esta política la debida orientación de las migraciones internas que promocionen el traslado de trabajadores hacia los lugares que deben ser poblados y trabajados.

c) *Participación social por medio de la educación y la cultura.* No puede haber desarrollo sin educación. El proceso del desarrollo exige un esfuerzo amplio del Estado, no sólo para invertir más recursos en la educación, sino para encontrar otras modalidades de enseñanza que tengan efecto multiplicador y que permitan atender los grandes déficit que actualmente existen, en cuanto a analfabetismo y mano de obra no calificada.

Además, hay que considerar que los países necesitan la formación de sus habitantes no exclusivamente para fines laborales, sino para darles la formación necesaria que les permita desenvolverse como hombres libres, en sociedades libres.

Pero el desarrollo implica, también, una revalorización de la cultura tradicional de los pueblos y una defensa de sus valores si se quiere que ese desarrollo sea auténtico.

¿Escasez de recursos? Es cierto, pero educación no sólo de escolaridad, es decir, medios y métodos nuevos de mejorar los niveles de adecuación de las capacidades de los hombres para aprovechar mejor su medio.

d) *La nutrición como aporte al desarrollo.* Es unánime el reconocimiento del valor de la salud y de la nutrición en el incremento de la producción y de la productividad. Es posible asegurar una adecuada nutrición a base del desarrollo de las propias producciones regionales o zonales, concertando su consumo tal como ya se ha señalado. Sería, incluso, posible lograr en unos 10 años, en el caso peruano, el autoabastecimiento alimentario, a condición de priorizar adecuadamente el desarrollo del sector agropecuario; de impulsar el incremento de la *productividad* de la tierra bajo formas adecuadas a las características culturales y socioeconómicas de un variado universo campesino; de ponderar apropiadamente la importancia de los pequeños proyectos de ampliación de la frontera agrícola, frente a los proyectos de largo período de maduración; de modificar el actual sistema de comercialización que estrangula las posibilidades de capitalización del agro y otros cambios similares.

Frente a las dudosas posibilidades de que el modelo tecnológico agrícola de los países desarrollados pueda extenderse a escala mundial y reproducirse en el largo plazo, dado el alto consumo de energía y de recursos no renovables que supone, es necesario revalorar la importancia que los cultivos andinos y autóctonos pueden tener para acrecentar la disponibilidad interna de alimentos. Consiguientemente, debería reconsiderarse la importancia de la economía y la

ecología campesinas, revalorando la experiencia del campesino o pequeño agricultor, cuyos sistemas de organización de la producción alimentaria resultan, en muchos casos, mejor adaptados a las condiciones locales (rescate y mejoramiento de los conocimientos logrados por los propios campesinos).

e) *Crecimiento económico con equidad social vía la concertación social.* La concertación social que se propone supone la necesidad de impulsar el crecimiento económico con equidad social, equidad en la distribución del ingreso (e, incluso, del prestigio social), generación de empleos suficientes (acceso de los sectores marginados a las posibilidades de efectuar actividades productivas, derecho al trabajo como derecho a poder producir), acceso a la capacidad de generación y aplicación de los conocimientos, reducción de los desequilibrios sociales y regionales, universalización del acceso a los servicios sociales, participación efectiva de los trabajadores en los mayores beneficios que genere el incremento de la productividad.

La concertación social no es concertación sólo entre capital y trabajo; no está limitada sólo a los actores del desarrollado "sector moderno", no se trata de un nuevo esfuerzo sólo para posibilitar una salida a la situación de recesión en que se encuentra el sector moderno o para seguir intentando "modernizar" toda la sociedad y la economía.

Concertación social es el consenso entre *todos* los agentes del proceso económico-social sobre los objetivos y la política de desarrollo y la forma como lograrlo, explicitando los procesos y beneficios específicos que de ello se espera, así como sobre las responsabilidades que le toca cumplir a cada uno de dichos agentes para alcanzar tales objetivos. Como en la concertación social están en juego no sólo los intereses de los empresarios y de los trabajadores que constituyen la cúspide de la pirámide ocupacional, sino también la población marginada de la economía moderna, ella debe comprender no sólo al Estado, a los empresarios y a los asalariados, sino también, y de modo fundamental, a todos aquellos que se encuentran fuera del "sector moderno" (ampliar esa práctica del tripartismo que parece visualizar al factor trabajo sólo como asalariado). No se los incluye para tratar de incorporarlos al mismo, puesto que su incapacidad para absorberlos productivamente es marcadamente manifiesta, sino para impulsar el desarrollo de esas comunidades marginadas bajo formas adecuadas a sus propios patrones culturales, a su propia dotación de recursos y potencialidades, revalorando sus ancestrales pautas de racionalidad económica. Es decir, simultáneamente con el del "sector moderno", debe realizarse un esfuerzo de desarrollo de los sectores tradicionales o marginados, siguiendo modelos y estilos que aseguren un mejoramiento más inmediato y directo de su situación socioeconómica, no olvidando que se trata, en cierto modo, de aprender y enseñar a vivir.

f) *Competencia económica y economía solidaria.* Si la competencia puede servir de acicate para el desarrollo de la actividad económica, la fuerza de la solidaridad y de la cooperación social puede ser, con mayor razón, el elemento en que se sustente el desarrollo social de los sectores marginados del empleo y de los beneficios del crecimiento económico (solidaridad entre los diferentes grupos socioeconómicos y del Estado para con ellos, particularmente con los marginados, solidaridad entre trabajadores y empresa, pero solidaridad recíproca).

Es necesario reconocer que ciertos grupos, como comunidades campesinas, no están regidos en sus decisiones económicas por la competencia económica o por criterios de rentabilidad económica, sino por otros criterios, como la búsqueda de la seguridad en el autoabastecimiento o la autosubsistencia, siguiendo, por ejemplo, estrategias de ocupación vertical del suelo, mediante cultivos en parcelas situadas en diferentes pisos ecológicos, de modo de asegurar producciones complementarias que aseguren su alimentación, o los de reciprocidad y cooperación comunitaria (AYNI, MINKA, etc.).

¿Acaso no es posible pensar en la generación de economías de escala a base de la articulación y complementación entre pequeñas y medianas empresas? Por ejemplo, la organización de los productores agrarios y de los consumidores para la comercialización puede ser un modo de reducir la intermediación, a fin de posibilitar mejores precios tanto para productores como para consumidores.

g) *Concertación de la producción y el consumo a nivel global, regional y micro-regional.* El esfuerzo de desarrollo productivo debería ser acompañado, paralelamente, por patrones de consumo congruentes, que posibiliten el máximo aprovechamiento de las potencialidades internas. No se trata de imponer un determinado patrón de consumo, sino de concertar la conformación de una estructura de consumo fundada sobre una producción de bienes y servicios a base de la propia dotación de recursos.

A fin de ilustrar las potencialidades de la concertación de la producción y el consumo baste señalar, por ejemplo, que el Perú, cuyas tierras de cultivo muestran una alta dispersión espacial y una gran diversidad ecológica, cuenta con una importante variedad de productos alimenticios autóctonos, algunos de ellos de alto valor nutritivo, como son la quinua, la cañihua, la quihuicha, el tarwi, etc., alimentos cuyo consumo, lejos de haberse desarrollado, fue desplazado por alimentos importados, abaratados mediante los subsidios (fideos, por ejemplo).

Todo ello se da en un contexto de crecientes necesidades de importación de alimentos y de serios problemas de malnutrición. Frente a esa realidad se estima, por ejemplo, que la producción nacional del tarwi, que llega actualmente a 6.000 toneladas/año, podría elevarse fácilmente a 200.000, utilizando tierras marginales y en descanso, toda vez que esta leguminosa puede ser producida en rotación con otros cultivos. Bajo los actuales patrones de consumo y de comercialización, el desarrollo de este particular potencial productivo podría ser asegurado y acelerado si se fomentara la producción acompañándola de un esfuerzo de promoción por el lado del consumo, concertando precios y asegurando a los productores la compra de su producción, la misma que podría darse a través de los propios programas del sector público, como el de alimentación escolar, que todavía viene funcionando a base de una fuerte proporción de alimentos importados.

h) *La productividad y eficiencia social.* Más allá del simple incremento de la productividad a nivel de la unidad empresarial "moderna", debe pensarse en un mejoramiento de la eficiencia social general.

Es necesario tomar más en cuenta los factores de la productividad derivados de una mejor y mayor capacitación de la población, de su capacidad para generar y aplicar la tecnología, de su mayor capacidad para organizar, etc. En tal sentido, se trata de considerar el desarrollo tecnológico a nivel de toda la

sociedad; el aprendizaje y dominio de los conocimientos técnicos por parte de todos y cada uno de los diferentes segmentos (búsqueda deliberada permanente y colectiva del conocimiento), en función de sus propios problemas y posibilidades de desarrollo socioeconómico y cultural. Hay que otorgar verdadera importancia al desarrollo de la capacidad de evaluación y selección de tecnologías, de copia, de adaptación, de asimilación y de creación.

En tal sentido, resulta vital comprender y poner en vigorosa práctica el desarrollo y aprovechamiento adecuado del recurso humano o recurso inteligencia como factor central del desarrollo económico.

i) *El Estado y el desarrollo social.* Se trata no sólo de la promoción del desarrollo de los sectores "modernos", sino, fundamentalmente, de promover una superación orgánica de la situación socioeconómica de los sectores postergados, buscando fórmulas apropiadas y completas, como podrían ser el desarrollo y la concertación de la formación profesional y de todos los elementos necesarios para asegurar la aplicación de la calificación profesional obtenida, en la producción de bienes y servicios (efectiva demostración de que la capacitación profesional sirve para mejorar la situación de empleo y de ingresos de la fuerza laboral). Otro ejemplo está en la concertación de la formación profesional con fondos de garantía, crédito, asistencia técnica, servicios de apoyo para la producción, organización para la comercialización y la generación de economías de escala. Control de calidad, desarrollo de formas organizativas para la producción a nivel comunal, artesanal, de pequeña empresa, autogestionario, etc.

j) *Desarrollo y regionalización.* Asume carácter imperativo la necesidad de diferenciar las políticas económicas según las peculiaridades y potencialidades propias de cada región, para evitar así los frecuentes vacíos y errores de las medidas de política económica diseñadas bajo supuestos de homogeneidad del espacio socioeconómico de estos países. Concurrentemente, hay necesidad de implantar la regionalización estableciendo gobiernos y administraciones regionales, siguiendo estilos administrativos adecuados a las características peculiares de cada región.

k) *Desarrollo rural.* Si se ha comprobado que los modelos de desarrollo y la práctica que se ha seguido en América Latina no ha podido mejorar sustancialmente la situación del poblador rural (que en el caso del Perú comprende prácticamente a la mitad de su población total), resulta fundamental explorar esquemas alternativos para el desarrollo de las áreas rurales. Se requieren esquemas que no repitan los errores de supeditar el desarrollo rural al crecimiento del "sector moderno" de la economía, o de suponer que los criterios de racionalidad económica con que éste viene funcionando son igualmente aplicables a la realidad socioeconómica, cultural y tecnológica del medio rural. Son necesarios esquemas que reconozcan la importancia de buscar y utilizar formas de organización socioeconómica y tecnologías adecuadas rurales y a su potencial de participación en las tareas de desarrollo. Deben ubicarse en una perspectiva de dinamización y adecuación de los procesos de transmisión, aprendizaje y creación de los conocimientos necesarios para resolver los diferentes problemas que esa población rural confronta.

No debe olvidarse tampoco que hay que dar solución a problemas fundamentales, como el permanente traslado de excedentes a través de los bajos

precios para los productos agrícolas y del sistema de comercialización, que estrangulan las posibilidades de desarrollo de la producción agropecuaria.

No obstante todavía se confunde con frecuencia al desarrollo rural con el desarrollo agropecuario, no percibiendo la necesidad de un enfoque esencialmente multisectorial que, sin olvidar el indispensable desarrollo agropecuario, busque la diversificación de la actividad productiva rural y el desarrollo integrado de los servicios esenciales, bajo formas apropiadas. Todo ello podría traducirse en programas de desarrollo micro-regional, a partir de la concertación social del esfuerzo de las propias comunidades rurales con el necesario apoyo económico del Estado, en función de los problemas y objetivos identificados conjuntamente con los propios campesinos.

Cabe señalar, incluso, la posibilidad de recolectar datos sobre diferentes aspectos y problemas de esas comunidades, utilizando a sus propios miembros, para superar, así, los actuales vacíos de información y tratando de servir a los requerimientos de análisis y de toma de decisiones no sólo del sector público, sino también de las propias comunidades.

4. Conclusión

Estas ideas no tienen pretensiones técnicas. Constituyen las reflexiones de un hombre que luego de tratar los problemas de desarrollo desde afuera, comparte ahora la responsabilidad de llevar a cabo ese desarrollo desde la función pública en su país.

Se presentan a los técnicos del desarrollo para que ellos proporcionen las respuestas que el desafío que esta hora demanda. No son respuestas fáciles, pero cualquier dificultad es menos ardua que resignarse a que las sociedades latinoamericanas hayan perdido simplemente el "tiempo histórico" para alcanzar su desarrollo o que, para lograrlo en algún futuro, tengan que resignarse a insertarse en la economía internacional en una condición subsidiaria y, entre tanto, tener que aceptar, en lo interno, regímenes represivos de las manifestaciones de la impaciencia social.

VIABILIDAD POLITICO-ECONOMICA DEL DESARROLLO SOCIAL. UN ENFOQUE DESDE EL CARIBE

Vaughn A. Lewis

Este documento se refiere a las limitaciones político-económicas que afectan a la formulación de políticas para el desarrollo social. Se hace mención especial del área del Caribe y, sobre todo, de aquellas porciones que lograron su independencia con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y que hoy integran la Comunidad del Caribe (CARICOM). Tal como se expresará más adelante, la población de estos estados logró, o forzó, a la metrópoli británica a que les otorgara la independencia soberana, mediante el empleo del mecanismo del sufragio universal. Ello significó que los líderes políticos locales alcanzaran en el control estos territorios sobre la base de un apoyo masivo y de prometer a las masas ciertas mejoras específicas en materia de bienestar económico y social.

En consecuencia, la expectativa de niveles constantemente mayores de desarrollo económico y social es, para estos pueblos, algo inserto en los orígenes del Estado. Dichas expectativas constituyen una parte importante de la legitimidad del sistema político. Además, debido a que el mejoramiento económico y social representaba la primera preocupación de la mayoría de la población, se prefirió inicialmente el mecanismo –permitido dentro del sistema de gobierno colonial de la época– de organización de sindicatos laborales, según ocupaciones o actividades como en el caso del Reino Unido, o en organizaciones que cubrían todo el territorio, como los llamados 'sindicatos generales'.

Estos sindicatos que frecuentemente iniciaron sus actividades tratando de lograr mejores sueldos y condiciones de trabajo, mostraron, posteriormente, una tendencia a ampliar sus demandas. Durante ese proceso se concluyó que era necesario contar con un instrumento político que reflejara estas demandas sociales de carácter general. Así, se usó la base sindical como palanca para la organización de partido político de masa. Existió la tendencia a que la jefatura del sindicato y la jefatura del nuevo partido político fueran ejercidas por el mismo individuo. Los miembros del sindicato consideraban que el partido político era un arma para la lucha por el mejoramiento social.

Debido a que la mayoría de estos países estaban basados en economías agrícolas del tipo plantación, las condiciones de trabajo del obrero agrícola pasaron a convertirse en la preocupación principal de los sindicatos y, al mismo tiempo, la fuerza laboral relativamente homogénea, característica de las plantaciones de plátanos o azúcar, representaba una fuerza política, preparada de antemano para actuar en los partidos políticos.

Esta interrelación entre la mano de obra agrícola y el partido político significó que los cambios en el sistema de plantación fueran considerados como una de las metas que tendría que alcanzar inmediatamente la jefatura sindicato-partido, cuando se otorgara el sufragio universal y se concediera a la población nativa alguna participación en el proceso de toma de decisiones en el sistema de gobierno colonial en los territorios.

Sin embargo, debe tenerse presente que cuando el Gobierno Británico reconoció, después de la Segunda Guerra Mundial, la total legitimidad de las actividades sindicales y reconoció que los nativos llegarían a dominar las instituciones políticas de los territorios, trató de orientar el desarrollo de los sindicatos y de los partidos según los principios y prácticas que estaban siendo aplicados en el Reino Unido.

Junto a los sistemas del tipo plantación, había también importantes industrias minerales, en algunos de los territorios (petróleo en Trinidad, bauxita en Jamaica y Guyana) que empleaban a menos personas que las empresas agrícolas, aun cuando pagaban salarios mucho más elevados y proporcionaban a los gobiernos ingresos mucho mayores que la exportación agrícola. Debido a ciertas similitudes en la dinámica de su operación, economistas especializados del Caribe de la época postindependencia han denominado sistema de plantación tanto a las economías agrícolas como a las mineras.

En consecuencia, es dentro de este contexto que también es menester tener presente que los territorios del Caribe fueron donde se ubicó en un comienzo (al igual que en el caso de ciertos otros territorios coloniales de Africa y el Pacífico y el sudeste Asiático) un tipo de sistema de explotación económica que constituyó tema de un análisis muy extenso durante los años 1960 y 1970: las corporaciones integradas verticalmente, que llevaban a cabo actividades en espacios geográficos que abarcaban varios países, como Tate & Lyle, las empresas productoras de azúcar.

En un comienzo, la nacionalidad de las empresas transnacionales tendió a ser británica en la zona del Caribe angloparlante, como reflejo de la dominación política. A mediados de los años 1950 y, posteriormente, en los años 1960, las empresas de los Estados Unidos de América, comenzaron también a ubicarse en la zona del Caribe. Esto reflejó, asimismo, el comienzo del gradual retiro británico de la subregión y el correspondiente aumento *de facto* de la presencia norteamericana, a medida que dicho país trató de llenar cualquiera brecha que existiera en el sistema estratégico en el Hemisferio Occidental.

El efecto de esto fue, y sigue siendo, que cualquiera tentativa de los nuevos partidos políticos locales para modificar significativamente el sistema socio-económico imperante significa plantear un desafío no solamente a los sistemas domésticos de los países, sino al sistema *internacional,* de los cuales las empresas transnacionales son una parte importante. En consecuencia, la factibilidad de introducir cambios sustanciales es, en parte, una función de la fuerza del entorno

internacional. En otro trabajo hemos resumido este fenómeno diciendo que, para las jefaturas políticas del Caribe, cualquier intervención en la economía política local tendería a constituir una intervención en la economía internacional. Este proceso se ve acentuado por el carácter "abierto" de las economías del Caribe.

Una breve descripción de algunas de las características e implicancias locales de las empresas transnacionales que existen en el Caribe incluiría:

a) En el caso del sistema de plantación agrícola, la plantación tendía a abarcar o a estar diseminada a lo largo y ancho del espacio físico del país, aun cuando, en cierta medida, existiera como entidad autosuficiente.

b) En el caso de economías basadas en la extracción de minerales o en el turismo, el sistema mostraba una tendencia a ubicarse en enclaves; en gran medida, autosuficientes y, en absoluto, dependientes de la economía o gobierno locales para una parte importante de los bienes y servicios que requerían.

c) En las empresas agrícolas –plátanos, azúcar, citrus, cacao– se empleaba, en gran medida, mano de obra abundante con salarios relativamente bajos. Eran básicamente homogéneas, desde el punto de vista de su capacidad funcional y concentradas.

d) Las empresas mineras se caracterizaban por el empleo de una fuerza laboral relativamente pequeña, en relación a lo disponible, con salarios altos y con conocimientos y tareas especializadas en cuanto a función.

e) Durante un período bastante prolongado, posterior a la independencia, tanto los sistemas basados en la extracción de minerales como los agrícolas, siguieron siendo manejados o administrados por individuos expatriados. Esto se prolongó más en los sistemas mineros y turísticos que en los agrícolas.

f) Los dos tipos principales de actividad (agrícola y minera) dieron origen a diversos tipos de sindicatos, con diferente composición. Los sindicatos dominados por mano de obra agrícola tendieron a ser grandes organizaciones de masas; sistemas mineros mostraron una tendencia a ser más pequeños, aun cuando más ricos, con integrantes sujetos a un proceso de aburguesamiento y un tanto apolíticos. Para el Caribe, la consecuencia de esta diferencia ha sido que los sindicatos de base agrícola son los que, en gran medida, han constituido la base de los movimientos políticos de masa. Los sindicatos mineros y de servicios han sido secundarios, aun cuando frecuentemente hayan contribuido a los grupos dirigentes y, a veces, hayan sido estratégicos o vitales para la paralización de los sistemas coloniales e, incluso, del período de independencia. Se hace referencia aquí, por ejemplo, a la importancia estratégica de los sistemas portuarios y de telecomunicaciones durante huelgas 'nacionales'.

La existencia y desarrollo dinámico, en especial de empresas mineras e industriales, para la fabricación de sustitutos de importaciones, ha dado origen a diversos problemas:

i) Aumento, cada vez mayor, de la diferencia de ingresos percibidos por los diversos sectores de la fuerza laboral, lo que ha significado la aparición de una sensación de "carencia relativa".

ii) La aparición, por lo tanto, de distorsiones en la estructura salarial, a medida que la demanda de empleo en las empresas mineras aumentaba el "precio o valor de la reserva de mano de obra", generando rigideces en el mercado laboral y el fenómeno del desempleo en zonas en las cuales existe una demanda insatisfecha de mano de obra. También se han producido distorsiones en la

estructura demográfica de los países, a medida que se produce la migración hacia los pueblos o ciudades y se alteran los padrones tradicionales de asentamiento.

Una consecuencia de estos fenómenos han sido las presiones sobre los gobiernos independientes, con bases sindicales, para 'igualar' los ingresos generados por las inversiones de las transnacionales. Esto permite observar los esfuerzos hechos por dichos gobiernos para 'redistribuir' el ingreso, el empleo y las satisfacciones psíquicas disponibles en el sistema. A ello se debe el aspecto o apariencia 'distribucionista' que ellos tienen en contraposición a un énfasis 'productivista' de sus políticas.

Debido a que las jefaturas políticas están basadas en el sufragio universal, y se reconoce la competencia entre partidos, sienten necesidad de intervenir en los sistemas previamente acordados para las relaciones transnacionales-gobierno, especialmente en aquellos casos en que, como sucede con ciertos productos minerales, la demanda por el producto de las transnacionales es elevada:

i) Tratando de obtener ingresos monetarios cada vez mayores de esas empresas, mediante negociaciones para aumentar impuestos o *royalties.* Por ejemplo, cada cambio de gobierno en Jamaica ha estado acompañado por una renegociación del contrato que estuviere vigente en dicha oportunidad.

ii) Tratando de lograr una representación más amplia en la estructura del empleo para sus nacionales empleados por la transnacional.

iii) Tratando de lograr que ésta genere mayores 'derrames' hacia los otros sectores de la economía; especialmente mediante la creación de relaciones inversas que, entre otras cosas, provocarían el crecimiento o desarrollo de una clase empresarial nativa.

La finalidad de que las transnacionales entreguen mayores impuestos o *royalties* consiste en que, con ello, se permite al gobierno disponer de mayor flexibilidad presupuestaria para atender las demandas de la masa de la población. Esto es especialmente importante en aquellos casos en que el gobierno ha sido incapaz de generar mayores oportunidades de empleo para una población que aumenta con relativa velocidad.

Si se examina esta forma de presión, conjuntamente con otras, podrá observarse que ellas obedecen a diferentes tipos de intereses locales. En el hecho, el primero consiste en una forma de presión generada por la masa, con ciertas tendencias hacia el establecimiento dentro de la comunidad nacional de una especie de *nacionalismo económico de corte populista.* La segunda presión, que se refiere a ampliar la representación en la estructura del empleo, es la base para un *nacionalismo empresarial* más estrecho, provocado y destinado a recompensar a un grupo más capacitado y con mayores ingresos de la comunidad local.

Las estrategias para lograr mayores beneficios del sistema de las empresas transnacionales y, en consecuencia, la factibilidad política de tener buen éxito en este sentido, dependerá, por lo tanto, del carácter de las clientelas locales cuya atención motiva la intervención gubernamental. Los diferentes sectores de la fuerza laboral empleada por las empresas transnacionales no tendrán, necesariamente, la misma visión u opinión en cuanto a la estrategia negociadora, debido a que su diferente ubicación, dentro de la estructura del empleo en las empresas transnacionales, acarrea diferentes perspectivas en cuanto a la posibilidad de éxito que tiene el gobierno, de manera que no afecte negativamente el

compromiso de la empresa transnacional de seguir o continuar con su inversión en dicho país.

El gobierno deriva muchos de sus recursos financieros para el desarrollo social del presupuesto local, es decir, sin incluir ayuda externa. Parte importante del ingreso nacional y de las divisas son producidas por una sola actividad importante para la economía, que es probablemente de propiedad extranjera, en estas economías monoproductoras. Entonces, la viabilidad política de conseguir dichos recursos estará condicionada por estos aspectos:

i) Las estructura de la industria principal (actividad económica) y el carácter estratégico de la demanda por su producto dentro del sistema internacional;

ii) La evaluación que la empresa transnacional haga del desarrollo en el país anfitrión y su evaluación de la naturaleza de los nacionalismos anteriormente señalados. Esto es lo que generalmente se quiere decir con eufemismos como "clima político" o "riesgo político de la inversión";

iii) La evaluación que el gobierno haga de la vulnerabilidad de las fuentes de dichos nacionalismos a las presiones internas o externas durante el curso de las negociaciones.

Política gubernamental y nacionalismo populista

Por supuesto, el apoyo masivo es la base del nacionalismo populista. La sindicalización de la mano de obra en el Caribe angloparlante, a fines de los años 1930, y la frecuente transformación de la jefatura sindical en directorios políticos, con posterioridad al sufragio universal, condujeron a la formación de gobiernos que abogaban por lo que ahora podría denominarse una fisolofía *laborista.* En dicha época, especialmente en los años 1940 y 1950, esto se denominaba socialismo, incluyendo una demanda de mejores condiciones económicas (justicia económica) para la fuerza obrera; aumento del empleo y trabajo seguro para los cesantes desempleados y los subempleados; la transformación gradual de economías esencialmente agrícolas en economías en proceso de industrialización. Estas economías serían mixtas en dos sentidos. Tendrían sectores público y privado y serían economías agrícola/industrial. Todo esto se lograría dentro del marco de alguna forma de democracia parlamentaria.

Para lograr estos objetivos, los directorios políticos con 'base laboral' adoptaron políticas de 'industrialización por invitación' destinadas a lograr un rápido aumento del empleo. Esta estrategia de inversión extranjera inducida o provocada resultó ser, en los países más grandes, del tipo sustitutivo de importaciones, al igual que en gran parte de Sudamérica, no basada, como se esperaba originalmente, en sistemas económicos nacionales regionalmente integrados, sino en sistemas económicos separados con mercados de tamaño limitado.

Aun cuando, en la práctica, hubo una expansión de las oportunidades de empleo en dichos países, el rápido aumento de la población y, en consecuencia, de la fuerza laboral, produjo el fenómeno de grandes fuerzas laborales que no podían ser empleadas. Un crecimiento económico relativamente rápido (dominado por las nuevas industrias en sus enclaves), conjuntamente con una clase media de servicios que aumentaba, dentro del contexto de masas crecientes de cesantes,

alimentadas por una migración rural-urbana persistente, produjo una sensación, cada vez mayor, de privación relativa en estas pequeñas comunidades.

Así, a fines de los años 1960, ya se había generalizado la impresión de que los directorios políticos, cuya razón de existir había sido su promesa de mejorar la situación de los obreros, habían creado un sistema en el cual los beneficiarios principales eran los sectores empresariales y de clase media. Además, se cuestionaba cada vez más la legitimidad de la relación sindicato-partido como eje de la política nacional, al hacerse evidente que la mayoría de la fuerza laboral no solamente no estaba sindicalizada, sino que se encontraba cesante y, en consecuencia, incapaz de sindicalizarse. Sin embargo, todo este grupo –un verdadero proletariado harapiento– tenía derecho a voto.

Ahora bien, la estructura demográfica de la población del Caribe, en conjunto, se había inclinado cada vez más hacia los grupos de menor edad. Este factor adicional significa que ahora se plantea no solamente el problema de la capacidad potencial del sistema para dar empleo sino, también, la capacidad más general del sistema político para ofrecer medidas de servicio y bienestar social a este grupo y para impartir educación apropiada, con el objeto de aumentar sus posibilidades de empleo.

Las dimensiones del problema se sugieren en un estudio del Banco Mundial recientemente publicado sobre el área del CARICOM que señala que "como promedio" 46 por ciento de la población de los países del CARICOM tiene menos de 15 años de edad. Según este informe "en Belice, Guyana, Jamaica y las Islas Barlovento, los niños de menos de 15 años representan casi la mitad del aumento total de la población", aun cuando en "Barbados y Montserrat son menos del 40 por ciento del total".

De acuerdo con la información disponible, el problema no se ha planteado en términos más incisivos que en el *Plan Quinquenal 1978-82* para Jamaica, publicado por el Gobierno en 1979. Dicho Plan señala, en uno de sus estudios, una proyección de la disminución de la fertilidad en Jamaica (Proyección 11) que existe el grupo de población agrupada en el rango de 15-29 años de edad, es de gran tamaño (25 por ciento de la población de 1975, y aumenta rápidamente (32 por ciento para 1983). En segundo lugar, el Plan calcula el "analfabetismo funcional" en 40 por ciento para la población en su conjunto.

No obstante lo anterior, Jamaica ha asignado una parte importante de sus recursos a un esfuerzo por atacar frontalmente el analfabetismo heredado. Sin embargo, el Plan Quinquenal señala:

> "Que en 1972 se calculó que entre 400.000 y 500.000 personas sobre 15 años de edad eran funcionalmente analfabetos y que según informes de JAMAL el programa había alfabetizado a 168.000 personas. No obstante ello, y debido al hecho que más o menos 40 por ciento de aquellos que abandonan el sistema de educación formal aún son analfabetos funcionales, el número total de adultos analfabetos es casi igual que en 1972".

En otra referencia al grupo de edades entre 15 y 19 años, se hace este comentario:

> "Estos años incluyen los períodos críticos para la adquisición de habilidades, ingreso a la fuerza laboral y el desarrollo de hábitos de

trabajo y actitudes sociales... (pero) la estructura de la economía, el tamaño absoluto del grupo demográfico y el analfabetismo prevaleciente hacen difícil la absorción de los jóvenes en la vida socioeconómica del país".

Una lectura del Plan señala que existe una relación más que ilativa entre empleo, desarrollo de la agricultura a pequeña escala, actividades agroindustriales e industriales, la solución del problema del analfabetismo funcional y las perspectivas de paz y orden social.

Las deducciones deben ser más o menos las mismas para la mayoría de los países del Caribe. Un informe preparado por el Banco Mundial sobre Santa Lucía, en 1979, comenta que dos tercios de la población de dicho país tiene menos de 25 años, y agrega:

"La juventud de la población... ha llevado a la creación de una corriente incesante o pareja de gente que abandona las escuelas, lo cual ha hecho que la fuerza laboral aumente mucho más rápidamente (que la tasa anual del aumento de la población). La velocidad del desarrollo económico no ha sido suficiente para generar empleo adecuado para la fuerza laboral en aumento. Esta tendencia ha sido exacerbada por la disminución de la productividad agrícola y la incapacidad de los sectores del turismo y manufactura para absorber o compensar este aumento, así como por la disminución de las tasas de emigración durante los años 1970".

Ante descripciones de este tipo no es necesario buscar explicaciones profundas de la volatilidad política de estos países.

Este grupo de individuos jóvenes, en su mayoría analfabetos funcionales, opera dentro del sistema político competitivo del Caribe como una fuerza esencialmente desestabilizadora, que los políticos han tratado de absorber o suprimir, dependiendo de la ubicación de dichos políticos o de dichos sectores en los sistemas políticos existentes. Los directorios políticos del Caribe, en su mayoría, han concluido que debe encontrarse una forma de absorber al grupo mencionado en el sistema socioeconómico, si se desea que el *sistema político* y, por lo tanto, el proceso para la formulación de políticas no esté sometido a una inestabilidad permanente. El empleo de la población joven es, en la práctica, el problema económico contemporáneo más importante de la región. Además, en algunos países este problema se ve complicado aún más por las dificultades del analfabetismo funcional, lo que lleva entonces a poner en tela de juicio el tipo de educación que se está impartiendo y el carácter del empleo que se pretende dar.

A su vez, esta agrupación de la juventud constituye la base de mucho de lo que en la región se ha denominado política populista. Y los partidos políticos siguen operando en el marco de un sistema de política partidista que aún conserva mucha legitimidad, dando a entender que las opciones aplicables son mucho más variadas de lo que son en realidad. En un período que se caracteriza por condiciones económicas internacionales inestables y menor flexibilidad financiera en sus sistemas locales, los políticos, debido a las limitaciones que afectan la elección de políticas, se han visto obligados a recurrir a soluciones poco ortodoxas, en la historia de esos sistemas políticos. Entonces, lo que desde la perspectiva de los formuladores metropolitanos de políticas pareciera ser una elección ideológi-

ca consciente, representa, en realidad, un curso pragmático adoptado bajo la presión de fuerzas populistas desilusionadas.

Sistema internacional, sectores sociales y limitaciones a las políticas

En los años 1960 y 1970 las presiones populistas indujeron a los directorios o jefaturas políticas embarcadas en una estrategia de industrialización por invitación y de sustitución de importaciones, en Jamaica, Trinidad o Guyana, a buscar recursos financieros adicionales que pudieran ser destinados a atender las necesidades de corto y largo plazo de sus poblaciones. El otorgamiento de incentivos, tanto a los hombres de negocios locales como a los fabricantes transnacionales, implicó que los gobiernos habían renunciado a ingresos que podrían haber obtenido mediante tributación. Dicha estrategia se justificó por el pequeño tamaño económico de la región y por los recursos naturales limitados, sosteniendo que era la única manera de inducir a las transnacionales a efectuar inversiones.

Los gobiernos contaban con dos fuentes adicionales de ingresos para financiar gastos sociales. Una de ellas consistía en recurrir a las instituciones económicas internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial y a las diversas instituciones de las Nacionaes Unidas que prestan ayuda para el desarrollo. La construcción de escuelas e instalaciones sanitarias es indicativa de este tipo de ayuda.

Sin embargo, uno de los obstáculos que había al tratar de obtener fondos en las "ventanillas de préstamos blandos" de estas instituciones financieras era el hecho de que los ingresos per cápita de estos Estados eran muy elevados en relación a la mayoría de los países del Tercer Mundo, lo que los colocaba fuera de la categoría que tenían derecho a dicha ayuda. Otro impedimento sufrido por un Estado, en particular Guyana, se derivaba de una situación geopolítica: la demanda territorial de Venezuela contra Guyana impedía hasta hace poco a este país pertenecer al Banco Interamericano de Desarrollo.

En dicha época los países independientes de la subregión eran, en la práctica, beneficiarios de la relativa abundancia de ayuda oficial, consecuencia de la filosofía de la Alianza para el Progreso. A pesar de ello, uno de los Estados, Trinidad y Tobago, se quejó a fines de los años 1960, de que justamente en la época en que sus reservas de divisas eran mínimas, como consecuencia de la declinación de su producto principal de exportación, y, por lo tanto, cuando más requería de esta ayuda, las condiciones que se le exigían le impidieron hacer uso de la misma.

La segunda fuente de ingresos para gastos sociales de importancia han sido las divisas inesperadas resultantes de las alzas periódicas en la demanda del producto principal de exportación. Frecuentemente, los gobiernos han empleado dichos recursos, durante los años 1970, para satisfacer demandas masivas de corto plazo, otorgar ciertos beneficios (subsidios alimenticios, programas especiales de empleo). Dichos usos han estado dirigidos no solamente hacia un mejoramiento del nivel de vida (aunque sólo temporalmente, como sostienen algunos), sino también a estabilizar el sistema político, sometido a presiones por los desposeídos.

Frecuentemente, dichas asignaciones han sido hechas también contra la opinión de burócratas preocupados tanto de los controles presupuestarios como de la planificación a largo plazo; y de los empresarios privados, preocupados de la maximización de los subsidios para el sector privado. Ambos grupos tienden a sostener que el gobierno debería hacer una asignación o uso más racional de dichos recursos inesperados e históricamente transitorios.

La experiencia indica que, al terminarse las circunstancias favorables del comercio internacional y producirse la disminución de las ganancias inesperadas, la presión sobre el ingreso nacional y el presupuesto ha llevado a un déficit excesivo a crisis de divisas, y a la presión resultante de los sectores externos e internos para que se apliquen limitaciones o restricciones financieras, mediante la reducción o disminución del gasto social, en especial en los Estados que no producen petróleo. Sufrieron, en consecuencia, una conjunción desfavorable tanto de las condiciones internacionales como de las locales.

La situación de Jamaica es ilustrativa, aun cuando otros Estados de la subregión también sufrieron situaciones similares.

Las *condiciones internacionales desfavorables* presentaban dos aspectos:

i) Las metrópolis pasaban por una situación inflacionaria, aumento del desempleo, ajustes monetarios provocados por el traspaso de recursos a los Estados productores de petróleo, comercio internacional menos flexible y, en consecuencia, demandaban menores cantidades de productos de los países en desarrollo;

ii) Haciendo una referencia especial a Jamaica, esta situación se caracterizó por la inestabilidad y disminución de la demanda de bauxita-alumina, la principal fuente de divisas del país. El hecho de haber gravado a las empresas transnacionales con mayores impuestos no parece haber producido otro efecto que reforzar su inclinación a disminuir las inversiones y la explotación del producto.

Las *condiciones locales desfavorables* incluyeron:

i) Una disminución de la flexibilidad de la economía local, lo cual aumentó la cesantía y disminuyó la posibilidad de usar los mecanismos normales de la política económica debido a reservas inadecuadas de divisas;

ii) Aumento de la dependencia de fuentes externas oficiales para satisfacer las demandas inmediatas de ingresos gubernamentales.

Una coyuntura de este tipo llevó, en el caso de Jamaica, a una creciente parálisis de la maquinaria formuladora de política económica, a medida que el Gobierno era objeto de demandas contrapuestas, por una parte, de su base de apoyo populista y, por la otra, del sector privado local y de los grupos políticos que lo representaban y de las instituciones financieras internacionales. Las demandas o exigencias externas se centraban en la reducción del gasto social a corto plazo, lo cual llevaba hacia una situación política que distaba mucho de lo ideal para un Gobierno que operaba dentro de un sistema de competencia entre partidos políticos. En este choque entre los sectores en competencia, algunos de los cuales son apoyados o instigados desde 'fuera' del sistema, los sectores más débiles y socialmente disminuidos, así como los grupos políticos que los representaban, fueron invariablemente derrotados en la lucha durante el proceso de asignación de fondos presupuestarios.

Prioridades de política social en un entorno internacional desfavorable

La inestabilidad del proceso de crecimiento económico (recesiones periódicas) en las metrópolis principales, con su efecto concomitante sobre el comercio internacional, no solamente ha contribuido a retardar el proceso de crecimiento en muchos países del Tercer Mundo, sino que ha servido para justificar el deseo de los gobiernos metropolitanos de disminuir sus aportes a los programas de ayuda internacional, tanto bilaterales como multilaterales.

Los países del Tercer Mundo, incluyendo a los del Caribe, ante la disminución del alcance de las medidas para sustituir importaciones y la presión sobre sus divisas, han decidido seguir el camino de un desarrollo o crecimiento dirigido a las exportaciones de productos manufacturados y, en el caso de las economías más pequeñas, recurriendo a empresas mixtas. Las jefaturas políticas, por supuesto, están conscientes de su dependencia de los productos tradicionales (bauxita, turismo, azúcar, plátanos) y, por lo tanto, la reactivación del comercio internacional sigue siendo para ellos un factor vital en el corto plazo.

Existe, sin embargo, un reconocimiento de que, ante la tendencia oficial deliberada hacia el aumento del nivel de exportaciones manufacturadas con su consecuente tendencia a otorgar incentivos a los industrializadores del sector privado y a los agentes de la inversión extranjera directa, deberían tomarse medidas para asegurar el desarrollo social de la fuerza laboral. Ello aunque sólo sea con el propósito de equiparlos física y técnicamente para la posibilidad de empleo en el sector industrial. En la mayoría de los estados caribeños se reconoce que la agricultura del tipo plantación no entregará a largo plazo grandes cantidades de mano de obra. No obstante esto, aparte de recientes compromisos retóricos referentes a la necesidad de contar con una producción de alimentos, se hacen pocos esfuerzos en el sentido de la producción agroindustrial.

Ante los escasos recursos financieros y dentro del contexto de una población joven que aumenta, los programas de asistencia internacional a los gobiernos, debieran orientarse hacia: (a) asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de estas poblaciones y (b) dar capacitación educacional (técnica y vocacional) apropiada e instalaciones para el empleo en pequeña escala, tanto en zonas rurales como urbanas.

La razón para emplear este enfoque se deduce de lo anteriormente señalado. En la lucha sectorial para lograr los escasos recursos presupuestarios durante un período de relativa escasez financiera, el compromiso de los gobiernos con un crecimiento basado en un aumento de las exportaciones, inclina el gasto del presupuesto y la atención gubernamental hacia el sector empresarial privado. Es efectivo que mantener las actuales infraestructuras sanitarias y educacionales, consume una parte importante del presupuesto nacional. No obstante, estas estructuras todavía siguen atendiendo una proporción insuficiente de los pobres urbanos y rurales. Además, las estructuras educacionales son, en su mayoría, de tipo tradicional, e incapaces de manejar el problema del analfabetismo funcional existente. A mayor abundamiento, se ha hecho poco, en dichos países, por tratar de determinar la combinación de conocimientos más apropiada para un determinado empleo, existente o potencial.

Una canalización de la ayuda internacional hacia las áreas anteriormente esbozadas sería, por tanto, útil por dos razones: primero, restablecería el peso y la influencia de los pobres urbanos y rurales en el sistema de asignación de recursos, y aseguraría una asignación razonable de ellos para dicho sector; segundo, aseguraría cierto grado de continuidad y estabilidad en la asignación de los recursos para ese sector, aislándolos, en cierta medida, de la tendencia a que sean las primeras víctimas de los 'recortes' o 'podas' de los presupuestos.

Sistema de representación e influencia sobre la formulación de políticas

La necesidad de los gobiernos de dar prioridad al proceso de industrialización y de abrir, de manera importante, los canales de influencia, ha disminuido el papel y la influencia del movimiento obrero. Dentro de un sistema parlamentario estilo Westminster, que predomina en la zona de CARICOM, los representantes parlamentarios y el Ejecutivo se atribuyen a sí mismos los papeles principales en el proceso de toma de decisiones. Usan, cuando es necesario, al movimiento laboral como base de apoyo, pero, en la mayoría de los casos, lo relegan al rango de un grupo de presión, entre otros. La primacía histórica de los sectores laborales en el proceso de logro de la independencia no se reconoce como necesariamente pertinente en el período contemporáneo, aun cuando pueda necesitarse, momentáneamente, su apoyo durante los períodos electorales.

El sector laboral, en su calidad de sector económico institucional, fue llamado en los años 1960 por el gobierno para que prestara su apoyo al esfuerzo para establecer instituciones que controlaran el supuestamente excesivo aumento de los costos salariales dentro del sistema de producción, para, así, ayudar a asegurar la competitividad externa. Este fue el período de las políticas de *ingreso*, que eran paralelas a innovaciones similares que se estaban haciendo en el Reino Unido y en otros lugares del mundo metropolitano.

Esto era, en la práctica, un esfuerzo por crear un sistema corporativo, paralelo a los sistemas políticos tipo Westminster, para la toma de decisiones económicas o, mejor dicho, para legitimar la toma de decisiones gubernamentales. De acuerdo con este sistema, el trabajo y el capital, como grupos principales, tendrían el mismo peso institucional. El trabajo renunciaría a las demandas 'excesivas' de aumentos salariales, a cambio de la promesa de estabilidad a largo plazo en el empleo y en el ingreso real. Dicho en términos constitucionales, el objetivo gubernamental era la creación de un Consejo Nacional para el Desarrollo Económico. Debe tenerse en cuenta, no obstante lo anterior, que el proceso de formulación del presupuesto es sumamente secreto en el sistema tipo Westminster. En consecuencia, el debate sobre las proposiciones gubernamentales es sumamente limitado. Aun cuando haya debates muy prolongados en los comités parlamentarios después de la presentación del Presupuesto, el gobierno ya está firmemente comprometido con las líneas principales de su política presupuestaria).

Este intento por incluir al trabajo en el sistema de toma de decisiones ha fracasado en muchos países. Por ejemplo, en Trinidad y Tobago, su fracaso estuvo marcado por la promulgación de la Ley de Estabilización Industrial *(Industrial Stabilization Act)*, referente a los procedimientos para determinar los

salarios y las aprobaciones del caso. El efecto fue una alienación aún mayor de una parte importante del movimiento laboral, que terminó por provocar un conflicto, en el cual el sector privado apoyaba al Gobierno.

La insistencia del Fondo Monetario Internacional, a fines de los años 1970, de que se aplicaran severas restricciones presupuestarias, obligó al Gobierno de Jamaica, en sus esfuerzos por lograr apoyo nacional para dichas políticas, a aceptar un amplio debate público de las proposiciones económicas, antes de plantearlas formalmente. Pero la división del movimiento laboral en dicho país, según líneas partidistas en competencia, inhibió el proceso de compromiso con la decisión, que era lo que se trataba de lograr.

El problema de la influencia de los diversos sectores en el proceso de toma de decisiones socioeconómicas, y su relación con la insistencia del Ejecutivo dentro del modelo parlamentario Westminster, de mantener su primacía institucional, es algo que aún no ha sido resuelto. Frecuentemente se debate este problema como si el sistema político-económico de los países del Caribe fuese, en la práctica, un sistema autónomo, sujeto a las grandes influencias de las instituciones y procesos externos.

Una de las consecuencias ha sido que mientras el Ejecutivo hace valer su derecho casi exclusivo en la toma de decisiones, a costa del sector laboral, los tomadores externos de decisiones están, simultáneamente, aplicando fuertes presiones sobre ese mismo proceso de toma de decisiones. Y, en la medida en que el sector empresarial local ha tenido y sigue teniendo poderosos canales de influencia mutua con los tomadores externos de decisiones, la tendencia institucional contra la influencia del sector laboral se ve aún más exacerbada.

CONCENTRACION DE PODER Y DESARROLLO SOCIAL*

Angel Flisfisch**

1. El problema de la concentración de poder

La cuestión de la viabilidad política del desarrollo social ha llegado a identificarse –de manera más o menos explícita, dependiendo de los tiempos, los escenarios y las circunstancias – con lo que podría denominarse el problema de la necesaria concentración del poder.

Así, hay quienes han sostenido que el logro de mejores condiciones de bienestar masivo supone, necesariamente, un momento autoritario, y que la validez de esta proposición se demuestra tanto por la eficacia de las políticas sociales como por el tipo de políticas que se asocian a la existencia de condiciones políticas autoritarias.

La argumentación que subyace a esa conclusión es relativamente obvia. Por una parte, está el lugar común que afirma que cuando se dispone de suficiente poder, se tornan posibles cosas que no se podrían haber hecho cuando no se disponía de ese poder.

Por otra parte, se argumenta que la consecución de metas de desarrollo social supone herir intereses firmemente entronizados en la sociedad. Si todo aconteciera en términos de situaciones análogas a la búsqueda de un óptimo paretiano, no se suscitarían mayores dificultades. Pero en la realidad, sucede que para proporcionar alguna mejoría a muchos, hay que dejar peor a otros. Esos otros pueden no ser demasiado numerosos, pero, usualmente, se ubican en posiciones sociales estratégicas y, en ausencia de una concentración importante de poder en el gobierno, esa ubicación les permite desplegar exitosamente maniobras defensivas y ofensivas.

---

* Trabajo presentado al Tema 5.

** Investigador del Programa Santiago de Chile de la FLACSO. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución.

Esta argumentación sería válida en los *socialismos reales* –burocráticos, autoritarios– donde el tipo de transformaciones sociales buscadas hace que ella sea patentemente cierta.

También en el caso de otros autoritarismos operaría una lógica similar, en relación con el éxito relativo de algunas políticas sociales. Así, por ejemplo, se argumenta que en el Brasil democrático previo a 1964 no existían condiciones para una política social que beneficiara preferentemente a los grupos sociales comúnmente llamados marginales, no sólo por la presencia políticamente activa de extensos sectores medios, sino, igualmente –y quizás especialmente–, por la presencia de sectores obreros modernos que, mediante el uso de los recursos y oportunidades que genera el juego democrático, inclinaban irremediablemente la actividad del Estado en su propio beneficio. Las condiciones autoritarias posteriores a 1964 habrían permitido neutralizar a esos sectores estratégicamente ubicados, orientando diversas políticas en beneficio de quienes, por su inserción social y económica, no podían sino resultar perdedores absolutos en situaciones más abiertas.

Esta argumentación ha adquirido prestigio e influencia, sobre todo en círculos tecnocráticos y asociados a la práctica de las ciencias sociales. Es dudoso que ese prestigio derive fundamentalmente de la evidencia empírica –por lo demás, bastante precaria– que apoya su conclusión. El compromiso con la conclusión y sus premisas parece ser mucho más intenso que la evidencia disponible.

Ciertamente, esta concepción está muy vinculada a determinadas experiencias autoritarias que, desde un punto de vista tecnocrático, aparecen como exitosas. El caso del velasquismo peruano podría ser un buen ejemplo. Esos casos se caracterizan no sólo por sus logros objetivos, sino por el rol preeminente que otorgan a sus cuadros tecnoburocráticos. En cierto sentido, se trata de reales procesos de constitución histórica de la tecnoburocracia como grupo social. No es de extrañar, entonces, el prestigio de una concepción que es coherente con las condiciones políticas que rodean a esas experiencias.

Pero, a la vez, detrás de la mencionada conclusión y de sus premisas hay un marco de análisis más profundo que la sustenta y que, al expresar una visión más general, podría conferirle una permanencia relativamente independiente de determinadas circunstancias históricas capaces de otorgarle una seducción adicional.

Ese marco de análisis con que se piensa la relación entre desarrollo social y política puede caracterizarse así:

a) Existe un conjunto de metas o fines, identificables con gran precisión, que definen el estado deseable o preferido de la sociedad. El desarrollo social no es otra cosa que los procesos de aproximación sucesiva a tales metas.

b) La política es un instrumento para alcanzar esas metas. Es decir, la aproximación a ellas requiere de estrategias idóneas de adquisición y ejercicio de poder.

c) Los fines en que consiste el desarrollo social existen con independencia de la política.

d) Si las estrategias empleadas son adecuadas, los procesos de desarrollo social prosiguen de manera rectilínea y uniforme.

Si hay retrasos y desviaciones, ello se debe a la persistencia de condiciones generales desfavorables, pero en ningún caso a la naturaleza misma de las metas que se persiguen, o al carácter de los medios empleados.

Hay razones para sostener que los supuestos que conforman este marco de análisis son erróneos. Aún más, el proceso de mostrar los errores que así se cometen, permite analizar bajo una luz diferente el problema de la necesaria concentración de poder. El objetivo de estas notas es mostrar esos errores y reconsiderar ese problema.

2. La política y su naturaleza instrumental

Para la visión que se comenta, la política es simplemente una cuestión de medios adecuados para la consecución de unos fines, y la posibilidad y razón de ser de éstos son, en última instancia, independientes de los primeros.

Ciertamente, la política tiene que ver en buena medida con el poder y con su ejercicio, y el poder no se explica ni se justifica por sí mismo. Es primordialmente un medio que adquiere sentido por referencia a los fines a cuyo servicio se encuentra.

La gran aceptación que tiene la visión de la política como algo puramente instrumental se explica menos por la reflexión anterior, que por el hecho —históricamente objetivo— de que la política ha pasado a ser, durante varios decenios, una cuestión de cómo acceder a los servicios que provee el Estado y de cómo demandar y provocar transformaciones en esa provisión estatal de servicios.

El hecho de que ella haya predominado en la escena política no tiene en sí nada de reprochable. La realidad de los problemas sociales y económicos es inobjetable. Hay un cúmulo de necesidades básicas no satisfechas, y todavía existen enormes dosis de sufrimiento evitable, ligadas a los niveles de vida material que se observan.

No obstante, existe también una creciente conciencia de que hay problemas cuya naturaleza es estrictamente política. En otras palabras, la política no se reduce a su faz instrumental, sino que, a la vez, plantea problemas y propone soluciones cuyo análisis y enjuiciamiento poco tienen que ver con su aptitud en cuanto medio para lograr metas de naturaleza económica o propiamente social.

En parte, esos problemas tienen que ver con las condiciones y modalidades de ejercicio del poder, y con las posibilidades de control de ese ejercicio.

Se trata de cuestiones tales como las siguientes: la seguridad de las personas; la necesidad de un Estado de derecho; el reconocimiento y la protección de las libertades públicas fundamentales; los problemas vinculados a la estabilidad política, a la gobernabilidad de la sociedad y a los procesos de sucesión política; y así por delante.

Por otra parte, si bien la política tiene que ver con el poder y su ejercicio, ella no se agota en esos fenómenos. La política es, *también,* deliberación racional entre personas y búsqueda de concertación y consenso, de mayor o menor inclusividad social.

Esta dimensión de la política es tan universal como la anterior. Aun en el caso de una autocracia pura y estrictamente personalizada –una situación en que uno manda y el resto obedece–, el autócrata por lo menos tendrá que deliberar consigo mismo, y según alguna racionalidad. En la realidad, ese caso límite no se presenta jamás, y por excluyente que sea el régimen, la política poseerá un fundamento consensual, o de concertación y de deliberación racional.

La necesaria existencia de esa dimensión trae consigo un orden distinto de problemas, entre los que podrían destacarse los siguientes: los asociados a la distribución social del poder y a las oportunidades diferenciales de acceso a él; la naturaleza de las instituciones y procedimientos para la toma de decisiones; la participación y la representación; los distintos tipos de cultura política y sus efectos pertinentes; la calidad científica y técnica de las decisiones. Obviamente, hay muchas otras.

En suma, una fórmula política –democrática, autoritaria o totalitaria–, no constituye sólo un conjunto de medios idóneos para alcanzar ciertas metas materiales o imponer determinadas transformaciones sociales. A la vez, conduce a problemas vinculados al poder y a su ejercicio, y a la constitución de modalidades de convivencia política y propone, expresa o tácitamente, soluciones para esos problemas.

Por mejores o peores que sean tales soluciones, queda en pie un hecho claro: ellas son un ingrediente de la calidad de la vida, tan esencial como el resto del repertorio de soluciones que se ofrece para cuestiones de la más variada índole. En este sentido, y contrariamente a lo que algunos quisieran creer, no puede establecerse una escisión nítida y tajante entre las formas que asume la política y el desarrollo social.

Esto acarrea dos implicaciones de importancia. Por una parte, resulta que el juicio ilustrado –o que aspira a serlo– acerca del estado preferible o deseable de la sociedad, no puede prescindir de evaluar las formas que asume la política. Si prescinde de esa evaluación, se trata de un juicio incompleto, equivocado, que no es veraz.

Por otra parte, estos problemas estrictamente políticos a los que se ha hecho referencia no son simplemente problemas teóricos, acertijos intelectuales que significan un mayor o menor desafío a la inteligencia. Son problemas prácticos, provistos de una existencia social *objetiva,* independiente de puntos de vista o preferencias personales. Ello quiere decir que están presentes en cualquier sociedad, haciéndose sentir, exigiendo soluciones y constituyéndose en objeto de reivindicaciones sociales. Hay quienes los niegan, pero su realidad se impone aun contra esas voluntades obstinadas.

La idea de la necesaria concentración de poder como prerrequisito del desarrollo social implica una opción por respuestas represivas a estos problemas. La verdad es que esa expresión apenas es algo más que un eufemismo para designar una alta capacidad represiva.

Se trata, entonces, de una modalidad de respuesta muy peculiar, que posee la particularidad de resolver estos problemas mediante el expediente de acallar sus expresiones sociales o, en el mejor de los casos, ignorándolas. No obstante, según se señaló, éstos son problemas pertinaces, impuestos por la naturaleza misma de las cosas. La solución represiva podrá mantener una relativa calma

durante algún tiempo, pero pronto las dificultades reemergerán, frecuentemente en virtud del ejercicio mismo del poder.

No cuesta mucho imaginar una situación donde estos problemas políticos estén totalmente ausentes, o sean muy marginales y secundarios. En una sociedad estrictamente cooperativa, plenamente libre de conflictos, caracterizada por una absoluta uniformidad de la conciencia social, se alcanzaría esa meta. Hay situaciones autoritarias contemporáneas en que esa utopía ha operado como artefacto de justificación ideológica y de legitimación, a la vez que se ha constituido en una poderosa base motivacional para procesos de movilización social de enorme envergadura. La reaparición de problemas políticos, pese a los altos niveles de represión aplicados, muestra claramente cuán distantes se hallan esas sociedades de la utopía.

No son sólo los socialismos reales los que atestiguan en favor de la universalidad y permanencia de los problemas políticos. Los así llamados procesos de transición democrática –el tránsito desde formas autoritarias a situaciones políticamente más libres y abiertas– se han generado tanto en virtud de problemas económicos y sociales, como en razón de dificultades inherentes al rodaje propiamente político del régimen.

Se demuestra así que la conclusión de la necesaria concentración de poder no posee el grado de certidumbre que se tiende a atribuirle. Frente a la existencia de problemas estrictamente políticos, la poderosa fuerza de la argumentación que conduce a ella comienza a debilitarse. Las cosas no son tan simples, como lo supone esa argumentación, y cualquier análisis que aspire a un mínimo de realismo debe incorporar la complejidad aquí apenas esbozada.

3. El problema de la definición de los fines

Aun aceptando la pertinacia de los problemas propiamente políticos, se podría argumentar en favor de un momento autoritario necesario para el desarrollo social, admitiendo que se trata sólo de una fase transitoria, de duración no muy bien definida, que debe forzosamente ceder paso a fases posteriores, en las cuales los problemas políticos recibirán un tratamiento adecuado.

Desde ese punto de vista, si bien se considera que la relación entre política y desarrollo social es primordialmente instrumental, se acepta a la vez que la consecución autoritaria de los fines que le son inherentes puede traer consigo "deseconomías" políticas.

Es decir, se acepta que la adopción y ejecución de una estrategia apta para el logro de *las* metas sociales puede implicar ciertos efectos colaterales, de carácter político, que son indeseables.

Tal como se habla del costo social de un proceso de crecimiento económico, se podría hablar análogamente del costo político del desarrollo social.

La dificultad que encierra esta visión reside en que ella sigue considerando los fines que dan contenido a la idea de desarrollo social como algo *exterior* a la política.

En otras palabras, el estado deseable o preferido de la sociedad –la buena sociedad– se define desde fuera de la política y con independencia de ella. Por

esa razón la política es meramente un instrumento al servicio de metas que, en cierto sentido, le son impuestas.

La discusión de esta postura requiere de un breve rodeo, puesto que exige ocuparse, someramente, de la cuestión de cómo se definen los fines sociales, esto es, aquellos hacia los cuales se estima que la sociedad debiera orientarse.

Ciertamente, el tema de los fines puede recibir un tratamiento y una expresión muy intelectualizados y de un carácter altamente profesional. Es lo que vienen haciendo, desde hace siglos, los filósofos o los teólogos y, contemporáneamente –expresa o tácitamente, de buena o mala gana–, muchos científicos sociales y tecnócratas.

El problema de si esas versiones altamente intelectualizadas y profesionalizadas constituye o no un real conocimiento de fines, es algo que no debe preocupar aquí. Aun si se responde afirmativamente, resulta claro que la sola expresión pública de ese conocimiento -por ejemplo, en una obra culta– no le confiere eficacia social.

Para adquirir eficacia social, las ideas sustentadas necesitan de mediaciones políticas. Naturalmente, la cadena de mediaciones que conduce desde la obra individual o de un pequeño grupo intelectual, hacia una cultura ampliamente difundida y que se constituye en una fuerza social activa, es una cadena compleja.

Lo anterior requiere de una matización adicional. La producción intelectual no se desarrolla en un vacío social. Recoge su materia prima de lo que está aconteciendo en la propia sociedad, y es sensible a múltiples influencias que tienen que ver con lo que pasa en otras sociedades y con climas culturales que trascienden las fronteras nacionales.

Ello lleva de inmediato a otra consideración. La expresión altamente intelectualizada y profesionalizada no es la única modalidad concebible de definir los fines sociales. En el seno mismo de la sociedad siempre hay, en etapas diversas de gestación, reconstitución o descomposición, distintas modalidades de *sentido común* social –para usar la noción de Gramsci–, asociadas a distintos grupos sociales. De otra manera, junto con las visiones cultas hay también visiones sociales de lo que es la buena sociedad, y ambos tipos de visiones se fecundan mutuamente, según procesos nada simples y no forzosamente armónicos.

En el caso de estas visiones sociales, su dependencia de la política es aún mayor. No se trata sólo de que, para adquirir eficacia, necesiten de mediaciones políticas. De hecho, ellas se gestan *en* procesos que son políticos. Mientras no se expresen en reivindicaciones y acciones de naturaleza colectiva –provistas de una mínima orientación política–, son sólo una masa amorfa de anhelos, resentimientos y esperanzas.

Resulta, así, que la política es mucho más que un instrumento al servicio de fines sociales. Es *también*, y quizás primordialmente, un elemento esencial de los procesos históricos de definición de esos fines. Es cierto que la ilustración francesa prestó a la revolución su contenido –doctrina, ideario, valores, ideología–, pero esa sustancia descansaba en procesos culturales masivos, que estaban constituyéndose políticamente y, para ser socialmente eficaz, necesitó de un proceso político de elaboración y síntesis, que lo convirtiera en algo socialmente activo.

Visto desde el punto de vista de los sentidos comunes existentes en la sociedad, el problema de la definición de los fines sociales está íntimamente ligado con la dimensión deliberativa de la política.

En gran medida, la política, como deliberación, versa sobre la definición de fines sociales. En este punto, las formas políticas imperantes pueden realizar la dimensión de deliberación, otorgándole legitimidad y haciéndola socialmente muy inclusiva, o pueden optar precisamente por lo contrario.

Obviamente, la idea de un costo político del desarrollo social escoge lo segundo. La razón de esta opción reside en que, quizás inadvertidamente, el problema de la definición de fines sociales es tratado a la luz de un modelo bastante peculiar. Si hay necesidad de ponerle una etiqueta, se lo podría llamar *modelo vanguardista.*

Su rasgo principal consiste en practicar un cierre del problema de los fines, postulándolo como resuelto, por lo menos en su parte esencial. No se trata de que en este modelo se prescinda de la raíz social última de los fines. Simplemente, se legitima el cierre afirmando que se dispone de un firme conocimiento de los fines —como en la tesis de la conciencia objetiva del proletariado de Lukâcs, o en las doctrinas de la seguridad nacional—, o que los fines adoptados se corresponden, con una certeza patente, con el sentir de la inmensa mayoría.

En el momento histórico-práctico del cierre, es decir, cuando los fines sociales postulados como los verdaderos fines comienzan a ser impuestos a través de un rápido proceso de concentración de poder, es posible que exista una importante correspondencia entre esos fines y sentidos comunes que son socialmente mayoritarios.

Si esa correspondencia se mantuviera en el tiempo, podría efectivamente hablarse de un costo político del desarrollo social. La concentración de poder, cristalizada en formas autoritarias estables implicaría sólo postergar la solución de los problemas políticos, o solucionarlos inadecuadamente mediante la aplicación de altos niveles de represión. Pero ello podría estimarse como un sacrificio aceptable, compensado por el progreso hacia las metas postuladas.

La primera dificultad de esa manera de ver reside en que, al suprimirse la dimensión deliberativa de la política, se suprimen, a la vez, las posibilidades de que se compruebe públicamente, de manera regular y periódica, la permanencia de la correspondencia entre fines y sentires sociales que pudo haber existido al comienzo. Toda la evidencia existente señala que los sondeos de opinión, quizás el medio más aceptable para el desempeño de esa función de verificación pública, no son siquiera un mal sustituto de la deliberación política.

De esta manera, esa correspondencia se torna un asunto de pura fe, o adquiere una naturaleza hipotética eminentemente precaria.

Por otra parte, a la vez que la sociedad no puede sino continuar sujeta a cambios, en gran medida debido precisamente a los mismos procesos de desarrollo social, la deliberación sigue adelante en el seno de la sociedad. Ni aun las formas totalitarias más extremas logran suprimirla, según lo demuestra la experiencia histórica. Pero al no existir vías públicas y legítimas de deliberación, ella asume modalidades informales o francamente ilegítimas, que enfrentan constantemente el riesgo de ser reprimidas.

En virtud de esos procesos de deliberación pueden surgir nuevos sentidos comunes en grupos sociales importantes, que posiblemente sean contradictorios con los fines sociales oficialmente declarados. O bien, y éste es quizás el caso más frecuente, esos fines oficiales pueden ser objeto de reelaboraciones y redefiniciones sociales múltiples, que si bien no llevan a una contradicción absoluta con éstos, sí exigirían la consiguiente reformulación, como condición para evitar conflictos endémicos que se prolongan en el tiempo sin resolverse. Como dice Fernando Henrique Cardoso, surgen dialécticas negativas, incapaces de una superación que las lleve a un plano superior de síntesis.

No obstante, la naturaleza autoritaria de la política impide que esas reformulaciones se lleven a cabo. Obviamente, la probabilidad de que la demanda por nuevos fines sea tomada en cuenta, provocando cambios de importancia en la definición oficial de fines, es aún menor.

Así, los procesos de deliberación que fatalmente continúan en el seno de la sociedad y los resultados a que ellos llevan, no se integran a la dirección política de la sociedad. Inversamente, se los reprime.

De esta manera, se desemboca en una situación caracterizada por tres rasgos. Primero, es cada vez más difícil estimar la correspondencia que pueda existir entre fines oficialmente reconocidos y los sentidos comunes asociados a los diversos grupos sociales. Segundo, no hay instituciones y mecanismos que permitan modificar, con alguna rapidez y eficiencia, los fines oficialmente reconocidos. Finalmente, no existen tampoco vías para determinar la aceptabilidad social del sacrificio que se está imponiendo en aras del desarrollo social. Se sabe que hay un costo político, pero se ignora cómo se compara con los beneficios que teóricamente lo compensarían.

Si esa situación dura suficiente tiempo, conduciría a un creciente divorcio entre las élites políticas y tecnocráticas, por un lado, y la sociedad por el otro. Se entra, así, en un círculo vicioso, en que la distancia entre élites y masas produce represión, y la represión produce más distancia.

En esas condiciones, lo que se obtiene, por último, es una situación de pura dominación. En ella comienza a perder sentido la noción misma de desarrollo social y, por lo tanto, la idea de un costo político asociado a ese desarrollo. En el extremo, lo que existe es lisa y llanamente despotismo.

4. Los efectos perversos de los medios políticos

Según se señaló, una de las premisas en que descansa la argumentación a favor de la concentración de poder como requisito del desarrollo social es que el ritmo y la velocidad con que éste proceda es independiente tanto de las metas mismas que se persiguen como de los medios políticos que se emplean.

Respecto a los fines que se persiguen, esa independencia es más que dudosa. Autores como Boudon han puesto de relieve la existencia de efectos perversos –vale decir, imprevistos e indeseables, que se siguen de un curso de acción o de una decisión–, y han aducido argumentos que hacen plausible la hipótesis de que estos efectos son muchos más frecuentes y generales de lo que se supone.

De esta manera, es posible que los mismos fines perseguidos puedan generar, al ser puestos en práctica, efectos *nuevos* que contradigan esos fines

declarados, o que produzcan un contexto general que redefina profundamente su puesta en práctica.

En el caso de los medios políticos empleados, la verificación de que pueden provocar efectos perversos es probablemente mucho más antigua.

Hay casos en que esa comprobación es tan patente y fácil de hacer, que hablar de efectos perversos en ese caso es estirar un concepto más allá de lo que legítimamente puede dar.

Así, por ejemplo, la idea de la necesaria concentración de poder encuentra diversas expresiones operacionales, es decir, opciones estratégicas específicas para alcanzar esa concentración. La guerra civil es una de esas opciones. Mediante ella, en el supuesto de que se alcance la victoria, se obtiene esa concentración de poder, y es posible entonces poner en ejecución políticas orientadas por los fines sociales oficialmente reconocidos. Esto es, oficialmente declarados por los vencedores.

Pero una guerra civil conlleva efectos tan conocidos como para estar incorporados al acervo cultural de la humanidad: produce ruina económica, altera las estructuras demográficas, provoca un drenaje importante de recursos humanos, financieros y materiales, desarticula las relaciones sociales, trae una secuela de altísimos niveles de represión por tiempos prolongados, militariza la sociedad, profundiza los clivajes existentes y, como medida de "superación" de esa profundización de clivajes, puede llevar a genocidios, con todas sus implicaciones para las formas de moralidad socialmente aceptadas.

A partir de esas condiciones, la puesta en práctica de los fines constitutivos del desarrollo social no puede ser sino un remedio grotesco de la visión que originalmente se tenía. Según muestra la experiencia histórica, los fines perseguidos resultan profundamente distorsionados por esas condiciones iniciales.

Como bien se ha dicho, es imposible hacer pasteles con barro. Para hacer pasteles, hay que contar con harina, huevos, azúcar, etc. Si se opta por usar barro –y muchas veces hay una real posibilidad de optar–, o si sólo se dispone de barro, se podrá intentar hacer algo, pero no resultarán pasteles. Lo mismo sucede con los medios políticos. Algunos son idóneos para producir ciertos resultados y otros lo son para provocar otros resultados. Lo que no es admisible es que se pretenda con ciertos medios alcanzar determinados resultados, cuando los medios en cuestión no son idóneos para ello.

Hay otros ejemplos que apuntan a la generación de efectos perversos más sutiles y menos fáciles de detectar.

Existe evidencia de que la operación de los regímenes burocrático-autoritarios latinoamericanos de las últimas dos décadas ha comenzado a producir un tipo inédito de demanda social. Esto es perceptible en distintas clases de organizaciones intermedias: sindicales, comunales, juveniles, étnicas, etc.

El rasgo distintivo de esta demanda social es su reivindicación de *autonomía,* no sólo respecto de las organizaciones políticas partidarias existentes con antelación al advenimiento del autoritarismo o que han surgido después, sino también respecto del Estado, al cual se le define en términos de una relación negativa y de desconfianza. Esa autonomía no tiene tampoco un carácter

puramente corporativo. En realidad, es algo así como una pretensión de hacer política prescindiendo de mediaciones más inclusivas, como los partidos o el Estado. Es la pretensión de ser actor político por derecho propio.

Se pueden avanzar algunas hipótesis acerca de la emergencia de este fenómeno. Por una parte, las prácticas ideológicas de los procesos de concentración de poder poseen un marcado contenido antipolítico. Cualquiera que sea su signo, tienden a privilegiar modalidades de acción colectiva con orientaciones primordialmente económicas o de cooperación social voluntaria o semivoluntaria. En el caso de los regímenes burocrático-autoritarios recientes, ese antipoliticismo se complementa con un fuerte antiestatismo. A fin de cuentas, la difusión de estos contenidos ideológicos alcanza algún impacto.

Por otra parte, es inherente a los procesos de concentración de poder imponer un alto costo a las modalidades más políticas de acción. La actitud negativa, genérica, frente a la política, es entonces profundamente racional. Presta utilidad, en cuanto permite soslayar riesgos que pondrían en un peligro cierto las iniciativas de organización y acción o, por lo menos, es el producto de un proceso de aprendizaje social perfectamente explicable.

Lo mismo acontece con la actitud negativa frente al Estado. En los procesos de concentración y de consolidación de esa concentración, el Estado no muestra precisamente su faz más benévola. Por el contrario, esos procesos provocan altos niveles de represión aplicados masivamente. Hay así una experiencia social negativa en la relación con el Estado, que su faz benigna –el Estado providente– no alcanza a compensar.

Finalmente, los procesos de concentración de poder destruyen la sociedad política o, al menos, la deterioran de manera importante. Como consecuencia, las únicas instituciones capaces de albergar y dar expresión a los distintos tipos de demanda social están en la sociedad civil, se rigen por lógicas que o son manifiestamente antipolíticas y antiestatistas, o guardan una relación profundamente ambigua con la sociedad política y el Estado. La Iglesia es el ejemplo por excelencia. Pero también hay otras, como las asociaciones que estructuran su identidad colectiva en torno a referentes regionales o étnicos.

Se trata de un efecto no previsto de los procesos de concentración de poder. Podría discutirse si este efecto es, a la vez, indeseable. En todo caso, lo cierto es que a la larga puede plantear serias dificultades de integración. De profundizarse lo suficiente, más que a un pluralismo social –quizás deseable–, puede conducir a una fragmentación casi feudal, donde la capacidad colectiva, es decir, estatal, de llevar adelante el desarrollo social se vería sensiblemente afectada.

Bajo condiciones de concentración de poder, la conciencia social de efectos de este tipo, expresada públicamente, es algo que sobrevendrá muy tardíamente. Esto es cierto *también* en el caso de efectos perversos generados por el propio desarrollo social. Ambas clases de efectos perversos cobrarán eficacia social con mucha antelación al hecho de que se constituyan en un problema social patente, con claros alcances nacionales. La razón de este desfasaje es la supresión de mecanismos legítimos de deliberación –la destrucción o grave deterioro de la sociedad política– y su muy lenta reconstitución a partir de esa supresión. Como los efectos poseen una dimensión perversa, la situación autoritaria está en clara desventaja respecto de situaciones más abiertas.

De esta manera, la proposición de que la concentración de poder es un requisito del desarrollo social resulta, nuevamente, no ser tan transparente como algunos pretenden.

Por una parte, los medios políticos concretos poseen una cierta especialización en relación con los fines a cuyo servicio pueden estar. Cualquier medio no es idóneo para alcanzar cualquier fin. La opción por ciertos medios impone restricciones sobre los fines que con ellos se pueden obtener. A su vez, la opción por ciertos fines restringe la amplitud del espectro de medios que pueden emplearse.

Por otra parte, la utilización de determinados medios posiblemente traiga consigo efectos negativos para el logro de los fines sociales. Si estos efectos son auténticamente perversos, es decir, imprevistos, su detección es mucho más tardía bajo condiciones autoritarias. Por lo tanto, son menores las posibilidades de intervenir eficazmente en ellos.

5. Conclusión: el problema de la formación de mayorías nacionales

A la luz de la argumentación precedente, la idea de un estadio autoritario como condición del desarrollo social es criticable.

No obstante, las críticas no permiten inferir que el desarrollo social exija un Estado débil. La evidencia disponible lleva a concluir que cualquier intento exitoso de superar las condiciones existentes supone una autoridad vigorosa, capaz de gobernar efectivamente.

La argumentación precedente es un alegato contra la concentración de poder. Se podría hacer una argumentación similar contra un postulado de fragmentación de poder. Germani expuso esa argumentación, de manera concisa y brillante.[1] La fragmentación del poder tiene efectos destructivos, como se ha observado en diversos países latinoamericanos. La proliferación de grupos, partidos, organizaciones sindicales, redes de solidaridad, *lobbies,* entidades religiosas, étnicas, ideológicas, etc., lleva a situaciones a veces insolubles en que el poder se paraliza, el veto recíproco posterga indefinidamente los problemas, o conduce a soluciones de compromiso que no tienen efecto, o lo tienen negativo, todo lo que anula la posibilidad de planificación. En suma, se desemboca en lo que, en Italia, se ha llamado inmovilismo, la incapacidad de tomar decisiones.

Siempre hay una salida intelectual fácil para esta clase de problemas. Ella reside en hablar de una dialéctica entre los dos polos –la dialéctica de la fragmentación y la concentración–, o de la necesidad del justo medio, el necesario equilibrio entre concentración y fragmentación. Ni la dialéctica ni el equilibrio resuelven nada. Lo que se requiere es individualizar estrategias específicas, que se sometan a ciertas restricciones y, a la vez, estén provistas de determinadas potencialidades.

En términos de lo ya expuesto, habría que someter a la estrategia en cuestión a las siguiente restricciones:

---

[1] Gino Germani, "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", en *Crítica y Utopía,* 1, septiembre, 1979, pp. 62-63.

a) Posibilitar una solución razonable a los problemas estrictamente políticos.

b) Mantener niveles de deliberación pública legítima, que permitan una correspondencia entre los fines oficialmente declarados y los sentires sociales predominantes.

c) Posibilitar la operación de una autoridad gubernamental fuerte; capaz de adoptar decisiones y ejecutarlas para así conducir a una superación progresiva de los problemas.

La exigencia de un sistema político democrático es, quizás, una condición necesaria para una estrategia de esa índole. El punto es, sin embargo, debatible. Esa exigencia es, en efecto, necesaria. Pero en esa apreciación hay, junto con razones de orden analítico, mucho de subjetividad. Pudiera ser que otras formas políticas fueran capaces de ajustarse a esas restricciones de manera razonable. En todo caso, es evidente que una democracia política, pudiendo ser una condición necesaria, no sea una condición suficiente. Su existencia garantiza soluciones razonables a las dos primeras restricciones planteadas, pero no resuelve, *por sí misma,* la necesidad de una autoridad capaz de gobernar efectivamente. La seducción de las fórmulas autoritarias puede provenir, en buena medida, de ese hecho.

El desarrollo social parece exigir no sólo una democratización política de la sociedad, sino también que esa democratización se oriente hacia la constitución de consensos sociales provistos de una inclusividad importante, es decir, hacia la formación de mayorías nacionales.

Si esa idea se toma en serio, y no se la utiliza sólo como simple artefacto demagógico, hay que entender que no se trata de una fórmula mágica. Contrariamente, ella denota, más que realidades existentes, un tipo de proyecto: una manifestación de voluntad política, cuyo camino está erizado de reales dificultades.

Para comenzar, no se trata simplemente de concertaciones políticas y sociales coyunturales, o de un acuerdo sobre la base de unos intereses tan generales como el de una redemocratización política genérica de la sociedad. Lo que se requiere es un consenso estable, que implique un equilibrio satisfactorio de intereses sociales mayoritarios.

Un consenso semejante no se logra de una vez y para siempre. Su estabilidad depende de la permanencia de procesos de legítima deliberación pública y de la existencia de mecanismos y habilidades políticas que posibiliten síntesis sociales efectivas de esos procesos de deliberación.

Por otra parte, esa visión orientada hacia la formación de mayorías nacionales tiene que inclinarse ante el hecho patente de que la sociedad es heterogénea, y que lo es en grado importante. Una de las peores plagas de las tradiciones de pensamiento y de las prácticas políticas latinoamericanas ha sido el mito de que existe una importante homogeneidad social, si no efectiva, lo cual evidentemente no es cierto, por lo menos potencial. Bajo el amparo de ese mito, la noción de una mayoría nacional se hace equivalente con la idea de un momento autoritario necesario para el desarrollo social. No se trata de la formación de una voluntad colectiva a la Rousseau, sino de la continua elaboración y reelaboración de un consenso que incluye elementos muy disímiles entre sí.

La lista de dificultades podría prolongarse. Para finalizar, baste con añadir que la condición de posibilidad esencial de un estado de cosas con ese carácter es la existencia de abundante talento político.

En este punto, es bien poco lo que pueden añadir los científicos sociales y los tecnócratas. El análisis y la investigación son capaces de iluminar restricciones generales, a las cuales un político responsable debería sujetarse, y difundir y socializar valores y juicios éticos. Es difícil que puedan ir más allá. No hay ciencia ni academia que pueda enseñar a los políticos a hacer política, ni menos a hacerla con talento. Aquí, como habría dicho Weber, estamos librados al curso de la historia; por lo tanto, al destino.

LA FACTIBILIDAD POLITICA DEL DESARROLLO SOCIAL

Rudolf Rezsohazy

Mi intención en este trabajo es presentar algunas hipótesis acerca de los factores políticos que limitan las posibilidades de maniobra del planificador social o, lo que es similar, analizar la factibilidad del desarrollo social.

Voy a considerar cinco factores que limitan esa factibilidad política de la planificación social. El primer factor limitante es constituido indudablemente por los recursos que el poder político pone a disposición del desarrollo social. Aquí se plantea un debate de filosofía social: ¿cuál es la prioridad? , ¿cómo se relacionan las inversiones económicas con los gastos sociales? Estas preguntas constituyen el centro de atención de otra de las partes de este libro y, por consiguiente, juzgo inútil volver a tratarlas. Será suficiente únicamente con subrayar que en ellas hay una primera limitación.

La segunda proviene de la multiplicidad de los valores, de las aspiraciones, de las necesidades, de los intereses, que coexisten y pueden oponerse en una sociedad moderna o en vías de industrialización. Si en términos de principio la política social debe ser una respuesta conveniente a una demanda social, cabe reconocer también que esta demanda social no se expresa unívocamente. En su expresión están presentes todas las contradicciones de una sociedad en movimiento. Se plantea, entonces, un nuevo dilema: ¿cómo integrar los deseos y anhelos divergentes de los varios grupos y clases de la población en un programa coherente? La tarea es tanto más complicada cuanto que la expresión de las necesidades puede hacerse de manera ambigua y reflejar solamente preocupaciones de prestigio, o los efectos de la publicidad. Así, mientras que la base de una política social democrática son las aspiraciones del pueblo, estas aspiraciones inmediatistas pueden oponerse a los intereses del mismo pueblo a mediano o largo plazo.

La tercera limitación surge de la pluralidad de actores: partidos o en los sistemas más monolíticos, fracciones políticas, sindicatos, grupos de presión de toda índole. Estos múltiples actores representan, defienden y promueven los valores, las aspiraciones y los intereses de las distintas capas de la población. Es

aquí que se coloca la oposición entre la lógica del planificador, quien se considera la encarnación de la razón y del bien común y cree estar por encima de los intereses particulares, y la lógica particular de los actores que se enfrentan por la influencia y el poder político y social.

En el campo político, donde evolucionan y se enfrentan estos actores, el debate se resuelve, en última instancia, por la capacidad de movilización de recursos de poder que cada actor detenta. Estos recursos son múltiples: la disposición del capital y de las inversiones, que es la fuente del poder del patronato; el control de la mano de obra organizada, que es la fuente del poder de los sindicatos; el control de los conocimientos, que es la fuente de poder de los intelectuales; el control de la información o, para la Iglesia, la producción del sentido, la producción de las significaciones, la producción de los símbolos, llevando consigo la capacidad de producir también la protesta moral. Y, naturalmente, hay también el control de la fuerza. Puede verse fácilmente que los conflictos que tienen lugar y en los que se invierten estos recursos de poder, se rigen por sus propias reglas del juego. Estas nada tienen que ver con la lógica del planificador social. Al contrario, constituyen el obstáculo mayor para que ésta pueda manifestarse.

La cuarta condicionante política del desarrollo social es la capacidad decisional del mismo sistema político. Ella depende, a su vez, de varios elementos. Así, influye el número de actores que comparten el terreno público. Importa, también, el reparto del poder entre tales actores. Tiene significación el sentido que cada uno de ellos entiende de lo que es el interés común. Son decisivas la gravedad y la intensidad de los debates. Y, también, el grado de división o de consenso entre los actores. Y depende, finalmente, de la capacidad y de la determinación de gobernar por parte del Estado.

En el Simposio se vio, en los casos del Perú y del Caribe, la falta de autonomía y la consecuente disminución de la capacidad de decisión del poder público, a raíz de su dependencia de poderes económicos externos. Esta situación se repite en numerosos países de América Latina, y demuestra que el Estado nacional, tal como existe ahora, salvo tal vez en el caso del Brasil, no ofrece una dimensión suficiente ni en términos de población, ni de riqueza, ni de mercado interior, como para representar un contrapeso significativo frente a los polos económicos mundiales, vale decir, Estados Unidos, la Comunidad Europea, Japón, o el bloque de Europa del Este. No hay, como yo lo veo, posibilidades de salir de esta situación de dependencia, sin abandonar los particularismos y sin entrar en un proceso rápido de integración, cuya finalidad sea la construcción de un centro de poder supranacional.

No creo que las formas institucionales que adopta un país estén directamente ligadas a la capacidad decisional del sistema. Hay democracias muy eficaces, como hay también otras, paralizadas. Asimismo, gobiernos autoritarios pueden ser de una ineficacia perfecta o, alternativamente, pueden resolver los problemas que se les plantean. La preferencia por una u otra forma institucional resulta de consideraciones filosóficas sobre la naturaleza del hombre y de la sociedad. En cuanto a la capacidad decisional las democracias oscilan entre una situación en donde los actores y, especialmente, los grupos de presión participan en el proceso de decisión pública y contribuyen, por vía de negociación y concertación, a la elaboración de la política social y una situación en donde las

pretensiones contradictorias de los grupos se anulan, produciéndose una constelación bloqueada. En Bélgica, estas dos situaciones se alternaron según la coyuntura económica. La prosperidad, cuando se trata de repartir las ganancias, favorece la concertación; la crisis, cuando se trata de repartir los sacrificios, favorece el conflicto. Ahora, en mi país, se está saliendo de una situación bloqueada, a raíz de elecciones recientes y de la formación de una nueva coalición gubernamental, que parece neutralizar a los grupos de presión y aumentar la capacidad decisional del poder público.

La quinta y última limitación está dada por la rigidez, la resistencia y las constricciones por parte de las estructuras económicas, sociales y culturales. No tengo ninguna visión mística de estas estructuras, ni les atribuyo una fuerza determinante absoluta. Las estructuras de hoy son simplemente las acciones o las omisiones heredadas de los hombres de ayer y, como tales, son modificables por las acciones de los hombres de hoy. Pero tienen un peso, una inercia pasiva y una resistencia activa. Entre los actores, hay algunos que vigilan el mantenimiento de estas estructuras. Así, la libertad de iniciativa y la libertad de creación del planificador social se definen por la permeabilidad, la elasticidad, la disposición de las estructuras para admitir el cambio.

Quisiera terminar con algunas consideraciones sobre la utilización de los incentivos como un instrumento válido de planificación social. El informe del señor Lewis menciona varias veces la puesta en práctica de incentivos por los gobiernos caribeños para implementar objetivos de política social. En otras ponencias también frecuentemente se hizo referencia a incentivos y estimulaciones. Se trata de un método importantísimo, que podría aumentar la eficacia del planificador social. Pero el uso y la relevancia de los incentivos en materia de desarrollo social son muy poco conocidos. Se exige una tarea metodológica fundamental, que se está desarrollando ahora en algunos centros universitarios.

En todas las interacciones sociales se emplean incentivos si los mecanismos automáticos no dan resultado. Cuando un muchacho ofrece un ramillete de flores a una amiga recurre a un incentivo para avanzar en su estrategia de conquista. En el campo de la política social, la pregunta es cómo seleccionar los incentivos más efectivos y dónde se coloca el umbral de efectividad de un incentivo.

La intención del desarrollo social es modificar el comportamiento de un público dado. Para eso trata de utilizar un incentivo cuya intensidad sea suficiente como para cambiar los comportamientos prevalentes sostenidos por las costumbres, los valores, los intereses vigentes.

Se ve inmediatamente que hay aquí un tremendo dilema ético: ¿Cuáles son los incentivos legítimos compatibles con la dignidad y con la cultura de la gente? ¿Cuáles son los incentivos compatibles con la participación y dónde comienza la manipulación? También se plantean problemas metodológicos, entre los cuales pueden citarse: ¿Cómo asegurar la visibilidad del incentivo, su percepción por el público, así como su adecuación con las mentalidades? ¿Cómo asegurar la univocidad del incentivo, y evitar que contradiga otros objetivos sociales deseables o que produzca efectos perversos? ¿Cómo asegurar la instrumentalidad del incentivo o, en otras palabras, cuál es el medio adecuado para el objetivo buscado? ¿Cuál es la cantidad suficiente de incentivo para

desmantelar las oposiciones, liberar los proyectos, conducir al público a recalcular el óptimo de sus elecciones?

Yo creo que si se pudiera dar un comienzo de respuesta a estas preguntas, se habría dado un importante paso adelante en el esfuerzo de orientar al destino.

ESTADO, POLITICA SOCIAL Y CRISIS DE LEGITIMIDAD*

Eduardo S. Bustelo / Ernesto A. Isuani**

En el Tercer Mundo y, especialmente en América Latina, se viene dando cada vez mayor énfasis a las denominadas políticas "sociales" o a los "aspectos sociales" o a las "dimensiones sociales" del desarrollo. Lo "social" aparece así, en primera instancia, como algo "separado" o "específico" o "diferenciado" de algunas otras dimensiones o aspectos que podrían ser denominados "económicos" o "políticos".

En la base de esas preocupaciones, no podría dejar de reconocerse el agravamiento constante de los problemas sociales, especialmente en términos de una agudización creciente de los desequilibrios en la distribución, que ha llevado a que importantes sectores de la población, hayan sido excluidos de los beneficios del desarrollo económico. A lo anterior, debe agregarse que las respuestas del Estado a dichos problemas "sociales" se han caracterizado por su naturaleza casual e inarticulada y, frecuentemente, han estado desprovistas de las características "correctivas" con que se las pretende investir.

En términos políticos, las respuestas del Estado, en las sociedades en desarrollo, se han orientado, básicamente, a experimentar dos alternativas: una que enfatiza la distribución, pero produce, entre otras cosas, desajustes en la estructura productiva y desequilibrios en la matriz de relaciones sociopolíticas existentes; y otra, que privilegia la "eficiencia" del mercado, minimizando el rol del Estado, a costa de una agudización en la apropiación desigual del excedente.

Crisis constantes reflejan tensiones y desajustes por la pugna distributiva; autoritarismo e inflexibilidad ideológica han sido variantes ensayadas en muchas sociedades en desarrollo para detener el ritmo de la distribución y "restaurar" el

* Trabajo presentado al Tema 5.

** Las opiniones expresadas en el presente trabajo pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización a que pertenecen.

proceso de acumulación. De otro lado, los procesos de distribución "desbordaron" los parámetros que los podrían haber tornado políticamente factibles. En uno y otro caso, los ensayos han desembocado frecuentemente en procesos de "desgaste" o pérdida de legitimidad, cuya profundidad pareciera indicar que el conflicto es el modo prevalente de resolver las tensiones de la distribución en ese tipo de sociedades.

Para entender los procesos anteriores, pareciera útil abandonar los enfoques "sectorialistas" de "lo social" o "lo económico" y optar por una óptica más amplia que inscriba la denominada política social en el contexto de las políticas públicas, productos del Estado, y rescate, en todas sus dimensiones, el análisis de las posibilidades distributivas que allí se dan.

El esfuerzo de este trabajo será sintéticamente:

a) Reflexionar sobre la política social, a partir del sujeto que la genera, esto es, el Estado, e inscribir el análisis de la misma en el contexto más amplio de las políticas públicas, relevando la determinación fundamentalmente política de las mismas;

b) Discutir la validez de la distinción entre política económica y política social y presentar el problema social, o sea, de la distribución en el marco de tres modelos de políticas públicas;

c) Analizar las tensiones entre políticas de acumulación y de distribución y su relación con el fenómeno de la crisis de legitimidad:

d) Introducir consideraciones sobre la viabilidad de las políticas públicas, especialmente en un contexto de maximización de la igualdad social.

1. Estado, políticas públicas y su determinación política

Dado que las políticas públicas y, dentro de ellas, la política "social" presuponen la existencia del Estado que, en cierto sentido, las origina y desarrolla, es importante comenzar explicando qué se entiende por Estado. Ello tendrá consecuencias directas en la conceptualización de la política y en el desarrollo social como se verá posteriormente. Al igual que todo concepto de las ciencias sociales, el de Estado ha sido, es y, sin duda, continuará siendo objeto de gran controversia. Varias nociones básicas e ideas centrales de Estado pueden ser identificadas en la literatura. Indagar las distintas posibilidades del concepto escapa a los objetivos del presente trabajo, aunque una consideración más exhaustiva puede ser encontrada en un estudio de uno de los autores del presente ensayo.[1]

Conviene comenzar por afirmar, primero, que Estado y Sociedad no deben confundirse. La sociedad será definida, en términos generales, como una asociación humana dentro de un territorio determinado. Desagregando un poco más esta noción, conviene preguntarse qué existe al interior de dicha "asociación humana".

---

[1] Ernesto A. Isuani, *The State and Social Security Policies Toward Labour: Theoretical Elements and the Argentine Case.* Tesis de Doctorado, Departamento de Ciencia Política, University of Pittsburgh, 1979, Capítulo 1, Parte A.

Pues bien, al interior de una sociedad, hay individuos y grupos, que ocupan diferentes posiciones, determinadas por el acceso diferencial a la riqueza, al status o al poder.[2] Clase, estrato, sector, casta, estamento, etc., han sido conceptos que intentan expresar las diferencias sociales basadas en factores económicos, religiosos, étnicos, políticos o jurídicos. Entre ellos, el concepto de clase social, que enfatiza los factores económicos, tiene especial relevancia ya que, en las sociedades capitalistas, la diferenciación social adquiere una forma fundamentalmente económica.

Hay, pues, sociedad y clases sociales. Ahora bien, cómo distinguir entre las distintas clases. Un criterio razonable es la posición que los individuos ocupan en el proceso productivo y el procedimiento por el cual el excedente es apropiado. De esta forma, el concepto de clase social se refiere no sólo a la división del trabajo en la sociedad, sino también al hecho de que ciertas clases se apropian de una parte mayor del excedente.

Desde un punto de vista dinámico, el esquema es más complejo. En efecto, es preciso reconocer también que las clases y sus subdivisiones presentan configuraciones o perfiles distintos, de acuerdo a la sociedad particular en consideración. Esto es así porque, en la formación y características de las clases sociales, intervienen elementos tales como el nivel de desarrollo alcanzado por una sociedad determinada, las formas de dicho desarrollo, y los diferentes grados de organización política y conciencia ideológica.

El concepto de clase social tiene una base socioeconómica, ya que la clase social no es, por definición, una fuerza política. Ella se convierte en tal, cuando desarrolla intereses comunes y, sobre todo, cuando crea formas organizativas para defender esos intereses. En otras palabras, cuando las clases se esfuerzan por obtener el control del Estado y por fijar el contenido y la orientación de sus políticas.

Corresponde ahora avanzar en la conceptualización del Estado. En una primera aproximación, el Estado es un conjunto de organizaciones sociales de carácter burocrático,[3] especialmente, organizaciones de gobierno, administración y coerción, cada una de las cuales con capacidades específicas, a saber:

i) la capacidad de establecer el conjunto más amplio de normas y decisiones para la sociedad en su conjunto (organizaciones de gobierno);

ii) la capacidad de implementar dichas normas y decisiones (organizaciones administrativas), y

iii) la capacidad de asegurar, cuando sea necesario, dicha implementación, a través de la utilización o de la amenaza de utilización, de la coerción física (organizaciones coercitivas).

Se tiene, pues, la sociedad donde pueden reconocerse clases sociales y las fuerzas políticas que representan las clases sociales. De ello puede deducirse que

---

2 Stanislaw Ossowski, *Class Structure in Social Conciousness*, Free Press, Nueva York 1963.

3 Entre las varias características de las organizaciones burocráticas, Max Weber señala dos que son centrales en relación al Estado como conjunto de organizaciones burocráticas: orden jerárquico y esferas de competencia claramente definidas. Ver Max Weber, *Economy and Society*, Bedminster Press, Nueva York, 1968, Vol. I, Parte I, Capítulo III, p. 220.

las clases sociales no acceden directamente al Estado, sino cuando se constituyen en una fuerza política. En este tipo de relación pueden identificarse, básicamente, dos alternativas:

i) El Estado está controlado por una determinada fuerza política, ya sea por hegemonía,[4] o por la fuerza. En esta situación, muy poco frecuente en sociedades con una mínima heterogeneidad social, el Estado es un instrumento más o menos directo de dicha fuerza política.

ii) En los casos más frecuentes, el Estado aparece como un escenario de compromisos y negociación entre diferentes fuerzas políticas, implicando que los intereses de cada fuerza política deben contemplar o ser mediados por los intereses de las otras.

Esta última es la alternativa que interesa abordar. Ahora bien, cuando se habla del Estado como un campo en el cual distintas fuerzas políticas negocian, pactan o imponen sus intereses, hay que tener cuidado. En efecto, la relación intereses-fuerza política Estado no es puntual: varía, entre otras cosas, de acuerdo al proceso de acumulación, a la coyuntura política de que se trate, a las perspectivas según sean de corto o largo plazo; a la fragmentación de las distintas fuerzas políticas y sus pesos relativos. Aquí entra el concepto de autonomía relativa del Estado.[5]

En el marco de las consideraciones teóricas anteriores, es posible abordar ahora una conceptualización de las políticas públicas, las cuales constituyen, en un sentido general, los productos del Estado.

Una política es un conjunto de acciones destinadas a obtener determinados fines. Una omisión también debe ser considerada política, en la medida que

---

4 El término "hegemonía" es usado en el sentido gramsciano para indicar un tipo de autoridad basado en el consenso. En otras palabras, la o las fuerzas políticas dominantes gobiernan a través de un "liderazgo cultural", en contraposición al uso sistemático de la fuerza. Ver Antonio Gramsci, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y el Estado moderno,* Nueva Visión, Buenos Aires, 1973.

5 "Autonomía relativa" significa que, en algunos casos, el Estado puede actuar en contra de los intereses de corto plazo, inclusive de las clases más privilegiadas. Esto suele ocurrir cuando la fragmentación de dichas clases amenaza la cohesión de la sociedad. En tales oportunidades, el Estado sacrifica dichos intereses de corto plazo a cambio de la estabilidad en la sociedad. Aquí radica el fenómeno de la autonomía relativa del Estado. Es importante señalar que es "autonomía relativa" precisamente porque ella es referida sólo a los intereses de corto plazo de las fuerzas en juego. Esta autonomía no altera el orden societal y, por lo tanto, no altera cualitativamente la situación de quienes se benefician de ese orden. El Estado puede más fácilmente tornarse relativamente autónomo en ausencia de fuerzas sociales sólidas en la sociedad civil y en el desarrollo de un aparato burocrático altamente organizado y cohesivo.
En principio, el Estado desea mantener un orden social estable pero por razones diferentes a las de las clases privilegiadas. No es la búsqueda de lucro, sino la estabilidad y el crecimiento lo que mantienen a las organizaciones burocráticas como tales, esto es, su básico interés corporativo. Como indica Offe, "en la ausencia de acumulación todo y especialmente el poder del Estado (o el personal del aparato del Estado, sus varias dependencias y agencias) pueda tener en su propia estabilidad y desarrollo solamente puede ser obtenido si está de acuerdo con el imperativo de mantener la acumulación. Véase Clauss Offe, "The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation", en Linberg y otros, *Stress and Contradiction in Modern Capitalism: Public policy and the Theory of the State,* Lexington Books, Massachusetts, 1975, p. 124.

esté orientada a "implementar" un fin determinado.[6] Pero además, una política pública puede ser conceptualizada como resultante o síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones de gobierno del Estado. En otras palabras, las políticas públicas son el fruto de la lucha y negociación de dichas fuerzas.

Desarrollando y sistematizando estas nociones básicas puede establecerse cuáles son los principales componentes de una política pública.

i) Intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado.

ii) Que se expresan en una decisión o conjunto de decisiones (u omisiones);

iii) Traducidas en acciones (o inacciones);

iv) Con la intención de obtener determinado fin o fines.

Ahora bien, las políticas públicas no constituyen una respuesta al azar a los problemas que la originan. Por el contrario, las que versan sobre temas claves de la vida social, están dirigidas hacia dos conjuntos básicos de finalidades:

i) Determinar el papel que el Estado desempeña en la sociedad. Es, por lo tanto, un movimiento del Estado hacia la sociedad para la manutención del orden y armonía social.

ii) Obtener los elementos que el Estado necesita para desarrollar sus políticas y, por lo tanto, refleja un movimiento de la sociedad hacia el Estado, dando apoyo o legitimidad política.

Estos dos conjuntos de finalidades pueden ser ilustrados con una creciente literatura orientada a mostrar la determinación estrictamente política en la formulación e implementación de un área significativa de la denominada política social.[7]

De cualquier manera, sea en aras de mantener el orden y la armonía social, o de obtener apoyo político o legitimidad, las políticas públicas revelan siempre

---

6 Hugh Heclo, "Review Article: Policy Analysis", en *British Journal of Political Science,* enero 1972.

7 En el caso de América Latina, ver Carmelo Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality,* University of Pittsburgh Press- Pittsburgh, 1978; James M. Malloy, *The Politics of Social Security in Brazil.* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh 1979; y "Social Security Policy and the Working Clase in Twentieth-Century Brazil", en *Journal of Inter-American Affairs.* Vol. 19, Nº 1, febrero 1977; Mark Rosenberg, *The Politics of Health Care in Costa Rica: Social Security Policy-Making:* 1941-1975; tesis doctoral, University of Pittsburgh, Department of Political Science, 1976; Rose Spalding, *Social Security Policy Making: The Formation and Evolution of the IMSS,* tesis doctoral, University of North Carolina, 1978; Richard Wilson, *Social Security and Mexican Corporatism,* trabajo presentado al 7º Encuentro Nacional de la Latin American Studies Association, Houston, Texas, noviembre 1977; Austin G. Linsley, *Pressure Groups, the State and Social Security in Venezuela,* tesis doctoral, University of Pittsburgh, Department of Political Science; Ernesto A. Isuani, *op. cit.* y *Estado, sindicatos y seguridad social en la Argentina,* trabajo presentado al 7º Encuentro Nacional de la Latin American Studies Association, Houston, Texas, noviembre 1977. Respecto a Europa y Estados Unidos, ver Gastón Rimlinger, *Welfare Policy and Industrialization,* John Wiley and Sons, Nueva York, 1971; Hugh Heclo, *Modern Social Policies in Britain and Sweden,* Yale University Press, New Haven, 1974; Armold J. Heidenheimer et al., *Comparative Public Policy,* St. Martin's Press, Nueva York, 1975; Martin Schnitzer, *Income Distribution,* Praeger, Nueva York, 1974.

su *determinación básicamente política,* es decir, ellas son, primero y fundamentalmente, expresión de los intereses de las fuerzas que participan en las organizaciones del Estado. Esta determinación política es fundamental para entender la importancia de la viabilidad política de las políticas públicas, especialmente de aquéllas con énfasis distributivo.

Conviene ahora concentrarse en el enfoque tradicional de las políticas públicas, que disocia la política económica de la social, lo que, como se verá, es más que cuestionable.

2. Políticas Públicas y Política Social

Se dijo anteriormente que las políticas públicas son producto del Estado y que su orientación refleja los intereses de las distintas fuerzas políticas que las impulsan. Ahora bien, ¿cómo puede procederse al análisis del contenido de dichas políticas?

Las políticas públicas son un *conjunto* relativamente articulado de medios y fines. En consecuencia, política económica y política social son la misma cosa: una quizás más centrada sobre problemas relacionados al proceso de generación de recursos; la otra, más preocupada por la distribución. Al contrario del enfoque "clásico" que disocia "lo social" de "lo económico", aquí se sostiene que quien hace política "económica" hace, al mismo tiempo, política "social", y viceversa.

La justificación de esta afirmación es la siguiente: observando el proceso de producción material y el consumo puede verse que existen algunas proporciones e interdependencias. A nivel global, esto implica que, en una sociedad, deben definirse proporciones entre producción y consumo, entre consumo y acumulación, entre ingresos y consumo, etc., y decidir cómo se distribuye cada una de esas variables en una población determinada. Definir esas proporciones es la esencia del problema de la distribución, o sea, de la política "social".

El "qué" y "cómo" producir nunca está disociado del "para quién" producir y, en consecuencia, lo económico no puede divorciarse de lo social. Las políticas económicas siempre son sociales, esto es, tienen un impacto social (de cualquier signo) y, viceversa, las denominadas políticas sociales siempre tienen implicaciones económicas.

Definir distintas proporciones implica también admitir que la distribución tiene alguna "orientación": o es progresiva, o es regresiva. Así planteado, *el desarrollo social queda conceptualizado como una política pública siempre progresiva* siendo que los límites para la progresividad (o regresividad) son algo muy difícil de establecer. El punto tiene gran significación: una alteración significativa de esas proporciones puede desviar el curso de la producción, reducir el ritmo de crecimiento, producir situaciones de crisis o intensificar los conflictos sociales.

Planteada la unidad de las políticas públicas, corresponde ahora diferenciarlas. Para resumir la gran variedad de formas de políticas públicas que se han desarrollado históricamente, se las clasifica, básicamente, en tres "modelos". La palabra "modelo" pretende ser una representación paradigmática de la realidad,

sólo con propósitos analíticos. Por supuesto, ningún "modelo" se encuentra "puro" en la realidad: ésta es siempre más compleja, pudiéndose observar múltiples combinaciones de diferentes "modelos".

Como aquí preocupa la caracterización de la denominada política "social", *los modelos de políticas públicas serán distinguidos, básicamente, respecto al modo en que la política "social" o lo "social", es implícita o explícitamente definido.*

Históricamente, ha habido gran variedad de modalidades, o –como se dijo– modelos para establecer esas proporciones y relaciones entre clases sociales, sectores, regiones y los restantes componentes de una formación socioeconómica. Esto es, ha habido una variedad de modelos de políticas públicas, que pueden reducirse básicamente a tres.

En el primer modelo, es el mercado el que define las proporciones que establecen una determinada distribución. El razonamiento es como sigue: la sociedad es sólo la suma de los individuos y sus relaciones y, entre ellas, las más importantes son las de intercambio. A su vez, para que todo intercambio sea voluntario, es preciso que las partes intervinientes se beneficien de él. El mecanismo que expresa esa transacción voluntaria es el sistema de precios. Este, que surge de transacciones voluntarias entre vendedores y compradores en un mercado libre, puede coordinar la actividad de millones de personas, cada una buscando su interés individual, de tal modo que siempre se beneficia al conjunto social. El Estado y sus políticas no son necesarios: hay una "mano invisible" por la cual un individuo, en la búsqueda de su interés individual, maximiza, al mismo tiempo, el del conjunto social. En realidad, como se sabe, lo que se quiere decir al afirmar que el Estado no debe intervenir, es que el Estado debe respetar la posición diferencial de los individuos que concurren al mercado.

Se trata de un modelo de política pública "residual" o "asistencia", debido al papel marginal que otorga a las preocupaciones distributivas. Si existiese distribución, ella sería caracterizable como transferencias directas de un ciudadano o grupo de ciudadanos a otros más "desprotegidos": la transferencia es, en sí misma, altruista y caracterizable como "regalo". Los servicios denominados "sociales" no tienen por qué estar en manos del Estado, debiendo estar sometidos a las mismas leyes de la oferta y la demanda, y tener su precio en el mercado.

Este modelo correspondió a una fase de desenvolvimiento del capitalismo donde la coalición de clases que lo impulsaba no requería del aparato del Estado. No parece ser el caso de las versiones modernas de este modelo en que, para respetar la "distribución natural", se ha recurrido especialmente en las sociedades en desarrollo a sistemas autoritarios que garantizan su mantención. Tanto en su versión original como en las actuales, este modelo no parece muy preocupado con la legitimización, pero sí con la prevalencia del orden y la armonía social.

El segundo modelo de políticas públicas es "tecnocrático". Distinguir sus límites respecto del anterior puede ser difícil, pero ello no tiene ninguna relevancia. Su surgimiento parece asociarse a las "imperfecciones" del mercado como agente distributivo, de modo que se admite la intervención del Estado, aunque ello se fundamenta en la "eficiencia". Se trata de un concepto equívoco

y los economistas aún no se ponen de acuerdo sobre su significado.[8] No obstante, las bases de dicha "eficiencia" se limitan, en general, al desarrollo de una función supuestamente "objetiva", la así llamada función social de bienestar, que posibilitaría definir la distribución o las distintas proporciones sociales sobre bases "avalorativas". Demostrada empíricamente esta "objetividad", y mientras más cuantitativamente mejor, sólo queda aplicar la lógica que de ella se deduce: la relación medios-fines es, entonces, una relación *técnica* y no política.

Este modelo es el más frecuente en los países en desarrollo. Desde el punto de vista del análisis del desarrollo, aun cuando exista un reconocimiento creciente de las "dimensiones sociales" o "aspectos sociales" del desarrollo, o de los "enfoques integrados" del desarrollo, la visualización prevaleciente de "lo social" es reducida al análisis económico, siendo las variables "sociales" tratadas, en el mejor de los casos, como variables de "ajuste" de las formulaciones económicas.

Entre otras, y dentro del concepto de "correctivos", existe una visión prevaleciente de "lo social".[9] Esta es "lo social" reducido a los "sectores sociales". Se reconoce que el Estado debe intervenir para corregir algunos "desequilibrios" del desarrollo; la vieja distinción entre sectores "productivos" e "improductivos" o inversiones "productivas" e "improductivas" se torna insostenible. Se exige demostrar que los gastos en los sectores "sociales" son también inversiones "rentables" o "productivas". Las recientes teorías basadas en los recursos humanos, o el capital humano, o la inversión social, etc., son intentos de justificar, desde la ciencia económica, la acción del Estado en los

---

8 Hay grandes diferencias entre el utilitarismo de Bentham, el óptimo de Pareto y el principio de compensación de Kaldor-Hicls. Para una visión general de los problemas conceptuales de la economía véase L. M. D. Little, *A critique of Welfare Economics,* Oxford, 1950.

9 Otra visión, aquí sí un poco más creativa, es la política social como la política de empleo. En los países desarrollados ésta es una versión bastante difundida, aunque los economistas aún no logran un acuerdo. Al respecto véase el debate sobre las curvas Phillips. En los países en desarrollo, una versión menos 'tecnocrática' fue introducida sobre todo por la OIT. Consúltese su *Employment, Growth and Basic Needs: A One-World Problem.* Praeger Publisher, Nueva York, 1977. Esta perspectiva, basada en el empleo tiene principalmente dos problemas: el primero es que no sabe resolver la cuestión del avance técnico: la tecnología aquí es algo alucinante. El segundo es que la proposición de generar empleo "sin aclarar su contenido cualitativo, tiene un efecto redistributivo que puede ser muy deforme. Si esas fuentes de trabajo no producen bienes de consumo popular –si se trata el embellecimiento de una calle céntrica o de una fábrica de artículos suntuarios– los nuevos sueldos percibidos por los ex-desempleados aumentarán la demanda de aquellos bienes básicos sin que aumente su oferta. Si no se toman contramedidas fuertes, entonces aumentarán de precio, lo que significa disminuir el consumo de los demás grupos de bajos ingresos. Se tratará, pues, de una redistribución entre los pobres: los desempleados saldrán de la indigencia total a costa de los no tan pobres. Mientras tanto, los ricos aumentan su consumo real, pues esas nuevas fuentes de trabajo producen cosas para ellos". Oscar Varsavsky *Proyectos Nacionales,* Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971, p. 107.

sectores "sociales", en términos de la racionalidad tecnocrática de la eficiencia.[10]

Por último, este modelo tampoco está muy interesado por el problema de la legitimización. Después de todo, si las políticas son "objetivas" y existen métodos científicos para definirlas ¿para qué preocuparse? La racionalidad "econocrática" intenta aparecer como totalmente impermeable a cualquier tipo de racionalidad política[11], de modo que es frecuente que este modelo genere autoritarismo, especialmente en ausencia de excedente.

Finalmente, el tercer modelo, llamado "distributivo", lejos de ser un producto final para consumo, está todavía en desarrollo. Agrupar a un conjunto de concepciones heterogéneas: aquí la uniformidad no es bien vista. Sus bases teóricas pueden reconocerse en las teorías acerca de los efectos múltiples del cambio social y del sistema económico y, en parte, en la gran variedad de concepciones que tratan de maximizar el principio de igualdad social.[12]

Busca maximizar la distribución, lo que puede exigir alteraciones importantes en los mecanismos básicos de acumulación y distribución dado que la producción debe ser destinada a la satisfacción de necesidades, especialmente aquellas básicas, de toda la población.

En el centro de esta concepción se encuentra el Estado, que se comporta como el principal agente distributivo. Todo lo que sale del Estado debe ser distributivo y, por lo tanto, "social": la política industrial, la política energética, la política de transportes, la política de salud y bienestar, etc.

Al admitirse ese papel relevante del Estado y, al mismo tiempo, la posibilidad de cambios o transformaciones sociales, el planeamiento juega un papel importante. Se lo concibe como un conjunto de instrumentos que buscan la consecución de objetivos programables, entre los cuales, el más importante, es la maximización de la distribución. Por lo tanto, el planeamiento es teleológicamente orientado, revelando así su naturaleza *política* y no meramente técnica.

Dado que un modelo distributivo de políticas públicas persigue el cambio social y no se concreta a corto plazo, privilegia a la infancia y la juventud como

---

10 Consúltense las obras clásicas de Gary Becker, *Human Capital. Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education,* Nueva York, National Bureau of Economic Research, Columbia University Press, 1964; y M. Blaugh, *Economic of Education,* Penguin, Gran Bretaña, 1968. Consúltese en salud, M.H. Cooper y A.S. Culyer, *Health Economics,* Penguin Modern Economic Readings, Gran Bretaña, 1973.

11 Consúltese A. Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, System Analysis and Program Budgeting", en *Public Administration Review,* vol. 26, 1966, pp. 292-310. El término "econocracia" está tomado del excelente trabajo de Peter Self *Econocrats and the Policy Process: The Politics and Philosophy of Cost-Benefit Analysis,* The Macmillan Press, Gran Bretaña, 1975.

12 Un conjunto bibliográfico muy amplio puede enunciarse aquí. Las más influyentes provienen de Richard Titmus, *Essays of the Welfare State,* Unwin University Books, Londres, 1968; *The Gift Relation-Ship: Income Distribution and Social Change,* Allen and Unwin, Londres, 1971; *Income Distribution and Social Change,* Allen and Unwin, Londres 1974; y otras contribuciones anteriores. También en Oscar Varsavsky pueden consultarse, *Proyectos Nacionales, op.cit.; Hacia una política científica nacional,* Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1972; *Estilos tecnológicos,* Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1974; *Marco histórico-constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias,* Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1975.

los principales destinatarios del esfuerzo distributivo. Aún más, en la medida que presupone un fuerte énfasis en la creatividad e innovación social, todo intento de definir una "sociedad alternativa" debe comenzar, primero y principalmente, definiendo en la generación de niños y jóvenes presente la generación de mañana.

Este es un estilo de políticas públicas extremadamente sensible al problema de la legitimidad: prácticamente, sin ella no puede ser implementado. Por ello, democracia y participación son aspectos esenciales que "guardan relación" con este modelo. Pero esto se verá más adelante.

Resumiendo, se rechazó la distinción entre política social y económica y se discutieron, a un nivel muy general, tres modelos de políticas públicas, de acuerdo a sus niveles de "sensibilidad" respecto al problema de la distribución. En el primer modelo, la distribución es un problema residual; en el segundo, es corregible si se opera con "objetividad y eficiencia". En el mejor de los casos se espera que los efectos del crecimiento económico se difundirán "hacia abajo". En ambos casos, la distribución es un proceso distinto de la producción, y, en todo caso, posterior al mismo. No se requiere, en principio, de consenso: las leyes "naturales" o las leyes del conocimiento "científico", en uno y otro estilo, proveerán los fundamentos.

Finalmente, el modelo distributivo se revela más congruente, primero y más importante, por su preocupación por la legitimidad, lo que implica reconocer que las políticas públicas son fundamentalmente expresión de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado y, segundo, porque la maximización de la igualdad social es incompatible con el autoritarismo. Y lo que es más importante: el modelo distributivo considera las políticas públicas como un todo, donde producción, distribución y legitimización son sólo momentos de un mismo proceso. El *qué* producir y *cómo* producir están precedidos por la decisión de *para quién* producir.

3. Tensiones entre acumulación y distribución: crisis de legitimidad

Acumulación, distribución y legitimidad son sólo momentos de un mismo proceso. Más específicamente, son causas suficientes y necesarias una de la otra.

Ahora bien, en países en desarrollo, la situación de partida revela profundos desequilibrios en la distribución que a su vez refleja la asimetría estructural entre los diferentes estratos sociales. Como se dijo, una política de desarrollo social que enfatice la distribución puede quebrar la armonía relativa entre los tres componentes mencionados: acumulación, distribución, legitimación. Lo mismo sucedería con una política que se aferre a mantener los desequilibrios distributivos existentes. En ambos casos, se generan tensiones que pueden adquirir distintas formas y que pueden evolucionar hasta un punto de erupción, en el cual la combinación de fuerzas políticas que impulsaba una determinada política pública y la política misma pierden legitimidad. Aparecen, entonces, las denominadas crisis de legitimidad política que, básicamente, toman dos formas:

a) Cuando el proceso distributivo afecta la acumulación, causando desajustes y desequilibrios en el sistema productivo, la crisis de legitimidad surge

por la oposición de los sectores afectados por la redistribución o por la descomposición de la combinación de fuerzas políticas que sustentan la política distributiva como efecto de la desaceleración de la acumulación y la eliminación del excedente. Esta es una forma de crisis frecuentemente asociada a fenómenos de competencia democrática, donde el nivel de expectativas distributivas no tiene relación con su viabilidad física o política. Un fenómeno frecuente, que acompaña a estos procesos, es la inflación, cuya significación representa los distintos reacomodamientos entre los diferentes estratos sociales según evoluciona la pugna distributiva.

b) Cuando se implementa un proceso de acumulación y apropiación desigual del excedente, afectando negativamente la distribución. En otras palabras, se intenta revertir la dinámica distributiva, lo que implica niveles crecientes de autoritarismo con pérdidas de legitimidad, aumentando los riesgos de desestabilidad.

Ambos tipos de crisis suelen sucederse temporalmente, a veces reforzándose en sus direcciones opuestas, conllevando dosis crecientes de tensión o conflicto. Por un lado, los procesos de democratización fortalecen el poder de los estratos más débiles y acrecientan las funciones del Estado. Por otro lado, el poder de los estratos superiores, que parecía debilitado, retorna nuevamente con más virulencia, quebrando el poder político de los estratos menos favorecidos, restaurando la acumulación y la apropiación desigual del excedente.

No se pretende agotar aquí una discusión llena de aspectos diferentes,[13] ni tampoco se pretende presentar una visión cíclica de la historia, en la que siempre se retorna al punto de partida. Solamente preténdese, a partir de las conceptualizaciones realizadas, hacer algunas reflexiones sobre las condiciones para viabilizar las políticas públicas distributivas.

4. La viabilidad política del desarrollo social

Se ha definido al desarrollo social como el fruto de la implementación de políticas públicas progresivas, es decir, tendientes a consolidar un mayor nivel de igualdad social. Podrá apreciarse, entonces, que desarrollo social se identifica con la presencia de un modelo distributivo, cuyas características también fueron desarrolladas anteriormente. Ahora bien, cualquier política pública, pero especialmente aquellas que apuntan al desarrollo social, necesitan ser viables para poder implementarse. Esa viabilidad puede ser, básicamente, de dos tipos:

i) *la viabilidad física,* esto es, que los recursos naturales, humanos técnicos y de capital alcancen para producir los bienes y servicios necesarios; y

ii) *la viabilidad política,* vale decir, que, dada una constelación de fuerzas políticas, las fuerzas favorables a las políticas definidas posean el poder suficiente para llevarlas a cabo.[14]

---

[13] Véanse los interesantes trabajos de Jürgen Habermas, *Legitimación Crisis,* Beacon Press, Boston, 1975, y James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State,* St. Martin's Press, Nueva York, 1973. Para una visión latinoamericana consúltese Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL,* Santiago de Chile, abril de 1980.

[14] Tomado con ligeras modificaciones de las ya citadas obras de Oscar Varsavsky. Son también interesantes las reflexiones de A. Wildavsky en su último libro *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis,* Little, Brown and Co., U.S.A., 1979.

La primera se refiere al proceso general de producción y es concluyente: en términos amplios, si los recursos no alcanzan o si no se tiene lo suficiente para importarlos, la política es inviable. Es, por lo tanto, una viabilidad obvia. Por supuesto, existen otros problemas, sobre todo si se asume una política pública distributiva. Hay determinadas "rigideces" de la estructura socioeconómica que, más que nada, pueden afectar al ritmo de la distribución. Pero ello no es importante en sí mismo, sino en su relación con las fuerzas políticas que se benefician u oponen a una determinada política.

De ambos tipos de viabilidad, la política es la más compleja y la más importante. Es un dato de la cotidianeidad que, cuando se toman decisiones desde el aparato del Estado, las variables determinantes son las políticas. En todo proceso de definición de políticas públicas, quienes toman decisiones calculan una función de maximización del "retorno político": la orientación de una política pública no es independiente, como se dijo, del apoyo que necesita para generarse o sustentarse. El apoyo, a su vez, está relacionado a los intereses de las fuerzas políticas y al control que dichas fuerzas tienen sobre los mecanismos para hacer viable una determinada política pública.[15]

Vista desde esta perspectiva, la formulación e implementación de una política pública es un proceso simultáneo de crecimiento del apoyo y de especificidad. Las distintas fuerzas que participan o son afectadas por una determinada política generarán mayor apoyo u oposición, en la medida que el proceso de su ejecución prospera. A su vez, la especificidad está relacionada al contenido y orientación de una determinada política pública. Apoyo y especificidad son funciones biunívocas: mayor especificidad genera mayor apoyo o resistencia, y viceversa.

Ahora bien, ¿por qué es importante la viabilidad de las políticas públicas, de asumirse un modelo distributivo, cuya preocupación central es la igualdad social y, por lo tanto, un sistema productivo orientado a satisfacer necesidades del grueso de la población?

En primer lugar, ello es importante porque si el contenido de una política pública refleja el resultado del "juego" político entre las distintas fuerzas que la apoyan o se oponen a ella, ello presupone la existencia de una sociedad democrática. Esto, a su vez, está relacionado a dos cosas:

a) Toda política pública debe tener la flexibilidad necesaria como para articular un conjunto variado de intereses heterogéneos sin afectar significativamente su especificidad, o sea, su contenido distributivo.

b) Toda política pública presupone participación (en el sentido de incorporación de intereses) y, por lo tanto, al asumir un contexto democrático, presupone que la base de su viabilidad radica en su naturaleza consensual, o sea, en definitiva, en su legitimidad.

En segundo lugar, importa la viabilidad, porque un modelo distributivo, que tenga la pretensión de generar un proceso progresivo de distribución de la riqueza y el ingreso, esto es, un proceso de desarrollo social, presupone el conocimiento de la estructura de poder, siendo que la ejecución de tal proceso

---

15 Para más detalles sobre el concepto de viabilidad política consúltese E.S. Bustelo, *Planejamento e Política Social: A Dialéctica do Possível*, UNICEF, Brasilia, 1982.

tiene que contemplar la relación de fuerzas existentes. Esto implica admitir, sobre todo en las sociedades en desarrollo, que la presente distribución tiene como soporte un conjunto de fuerzas políticas más o menos institucionalizadas que no se modifican con facilidad o sin suscitar resistencia u oposición.

5. Conclusiones

Se pretende plantear aquí algunas condiciones para viabilizar el desarrollo social, a la luz de las reflexiones anteriores y como fruto de la observación reciente de las sociedades latinoamericanas:

a) Debe entenderse el carácter fraccional del Estado. No es una entidad neutra, supraclases, completamente separada de la sociedad. Por el contrario, el Estado representa estratos sociales organizados en distintas fuerzas políticas. Esto tiene importancia para saber lo que él produce; esto es, sus políticas.

b) Las políticas públicas reflejan el carácter fraccional del Estado, vale decir, de las fuerzas políticas que le dan su sustento. Una política distributiva, no tendrá que ignorar este hecho, especialmente en términos de articular intereses, hasta conseguir márgenes de legitimidad política.

c) La distinción entre política social y política económica es insostenible. No se puede diferenciar *el qué* producir y *el cómo* producir, del *para quién* producir. En otras palabras, la denominada política "económica" puede ser más "social" en términos distributivos, que la tradicionalmente denominada política "social".

d) Observando las sociedades latinoamericanas pareciera que ellas se debaten entre alternativas que enfatizan, sea la acumulación, sea la distribución, pero que están inevitablemente asociadas a pérdidas de legitimidad o a autoritarismo. Para superar este círculo vicioso es de primordial importancia el rol del Estado, en términos de inducir a la aceptación de una disciplina social que conlleve consenso sobre el modo de distribuir el excedente. Esto pone de relieve la importancia del planeamiento, pues el Estado deberá estudiar cuidadosamente la distribución entre acumulación, consumo y servicios haciendo compatibles la creatividad individual y el interés del conjunto.

e) Toda política pública debe ser viable, política y físicamente. Si es distributiva la determinación de la viabilidad política es la clave más importante, dada la conceptualización del Estado presentada y la determinación política de las políticas públicas. Para prevenir los consabidos desajustes en términos de viabilidad física, todo esfuerzo distributivo deberá definir claramente el perfil de la demanda, en términos de necesidades humanas a ser satisfechas. Una vez definidos los principales órdenes de magnitud, deberá actuarse sobre el perfil de la oferta y las demás variables del sistema socioeconómico.

f) De lo dicho anteriormente, se desprende la necesidad de adaptar el Estado a las necesidades del esfuerzo distributivo en términos de democratización-participación. Y, sobre todo, que la metodología del planeamiento deberá ser flexibilizada para incorporar dichos componentes, reconociendo así, explícitamente, el carácter político de los productos del Estado, esto es, de las políticas públicas.

CONDICIONES DEL SISTEMA POLITICO PARA LOGRAR UN DESARROLLO SOCIAL SOSTENIDO Y COHERENTE

Juan Pablo Terra

Este documento formula algunas reflexiones sobre las condiciones que debe satisfacer un sistema político para conducir un proceso sostenido y coherente de desarrollo social. Es posible que tales condiciones no sean necesarias para realizar algunos progresos. El desarrollo social tiene tantos aspectos diferentes que siempre es posible realizar avances aún sustantivos en algunos de ellos, a partir de cualquier situación. Pero si se pretende ir más allá de logros parciales, las condiciones referidas parecen constituirse en requisitos fundamentales.

1. Capacidades que debe presentar el sistema político

Ante todo, el sistema político debe permitir que la población exprese sus aspiraciones, luego debe realizar un arbitraje entre ellas, imprimiéndoles una racionalidad de conjunto y formulando lo que podría llamarse la "voluntad nacional" con un consenso de legitimidad, para decidir posteriormente las acciones que correspondan de acuerdo a ella.

Esto supone dos corolarios, uno externo y otro interno. El primero es la no dependencia. No se trata, seguramente, de exigir absolutos, por cuanto una situación de tal tipo no existe en este mundo, sino sólo de que no sea una dependencia abrumadora que signifique la privación, en la práctica, de la capacidad del Estado de decidir sus acciones. Pero, además, implica la no existencia de una forma de dependencia muy latinoamericana, que se materializa en irrupciones esporádicas, pero violentas, de decisiones ajenas dentro del proceso de desarrollo, produciendo rupturas en esos procesos con la consiguiente destrucción de los resultados de prolongados esfuerzos endógenos.

El corolario interno es que, si se ha de alcanzar el fin mencionado, las condiciones políticas no pueden ser mutilantes, ni aún bajo el pretexto de alcanzar una presunta eficacia. El orden y la paz, la libertad y el ejercicio de los derechos personales, una vida social creativa y participativa, son condiciones sin las cuales no sólo no hay expresión auténtica de las aspiraciones, sino que se

produce, incluso, la mutilación del mismo desarrollo. Esta es la razón profunda de la relación existente entre democracia y desarrollo social, y de que no exista desarrollo sin respeto de los derechos humanos.

En segundo lugar, el sistema político debe ser capaz de llevar adelante con eficacia una política global de desarrollo social. Esto, a su vez, implica otras consideraciones.

Por un lado, exige del sistema político que sea capaz de encuadrar un proceso eficaz de desarrollo económico. Deliberadamente uso la expresión vaga "encuadrar" sin suponer ni discutir aquí el grado ni la forma de participación directa del Estado en él, admitiendo que puede haber procesos eficaces de desarrollo económico con muy distintas modalidades y grados de intervención estatal. Lo que cabe afirmar aquí es que no hay desarrollo social sostenido sin eficacia en el desarrollo económico.

El segundo supuesto es que el sistema político tenga la capacidad de concebir y poner en acción un conjunto complejo de políticas sociales y de servicios específicos por sectores, de forma tal que respondan a un proyecto unitario. En otras palabras, se requiere que esas políticas sociales estén articuladas con el desarrollo económico y configuren globalmente una política que responda a una estrategia de desarrollo social. Las políticas sociales siempre son múltiples. Las estrategia, en cambio, es una. Esto exige coherencia de conjunto en la política de desarrollo social y, también, que el sistema político tenga la capacidad de actuarla coherentemente.

2. Tipos de tarea que incluye una política de desarrollo social

Es útil distinguir tres tipos de tareas, que normalmente son indispensables en una política de desarrollo social:

a) Las reformas estructurales. Se trata de acciones tendientes a rectificar las distorsiones de la estructura económica, social o cultural, que constituyen las bases estables de las grandes desigualdades en la disposición de bienes, servicios y poder, las razones del estancamiento; las causas endémicas de la insatisfacción de las necesidades masivas.

Cuando se habla de los equilibrios y de los métodos espontáneos de la actividad social, debe tenerse en cuenta que ellos no existen al margen de las condiciones estructurales, y que sus resultados dependen de esas condiciones. Sería fácil presentar ejemplos de fenómenos de concentración que sobrepasan los umbrales máximos de eficiencia económica o social, o los casos de privación o pulverización, que caen por debajo de cualquier mínimo tolerable.

b) La creación de mecanismos compensadores y autocorrectivos del equilibrio social buscado. De nada sirven las reformas estructurales, por más sabias que sean, si lo que Myrdall llamó las "causaciones circulares acumulativas" o, en términos usuales, "los círculos viciosos", reconstruyen esos desequilibrios. Es crear un mito suponer que esos mecanismos autocorrectivos aparecen espontáneamente, salvo que se recaiga en las teorías y en la ética del darwinismo.

Los mecanismos autocorrectivos que integran el instrumental de la política social son múltiples. Entre los más conocidos cabe citar, por ejemplo, los impuestos progresivos a la renta, la legislación de herencias, las políticas de

desarrollo de las regiones retrasadas, etc. Pero existen otros muchos instrumentos técnicos y políticos experimentados.

c) La creación de mecanismos que atiendan a la satisfacción de las necesidades básicas, cuando la estructura social, aunque sea saneada y autocorrectiva, no las satisface. No existen estructuras sociales tan perfectas que no dejen campo a la acción directa para la atención de estas necesidades, sea en alimentación, salud, educación, vivienda o servicios.

3. El contenido del desarrollo político

El objeto del desarrollo político es, justamente, capacitar al sistema político para satisfacer estas condiciones y cumplir estas tareas.

Este desarrollo avanza sobre dos carriles: mejorar la expresión y la participación de la población, por un lado, y elevar la eficacia del Estado, por otro. El primero sin el segundo conduce a multiplicar las aspiraciones, que chocarán contra la incapacidad estatal para responder a ellas. El segundo sin el primero lleva a una conducción descendente del desarrollo que es, en definitiva, homogenizadora y opresiva.

a) La mejora de las condiciones para la expresión social de las demandas de la población no se refiere sólo a la libertad de expresión y a la organización en forma de grupos de presión, como a menudo se piensa. Puede ir asociada a un aumento en la participación activa de la población en la solución de sus problemas. En definitiva, significa una redistribución del poder social mucho más compleja que un simple aumento de presencia de las organizaciones de masas, que se expresa a través de muy diversos mecanismos.

b) En cuanto a la elevación de la capacidad y de la eficacia del Estado para el desarrollo social, creo que deben tenerse en cuenta al menos tres campos donde estas condiciones son muy importantes.

Creo en la clarificación del proyecto político. En esto corresponde un papel capital a los partidos. Cuando un partido es una realidad, expresa el contenido ideológico de un grupo o un sector de la sociedad: sus ideas, su sentir, sus aspiraciones. Pero, para el desarrollo político, es importante que los partidos avancen un paso más. Se requiere que a partir de ese contenido ideológico, den forma a un proyecto político, dotado de cierto grado de racionalidad, de viabilidad y de concreción instrumental. Pero, lamentablemente, eso no basta. Muchas veces se ha olvidado que el desarrollo social es un largo proceso y que sus decisiones básicas, si han de ser democráticas y estables, no pertenecen a un partido, sino al país. En consecuencia, es fundamental que los partidos sobrepasen su propio proyecto –si es que no quieren caer en construcciones efímeras que, muchas veces, se desploman trágicamente–, y sean capaces de negociar, con otros partidos, las líneas esenciales de un proyecto nacional.

El segundo campo relacionado a la eficacia estatal es lograr para el país la necesaria capacidad de investigación y, para el Estado, la necesaria capacidad de planificación. Ambas son condiciones indispensables para imprimir a la política de desarrollo social un grado suficiente de racionalidad y de coherencia, que permita acumular la experiencia y mejorar el instrumental de las políticas.

El tercer campo tiene un componente fuertemente político de decisión, aunque también implica un contenido técnico, y es la mejora de la eficacia ejecutiva del Estado. Obvio, naturalmente, pero no siempre lo más fácil.

4. Algunos problemas típicos en América Latina que exigen una respuesta política

Hay problemas que se repiten con frecuencia en la región y cuya solución es eminentemente política.

a) Las objeciones a la expresión democrática de las demandas sociales.

Ellas se basan, habitualmente, en que la democracia y la consiguiente distribución del poder inducen a los partidos y a los gobiernos a la demagogia, entendida como ceder a las aspiraciones inmediatas de las masas, sacrificando la racionalidad de las políticas y, consiguientemente, los resultados a largo plazo.

Sobre todo se imponen algunas observaciones. Acabar con la demagogia de los ricos y de los poderosos allegados al gobierno. Asimismo, la supresión de la expresión democrática de las demandas de la población deforma el desarrollo. Sobre esto, las experiencias que pueden encontrarse en el continente son aplastantes: basta ver la evolución que ha tenido la distribución del ingreso en los países de Sudamérica que han suprimido la democracia. Quien acepte evidencias no puede encontrarlas mayores. Por lo demás, cuando se ha querido crear condiciones políticas que permitieran eliminar esta expresión de las demandas, se han destrozado los países en su desarrollo social y en sus mismas bases de convivencia.

Por otra parte, es falso que la expresión de las demandas sociales empuje siempre a la irracionalidad. Hay muchas pruebas de que las poblaciones aprenden y racionalizan sus aspiraciones. Basta observar la conducta con que los individuos hacen frente a fenómenos como la inflación, y las actitudes que organizaciones típicamente reivindicativas, como las centrales sindicales, toman ante ella en muchos países. Esto significa, en definitiva, elevar el desarrollo político. Y esa es la única respuesta que no sacrifica el desarrollo social.

b) El rol del Estado y del mercado en el desarrollo social.

Es evidente que la absorción desconsiderada de funciones por parte del Estado conspira con su eficacia. Sobre esto, abundan las evidencias empíricas. Eso, como una excesiva colectivización de las decisiones, oprime y empobrece la vida social.

Pero hecha esta salvedad, es necesario asimismo rechazar el simplismo de que empresa pública es igual a ineficiencia. Cuando se formulan ese tipo de afirmaciones sin precisar las condiciones, momentos y formas de actuación en que se ha dado esa ineficiencia, cabe afirmar que se está ante una afirmación ideológica e insostenible. Lo mismo puede decirse de la intervención del Estado en general. La política social no puede definir su instrumental a base de este tipo de generalizaciones. A mi juicio, una actitud más pragmática, no en relación a los fines sino a los instrumentos, lleva a una utilización inteligente de los mecanismos espontáneos, cuando ellos sirven, y de las distintas formas de intervención, cuando ellas se muestran necesarias.

De ser así, resulta imposible definir el valor instrumental del mercado, mientras no se aclare, además, qué se entiende por mercado. No es admisible jugar con conceptos equívocos. En un mundo de desigualdades, de corporaciones casi monopólicas (basta recordar la defensa hecha por Galbraith del capitalismo americano), de transnacionales actuando en economías periféricas, de países en los que hasta las llamadas condiciones de mercado son impuestas a través de medidas de intervención estatal tan severas como el control político y sindical, se requiere precisar el concepto y el tipo de mercado, el ámbito en que se pretende aplicarlo y lo que se espera de él. La transferencia de una expresión como "economía social de mercado" resulta equívoca, aun cuando no se aplique a contradictorias combinaciones de liberalismo financiero con totalitarismo político.

En definitiva, de acuerdo a la experiencia, las políticas sociales para ser efectivas, se ven obligadas a recurrir al menos a flexibles e inteligentes combinaciones de instituciones públicas y privadas, de centralización y descentralización, de autoridad y participación, de espontaneidad y regulación estatal.

c) La apertura externa. El aislamiento es imposible. Es necesario partir del reconocimiento de este hecho y de la idealización (incluso diría de "la ideologización") de la apertura, que conduce a una actitud de entrega incondicionada.

La forma más perversa de este fenómeno se manifiesta cuando se provoca una rebaja de las condiciones sociales, en especial salarios, servicios y seguridad social, para así poder competir por los capitales y para facilitar la colocación de los productos en el mercado mundial. Esta competencia no busca "condiciones equivalentes" a las de los países desarrollados. Por el contrario, se pretende compensar las ventajas de tecnología, inversión, poder, barreras proteccionistas y hasta subsidios, que ellos tienen, mediante la abolición de avances ya mencionada. A veces, se pretende compensar las ventajas relativas de otros países subdesarrollados o, incluso, competir con ellos en subdesarrollo social. En último extremo, esto conduce a la prostitución del desarrollo.

Es indispensable sustituir esas idealizaciones por descripciones que tengan en cuenta también la acción de las transnacionales, los fenómenos de proteccionismo, la cartelización, la imposición de condiciones a través del financiamiento y otra diversidad de manifestaciones de poder que condicionan e incluso a veces sustituyen el juego del mercado mundial.

En esas condiciones, los países de América Latina no pueden renunciar a un manejo prudente y flexible de la protección y de los estímulos, ni tampoco a la institucionalización de ciertos mecanismos ajenos del mercado y protegidos del exterior, sobre todo en el campo de las políticas sociales, pero también en los del ahorro y la inversión. Por otra parte, tampoco pueden renunciar estos países a fortalecerse, por la vía de la integración y de la cartelización, aumentado así su competitividad y poder, que les permitan la apertura al mundo sin sacrificar el desarrollo social.

VI

RELATORIO GENERAL DEL SIMPOSIO

RELATORIO GENERAL DEL SIMPOSIO

Aldo E. Solari

1. El objetivo de este Relatorio no es, ni puede ser, una información circunstanciada de lo ocurrido durante el Simposio. Tampoco podría contener todas las opiniones vertidas en su transcurso, pese al alto nivel de casi todas ellas, pues adquiriría dimensiones irrazonables. Sólo se trata, y seguramente no se logra, de poner de relieve ciertos sentidos que han aparecido y reaparecido a través de las diversas cuestiones analizadas. Ciertos supuestos de muy diverso origen han estado presentes en todos los temas y son ellos, sobre todo, los que este documento pretende destacar.
2. El simple enunciado de los temas indica suficientemente la perspectiva crítica de la que ha partido el Simposio. Se diría más, muestra la gran perplejidad que está en el origen de sus planteos y de las reflexiones a que ha dado lugar.
3. ¿Qué clase de desarrollo hemos tenido y qué ha pasado con el llamado desarrollo social? Parece pertinente formular algunas reflexiones generales sobre las perspectivas con que se han asumido éstas y otras cuestiones. Se ha insistido, con razón, en las peculiaridades de la situación de América Latina y el Caribe, en cuanto sería un error creer que reproduce la evolución que el problema tuvo en los países hoy considerados desarrollados. Se ha insistido, también, en las grandes diferencias existentes entre los diversos países latinoamericanos. Por último, se han reiterado con frecuencia, las tremendas desigualdades internas que pueden verificarse en cada país.
4. En ocasiones, se ha discutido sobre el Estado de que se habla fuera siempre el mismo, ignorando, o minimizando, las grandes diferencias que pueden observarse entre Estados que poseen una capacidad efectiva de ejercer su *imperium* sobre toda la sociedad existente en el ámbito de su territorio y aquellos otros que carecen de dicha característica. Como es obvio, esta diferencia es independiente de la que deriva de los distintos regímenes políticos. Un Estado débil, si se permite la expresión, puede ser autoritario o democrático, pero su capacidad de generar y de ejecutar políticas sociales estará afectada, en uno y otro caso, por aquel carácter.

5. Paralelamente, en parte quizás por la necesidad de construir un discurso que parezca aplicable a toda América Latina, han pasado también poco advertidas las grandes diferencias entre aquellas sociedades civiles "robustas", para usar una expresión bien conocida, y aquéllas cuya trama es débil y cuya capacidad de articular demandas es muy pobre.
6. Como no podía ser de otra manera, el Simposio ha versado, en gran parte, sobre hechos y se han usado los más variados indicadores respecto al crecimiento económico y al desarrollo social. Como siempre, han estado presentes, más que la discrepancia acerca de los indicadores mismos, las interpretaciones de su significación que, a grandes rasgos y un poco abusivamente, pueden llamarse "optimistas" y "pesimistas". Ante los innegables progresos que han tenido lugar en los últimos 30 años se ha argumentado, con razón, que esos indicadores globales ocultan inmensas diferencias entre regiones, grupos sociales y sexos. Se ha argumentado, también, que esos indicadores dicen poco o nada sobre si van acompañados de efectivas mejoras en la calidad de la vida y, en caso afirmativo, de mejoras para quiénes. Curiosamente, no parece haberse mencionado que, en el caso de algunos servicios sociales, los indicadores de una ampliación constante de la oferta nada revelan sobre si alcanzar mejores situaciones en la sociedad, se vincula a nuevas ofertas a más alto niveles, que pueden continuar estando muy restringidas. Es el caso de lo que se ha llamado la "devaluación" de la educación: cuando todos, o casi todos, conquistan ciertos niveles, el haberlos cursado sirve de muy poco en el mercado ocupacional.

En definitiva, los marcos optimistas y pesimistas se refieren no tanto a lo mostrado por los indicadores sino al peso respectivo que debe atribuírsele a su significación más profunda, es decir, a aquellas interrogantes que casi ningún indicador puede contestar por sí mismo.
7. En la discusión se han puesto de relieve los intrincados y sinuosos caminos de la política social. Esa complejidad que alcanza a todas sus etapas, a sus consecuencias esperadas y a aquéllas imprevistas, tan a menudo contrarias a las deseadas, es el producto de muy diversos factores. Desgraciadamente, todo indica que no hay una teoría del desarrollo y una teoría de la política social que permita comprender con claridad el papel respectivo de esos factores y el peso de las distintas variables en diferentes circunstancias históricas. Se ha señalado el importante papel que cabe a las ideologías en las políticas sociales, los muy diferentes significados que las mismas pueden atribuirles, como las muy distintas maneras en que pueden legitimarlas o negarles ese carácter y, también, las extrañas coincidencias que ideologías opuestas pueden tener en determinado momento. Así, por ejemplo, ello se da en la difusión de las ideas que pretenden devolver poderes a las comunidades y, en general, a las organizaciones locales, en que coinciden tanto las ideologías neoliberales como algunas tendencias de la nueva izquierda.

También se ha insistido, de muy diversas maneras, sobre lo que podría llamarse el primado de lo económico y sobre la gran dependencia de las políticas sociales respecto de los avatares de los ciclos económicos. En esta línea de razonamiento se ha señalado el carácter residual, quizás mejor remedial, de las políticas sociales. Estas son concebidas para enfrentar las injusticias y las graves tensiones sociales que producen las transformaciones y necesidades de la acumulación capitalista; no para cambiar el sistema, sino para defenderlo de sus

peores consecuencias y, por último, para justificarlo. Pero esa defensa, a la larga o a la corta, habría reconocido siempre un límite, el de no dañar el proceso de acumulación y de crecimiento razonable. Como consecuencia, en épocas de recesión, las políticas sociales tenderían a ser jibarizadas a los costos compatibles con la situación de la economía. En última instancia, si el remedio se vuelve demasiado caro, se prefiere la enfermedad y, si el enfermo protesta demasiado, se recurre al garrote para acallarlo. Es posible acumular infinitos ejemplos de ese carácter residual de las políticas sociales. Sería, sin embargo, erróneo ignorar que todos ellos no dan una respuesta satisfactoria a la enorme complejidad de la cuestión, que va mucho más allá del costo de las políticas sociales y su influencia sobre la economía. Hay, también, una influencia de la ideología y de la menor o mayor democratización del Estado y de la sociedad civil en ese proceso. Para ciertos actores políticos, animados de ciertos principios ideológicos, se vuelve imposible disminuir, más allá de cierto límite, el gasto social, aunque sea a costa de un desastre económico. Por otro lado, demandas sociales muy articuladas no pueden, al menos en sociedades relativamente democráticas, ser desatendidas. Tómese el ejemplo de la explosión de la matrícula educativa, que se puede comprobar en casi todos los países. Durante mucho tiempo, el Estado y sus técnicos intentaron satisfacer demandas sociales que se multiplicaban constantemente y no estuvieron en condiciones de determinar hasta dónde las atendían según consideraciones puramente económicas. Es obvio que la argumentación puede seguir complicándose, haciendo notar que sólo una parte de la explosión educativa produjo un aumento del gasto real. Otra parte fue atendida disminuyendo la calidad del servicio que se prestaba.

Por cierto en estas breves reflexiones sólo se ha intentado mostrar, de manera muy general, cuán grande es lo que todavía ignoramos acerca de la imbricación de los diferentes factores, en diferentes circunstancias económicas, ideológicas y sociopolíticas.

8. También ha estado presente la controversia entre la perspectiva neoliberal y las que, a falta de un nombre más preciso, llamaría gubernamentalistas. Como es sabido esta controversia es relativamente reciente y hubiera sido considerada muy extraña y fuera de lugar hace muy pocos años. Quizás por eso no estamos preparados para enfrentarla en toda su amplitud.

Hay un plano que podría llamarse filosófico-ético en la controversia que está muy lejos de ser meramente económico. Para la óptica neoliberal, el mercado es el mecanismo fundamental de asignación y distribución de los recursos y de los ingresos. En principio, toda distorsión del funcionamiento libre del mercado es dañosa y muchos de los problemas de América Latina se deben o bien a que no se le da al mercado la función que le corresponde, o a que, cuando se la otorga, no se encuentra un mercado que se acerque suficientemente a las condiciones de perfecta competitividad. Pero es evidente que hay, más allá de todos los supuestos científicos, una convicción valórica respecto al mercado. Es por ello que, en definitiva, asegurar la existencia del mercado y de sus condiciones prima sobre cualquier otra consideración. La libertad económica pasa por encima de las libertades políticas, si un régimen autoritario sólo es percibido como capaz de asegurar la primera. De ahí, también, la paradoja respecto a la intervención del Estado. No cualquier intervención es ilegítima. El Estado puede y debe ser muy intervencionista en todo aquello que no se refiera

al funcionamiento del mercado. Tampoco es juez y gendarme en el sentido del liberalismo clásico; es, sobre todo, un gendarme que se apoya en la tecnología disponible actualmente para ejercer esa función.

A su vez, las perspectivas predominantes y casi exclusivas hasta hace muy poco en América Latina parten de convicciones filosófico-éticas muy diferentes. Pueden estar muy a menudo en desacuerdo sobre el papel que debe asignarse, respectivamente, al mercado y a la intervención del Estado, pero, en cualquier caso, tienen en común una opción valórica por el primado de la democracia y por la intervención de un Estado que al menos corrija las más graves desigualdades sociales.

La controversia se desarrolla también en un plano que pertenece, más propiamente, a la teoría económica y donde las políticas sociales aparecen con significaciones muy diferentes, según la postura que se adopte.

Pero hay un tercer plano distinguible del anterior, que en términos gruesos podría llamarse de la eficacia. Se discute entonces si, por ejemplo, es más eficaz que el gasto público en educación sea empleado fundamentalmente en financiar servicios ofrecidos por el Estado, o si debe entregarse a los particulares para que ellos elijan y financien las instituciones educacionales de su preferencia. A menudo, se admiten o parecen admitirse los mismos objetivos y los neoliberales critican la ineficiencia del sistema tradicional para lograrlos. El gasto social no llega, o llega muy poco, a quienes deberían ser sus destinatarios principales, favorece más a los grupos medios y altos que a los pobres, se lo utiliza en buena parte para pagar una administración pesada e ineficiente, etc. Estas deficiencias son, muy a menudo reconocidas por los sostenedores de la posición que hasta hace poco era universal en el continente. Se postula la necesidad de corregirlas, pero no resulta, en cambio, suficientemente claro cuál es el instrumental a usar para ello.

9. Cuando se toman en cuenta las breves reflexiones que se han hecho sobre los distintos factores que influyen en las políticas sociales y los distintos planos en que se desarrolla la controversia mencionada en el párrafo anterior, se comprende bien que, una vez más, se vuelve a la vieja discusión sobre los primados: político, ideológico y económico. Ello sigue siendo insoluble, dada la ausencia de una teoría comprensiva del desarrollo y de la praxis política a la que antes se ha aludido. Sin embargo, tiene la gran ventaja de evitar enfoques puramente unilaterales, los que siempre pueden desembocar ignorando la relación dialéctica tan compleja que existe entre las diversas variables. Estas visiones unilaterales llevan a privilegiar unas formas de acción social sobre otras, o a verlas desde una sola perspectivas.

Así, ha estado presente durante todo el Simposio la tensión entre quienes ven la participación sobre todo al nivel local o comunal en la formulación o ejecución de ciertos programas, fenómeno que, sin ningún sentido despectivo, puede calificarse de microparticipación, y aquellos que piensan sobre todo en la ciudadanía, en la capacidad de influir sobre las grandes decisiones del Estado y en la elección de sus gobernantes. El primado de la macroparticipación es también el primado de lo político que, por cierto, no es solamente, como se ha señalado acertadamente en el Simposio, la elección de instrumentos para alcanzar determinados objetivos, sino que es un acto constitutivo de la definición de los mismos. Frente a eso siempre es posible sostener que sólo la participación

continua puede hacer que las políticas sociales sean efectivas y que, sin ella, incluso la participación política pierde buena parte de su sentido.

10. Las mismas tensiones se han reiterado, y a veces confundido con otro tema muy recurrente, el de la centralización y la descentralización. La división sobre este tema está alimentada no sólo por la pertenencia a familias ideológicas y políticas diferentes, sino por las distintas experiencias de los países. La descentralización aparece así como una manera de superar el burocratismo, su lentitud, el que los servicios no lleguen a sus destinatarios teóricos, y la poca o nula influencia que éstos tienen sobre su funcionamiento. Pero también está siempre presente, en sentido contrario, la posibilidad de que los poderes centrales, relativamente impersonales, sean sustituidos por las tiranías personales de los notables de la comunidad o de la localidad. La otra cuestión vinculada a esta controversia tiene que ver con los objetivos que se persiguen, el para qué se centraliza o se descentraliza. Sin pretender delinear una problemática tan compleja y rica, es útil recordar que una de las fundamentaciones, presente durante el siglo pasado, en los diversos intentos de centralización habidos en América Latina, fue asegurar mejor la unidad nacional y, simultáneamente, alcanzar una mayor igualdad entre los ciudadanos. La idea, o si se quiere la utopía, de proporcionar a todos una enseñanza pública manejada centralmente obedecía al supuesto de que era un importante instrumento para que todos tuvieran una educación muy similar al menos al nivel primario o básico, que garantizara, simultáneamente, una cierta igualdad y, al mismo tiempo, que por la referencia constante a un sistema de valores común, fortificara la unidad nacional. Si se acepta que todavía una cierta igualdad y la integración nacional son fines válidos y de necesaria promoción, se vuelve necesario plantear cómo se enfrenta a tales valores la opción entre centralización y descentralización. Una vez más, en éste como en todos los temas, vuelven a presentarse ciertas opciones valóricas que no determinan mecánicamente las opciones políticas, pero que les plantean distintas dificultades y necesarias revisiones.

11. Ha habido además de controversias ciertos temas alrededor de los cuales se ha formado un consenso más o menos generalizado. Prácticamente todos han estado de acuerdo sobre las altas tasas de crecimiento del producto, sobre la creación, en relativamente pocos años, de una estructura productiva diversificada y de niveles relativamente altos de ingreso por habitante. La pregunta es cómo explicar que, en tales condiciones de desarrollo económico, no se haya podido producir un desarrollo social satisfactorio. En ese sentido, el Simposio marca claramente el melancólico triunfo de los que siempre sostuvieron que el crecimiento económico no tenía por qué producir, en forma mecánica, el desarrollo social. También señala un acuerdo muy general, pero quizás vago y poco operativo, sobre que si lo anterior es verdad, también es cierto que sin crecimiento económico no hay desarrollo social. En este caso, la evidencia también muestra que aunque ambas afirmaciones sean aceptadas como verdaderas, hay todavía un amplio margen para el disenso. Por un lado, se ha hecho notar que países con bajas tasas de crecimiento económico presentan índices de desarrollo social muy considerables. Por otro lado, sigue sin dilucidarse claramente lo que podría llamarse la cuestión del *cuantum*.

¿Cuál es la magnitud que puede alcanzar el gasto social sin convertirse en

un freno para las posibilidades del crecimiento económico? Las incógnitas son aquí numerosas y sólo es posible referirse a algunas de ellas.

En ciertas posiciones se vuelve a la vieja idea de que todo el gasto social es improductivo, aunque rara vez se lo afirme de manera explícita. El gasto social es, entonces, una carga que la economía debe soportar, por lo que sólo puede y debe ser atendido en tanto no dañe su funcionamiento. En otras posiciones se subraya el carácter productivo de por lo menos una parte del gasto social. La reproducción, la formación y el mantenimiento de los recursos humanos sería gasto productivo, puesto que no habría producción sin ellos y para ellos. El hecho de que sea muy difícil, pese a los intentos realizados en este sentido, determinar con exactitud el rendimiento de las inversiones sociales y la parte del crecimiento económico que ellas explican no es razón suficiente para negarles el carácter de inversiones productivas, pero sí justifica el que tiendan a ser ignoradas, total o parcialmente, al menos en algunos esquemas conceptuales.

En años no muy lejanos fue de aceptación casi universal que el gasto social tenía gran importancia para que se diera un correcto funcionamiento de la economía. De ese modo, y para citar sólo un ejemplo, los educadores descubrieron con cierta sorpresa que, además de satisfacer un derecho humano fundamental, contribuían al desarrollo económico. Pero en el caso de que el gasto social, o parte de él, sea totalmente improductivo, la única justificación que les queda a los educadores vuelve a ser la tradicional de atender los derechos humanos básicos. Así, la importancia de la educación vuelve a depender de convicciones valóricas y del grado de economicismo que se esté dispuesto a aceptar. Y, entonces, una vez más y a través de muy variadas cuestiones, reaparece el problema de la viabilidad política del desarrollo social.

12. Sería posible enumerar aquí muchas otras razones que harían más complejo el problema de la viabilidad. En primer lugar, es muy difícil –por no decir imposible– discutirlo en términos abstractos. Las posibilidades de viabilidad son muy diferentes según sea el proyecto de desarrollo social de que se trate, la sociedad a que está destinado y sus circunstancias históricas.

En segundo lugar, son también diferentes según sea el Estado en cuestión y las muy diversas constelaciones de actores que, en alguna medida, controlen los recursos de poder.

Por otro lado, el Estado no es una entidad abstracta, ni está por encima de los grupos sociales, sino que algunos que ellos tienen más control sobre él que otros, y pueden lograr que su acción sea más afín a sus intereses.

13. En otro plano, la política social supone desencadenar un complejo proceso social en que intervienen muy numerosos actores que influyen considerablemente sobre el problema de la viabilidad. Ese proceso depende en buena parte de la administración del Estado y, en el Estado moderno, de sus dos instancias, la tecnocrática y la burocrática. En la instancia tecnocrática el problema básico es asignar correctamente los recursos para obtener los fines deseados, la definición de las diversas etapas del proceso y de los actores que deben intervenir en él o, si se quiere, abreviadamente, la planificación. Se ha demostrado que, con gran frecuencia, se producen fenómenos relativamente contradictorios. En ocasiones, la planificación no es tal; es una previsión de lo que ocurriría sin plan. En otras, la planificación tiende efectivamente a desencadenar y racionalizar un proceso social, pero sus supuestos y punto de partida son irreales; la racionalidad de los

grupos afectados o beneficiarios de las políticas sociales. Muy a menudo se ha supuesto que estos problemas provienen de la ausencia de una política y una planificación integrales. Puesto que se sostiene que el desarrollo es un fenómeno integral cuyas variadas dimensiones sólo pueden ser distinguidas analíticamente, la política y la planificación deberían también serlo. Sin embargo, son bien conocidas las dificultades de una planificación de ese tipo y los escasos resultados que ha obtenido hasta ahora. Una política de desarrollo integral, y la planificación consiguiente, supone la existencia de un proyecto político dominante y relativamente bien definido. El problema no es, por lo tanto, técnico, sino que tiene que ver con la multiplicidad de valores y de actores en juego en la sociedad y lo difícil que es llegar a consensos efectivos. Se ha hecho notar que en épocas de prosperidad económica, cuando se trata de repartir los beneficios, es relativamente fácil llegar al consenso; en épocas de recesión, cuando se trata de distribuir los sacrificios, el conflicto se vuelve más duro y aumentan tanto las posibilidades de los gobiernos de caer, como los ingredientes de coerción de la acción estatal. Y entonces el Estado aparece mucho más claramente tomando partido por unos en contra de otros y deja de mostrarse o ser percibido como el mecanismo impersonal que algunas visiones le atribuyen.

La exacerbación del conflicto entre diversos actores sociales no tiene por qué afectar a la capacidad del sistema institucional, pero afecta profundamente a su capacidad de decisión. El Estado puede contar con un sistema institucional capaz de hacer efectiva su decisión, pero éste puede volverse inútil, dada la imposibilidad de tomarla.

14. Los diversos actores no se limitan a tratar de influir sobre la definición de las políticas, sobre las formas de concertación social si es que ellas existen, o sobre los conflictos en juego. En cuanto las políticas entran en la fase de ejecución, los actores tienden a orientarlas en beneficio de sus intereses, sean cuales fueren las definiciones previas, y buscan, además, eliminar o disminuir el papel de todos aquellos que pueden competir con ellos.

15. Aunque parezca obvio no está de más recordar, para finalizar, que las políticas sociales son, en primer término, políticas. Es decir, que se refieren y afectan a la distribución del poder en la sociedad. Hay, pues, un nivel de la viabilidad definido por la naturaleza del proyecto político dominante y por las alianzas y exclusiones que el mismo determina. En ese sentido, toda política social es parte del conflicto acerca de la distribución de los bienes y recursos de la sociedad.

La estructuración sociopolítica es, entonces, como debería ser evidente la respuesta al problema de la viabilidad. La viabilidad económica tiene su importancia, pero está definida, en gran medida, dentro de los marcos de la estructura sociopolítica y de su mayor o menor grado de estabilidad.

Si estamos lejos de un enfoque unificado del desarrollo es, en gran medida, porque estamos lejos de algún género de consenso realizable efectivamente para construir una sociedad justa, o una buena sociedad, u otra expresión que se quiera usar. Y tampoco los dogmatismos o los fundamentalismos contribuirán a esa tarea.

VII

EXPOSICIONES REALIZADAS EN LA SESION INAUGURAL DEL SIMPOSIO

PRESENTACION DEL DIRECTOR DEL INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)

Jorge Méndez Munévar

Podría decirse que hasta hace relativamente poco tiempo, los temas vinculados con la política social y los programas sociales parecían más fáciles y claros de abordar que ahora. El esfuerzo para mejorar los aspectos sociales del desarrollo podía, para muchos, limitarse a avanzar más o menos intensamente en la solución, o en el alivio, de algunos problemas que afectaban especialmente a determinados grupos de la sociedad. Existía un buen grado de consenso sobre una serie de asuntos básicos. Un concepto generalmente aceptado era el de la bondad de determinado tipo de democracia política. Los objetivos de la acción social podían definirse en términos, por lo menos, relativamente concretos. Existía confianza en la viabilidad y en el correcto funcionamiento de modelos económicos que permitirían mantener una tasa de crecimiento suficiente para financiar el alivio deseado a los problemas de los grupos más necesitados. Había un consenso, por lo menos hasta cierto punto, respecto a cuál debería ser el papel del Estado en todo ese proceso. Existía mayor fe en la ciencia económica y en los avances que se habían producido en la teoría del desarrollo, como para sugerir políticas y planes adecuados. En síntesis, parecía que la mayor parte de los países disponían de herramientas analíticas, de procedimientos de acción, de capacidades operativas, y de base política, suficientes para lograr un gradual fortalecimiento y consolidación de sus sociedades. El hecho de que durante más de 20 años América Latina hubiera sido capaz de sostener una de las tasas de crecimiento más altas del mundo; de que el progreso material hubiera sido tan espectacular en algunos casos, y especialmente visible en las ciudades y en ciertos sectores de la producción y que, además, se hubieran logrado mejoras innegables en algunos aspectos sociales, mayor esperanza de vida, descenso en las tasas de crecimiento poblacional, importantes avances en educación popular, en salud, en vivienda, todo eso parecía indicar que el camino emprendido era correcto y que las sociedades latinoamericanas marchaban hacia un futuro de prosperidad y de justicia.

Sin embargo, la gran razón para este Simposio es, tal como lo ve el ILPES,

que aquello que parecía relativamente claro hace algunas décadas, hoy no lo es, en absoluto. Durante estos años se han agudizado varias dudas que antes parecían por lo menos aceptablemente resueltas para los grupos dominantes, pero reformadores de la sociedad. En esta breve presentación quiero mencionar tres de las que considero principales, pues tienen especial relación con la temática de este Simposio. La primera es la confusión que reina, casi generalizadamente, sobre el o los modelos económicos más adecuados para asegurar el crecimiento y, con ello, la satisfacción de las necesidades sociales. La segunda es la debilidad de los sistemas políticos para buscar la justicia social. La tercera es la deficiencia del conocimiento sobre las implicaciones económicas de los programas sociales, y del cambio social mismo.

De esos tres motivos de inseguridad para lograr el cambio social resalta, en primer lugar, el de los vacíos operacionales de la teoría económica. Así como hay ciclos de los negocios, se puede plantear otro tipo de ciclo, el de las fluctuaciones en la capacidad de la ciencia económica para ofrecer soluciones a los problemas de su tiempo. Hay momentos en que un cuerpo de teoría parece coincidir con el éxito de su aplicación. Esa es la fase ascendente del ciclo de la efectividad de la ciencia. Hay otros períodos en que, por el contrario, parece establecerse un divorcio entre lo que predomina en el plano teórico y el éxito de las políticas que de allí se derivan. Se trata de la fase descendente de la validez de la teoría, sea porque quienes se encargan de aplicarla no tienen éxito en sus esfuerzos, sea porque se ha perdido la fuerza conceptual y de convicción de la teoría misma. En ese sentido, estamos pasando por una fase descendente particularmente aguda. Desde hace algunos años, parece que hemos perdido la pericia para utilizar la teoría económica, o para crearla. En los países más diversos, con modelos diferentes, de izquierda o de derecha, tanto los economistas como los estadistas y los expertos parecen enfrentarse a serias dificultades para actuar articuladamente, para sostener posiciones, para ejercitar las necesarias flexibilidades, para plantear las respuestas a la coyuntura. El ciclo volverá a ascender, sin duda, hacia nuevas esferas de fe y de eficiencia operativa de la ciencia económica. Pero, en estos momentos, estamos frente a una situación muy crítica.

Parece sorprendente que esa sensación de desconcierto, y la frecuencia con que se suceden los tropiezos de las políticas económicas de tantos países, tenga lugar en momentos en que se multiplican las novedades científicas en el campo de la economía. Tal vez nunca antes había surgido tan deslumbrante acopio de aportes aislados, de nuevos instrumentos analíticos, de modelos econométricos, de usos intensivos de la programación lineal y de la ingeniería de sistemas, supuestamente aplicables a los problemas económicos. Parecería que todo ello permitiría descubrir y aplicar nuevas y eficientes soluciones prácticas. Sin embargo, no es ese el caso. Tal vez, en primer lugar, porque muchos de los antiguos lazos entre el mundo académico y los mundos político y gubernamental se han roto o, por lo menos, son mucho menos fluidos. Pero también es verdad que el mundo académico no ha vuelto a ser capaz de presentar *bloques* de ideas que, en su conjunto, tengan suficiente poder de convicción y que respondan a las esperanzas de los dirigentes políticos y de la sociedad en general.

Tanto del lado de la izquierda como de la derecha, se están multiplicando los ejemplos en que fórmulas que parecían ungidas por el óleo de la verdad, no

son capaces de superar ni los problemas estructurales ni los de coyuntura. Gobiernos muy sofisticados de naciones industrializadas deciden aplicar su versión de los principios científicos del liberalismo y, de pronto, se encuentran con que lo que se suponía iba en cierta dirección va en otra, las curvas Laffer funcionan en sentido contrario, el domeñar la inflación eleva las tasas de interés; la supresión de los gastos sociales en el presupuesto público resulta en un aumento en vez de una disminución de los gastos fiscales, etc. Ni las teorías económicas parecen claras ante esas contradicciones, ni la práctica de la política económica parece sabia. Países de economía centralmente planificada, a los que de pronto les resultan déficit impagables en su balanza de pagos, y en los que la solidaridad entre las clases proletarias se transforma en luchas profundas, en las que el gran tema es una reivindicación de libertades. Tanto el marxismo, como el neocapitalismo, parecen haberse quedado atrás de los acontecimientos y de las expectativas populares. Es probable que los grandes problemas económicos que han tenido países que emprendieron profundas reformas sociales, se hayan debido, por lo menos en parte, a la falta de una teoría coherente y operativa del cambio social.

Los planteamientos de este Simposio sobre objetivos y programas sociales deben producirse, por lo tanto, en un momento en que las sociedades, quienes las dirigen y quienes piensan sobre ellas, parecen tener menos capacidad y claridad que antes para expresar y racionalizar el proceso económico, proponer ideas que mantengan vigencia, ponerlas en marcha con un mínimo de persistencia, y lograr, durante por lo menos un tiempo razonable, que sus programas tengan éxito, y que las sociedades efectivamente mejoren y se fortalezcan. Tenemos, por lo tanto, ese primer interrogante: programas sociales, ¿dentro de qué sociedad?, ¿dentro de qué modelo económico? Y si los economistas, los científicos sociales en general, los administradores industriales, los financistas, parecen en general tan desconcertados y tan expuestos a desilusionarse, ¿con qué bases de fé en la vigencia de *algún* sistema económico se puede hacer política social?

No pretendo negar el inmenso valor y los méritos que tienen los economistas como profesionales, o como estadistas. Tampoco quiero minimizar el significado del esfuerzo y, en muchas ocasiones, de los éxitos concretos aunque parciales, de quienes manejan la economía o buscan mejorar la sociedad. En el ILPES, por ejemplo, creemos que hay algunas cosas evidentes y necesarias por hacer en el campo de la planificación, de las estrategias y políticas de desarrollo, de la organización de los programas sociales, etc., y cooperamos con los gobiernos para que se lleven a cabo. Pero lo que me parece evidente, al mismo tiempo, es que estamos pasando por una etapa en el relacionamiento entre ciencia y realidad social, entre los esfuerzos por mejorar el conocimiento y la *fe* en lo que resulta de esos esfuerzos, que tiende a volvernos más escépticos, más inseguros que lo que éramos hace, por ejemplo, 20 años. Nos estamos quedando sin paradigmas económicos en los cuales apoyar nuestra ansiedad colectiva, y esto tiene una profunda relación, sin duda, con lo que esperamos de las políticas sociales.

El segundo motivo de preocupación que se presenta ahora, con características especialmente intensas, aunque tal vez siempre ha sido así, es el político.

Me refiero al ejercicio de la política como forma de obtención del poder público, y a la organización y forma de funcionamiento de los poderes públicos.

James Buchanan decía en 1960: "El desafío de nuestra época no es económico, sino de orden institucional y político. Hay que concebir una nueva tecnología política, nuevos modos de expresión democrática que permitan vencer la creciente invasión de una casta de burócratas privilegiados". Existe, pues, el gran interrogante de cómo hacer más eficiente el proceso de decisiones del Estado, cómo hacer coincidir mejor los procesos y la lucha política propiamente dicha con los objetivos y las necesidades del conjunto de la sociedad.

La necesidad de llenar el *vacío* de la política, de mejorar la organización de los partidos, y de fortalecer los movimientos políticos, precisamente para cumplir la necesidad de solucionar los problemas sociales, existe en todo tipo de regímenes. El hecho es que, hasta ahora, lo genuino de los objetivos sociales queda, en ciertas situaciones, disminuido, ya sea porque el mantenimiento del poder se constituye en el objetivo primordial de quienes lo están detentando, o porque los fines de satisfacer necesidades sociales pueden supeditarse a los intereses de los grupos que mayormente contribuyan al mantenimiento del poder político. En esas circunstancias, la atención a las necesidades globales de la sociedad, buscando la mayor solidaridad posible, tiende a debilitarse. Estas consideraciones llevan a pensar que la validez y el éxito de los programas sociales, si es que se busca realmente la construcción de sociedades mejores, más justas, y más aceptadas por sus integrantes, requieren que se cumplan determinadas condiciones políticas, y que la política, como arte del poder, sea capaz de ajustar sus miras y sus procedimientos a esos propósitos. De otra manera, como decía Montaigne, "el alma descarga sus pasiones sobre objetos falsos, cuando los verdaderos le faltan".

Quiero mencionar, por último, un tercer motivo de especial interés en los actuales momentos, para el examen de los problemas y los programas sociales. Se trata de los vacíos conceptuales, técnicos y operacionales que todavía existen respecto a las implicaciones económicas del cambio social, al estrecho relacionamiento entre lo social y lo económico. Si bien se han realizado avances muy importantes, particularmente durante los últimos años, por ejemplo, en la economía de la educación, o en la logística de las decisiones del sector público en el campo social, es evidente que todavía queda un gran terreno por cubrir antes de que se conozcan adecuadamente los efectos del gasto social sobre un conjunto de variables tanto macroeconómicas como microeconómicas; empezando por la tasa global de crecimiento, las tasas de inversión y ahorro, y otras. Y, más aún, antes de que esos relacionamientos entre gasto social, cambio social y proceso económico se tengan en cuenta verdaderamente por quienes toman las decisiones de las políticas económicas y sociales.

El hecho de realizar un Simposio como el que tienen el honor el UNICEF y el ILPES de ver inaugurado hoy, indica nuestro profundo interés por lograr avances en el examen y esclarecimiento de temas como los que acabo de mencionar. Ello es necesario para renovar el ánimo y la capacidad de acción efectiva de los reformadores sociales, de los innumerables apóstoles de la justicia social. América Latina necesita, para justificarse plenamente como conjunto de naciones modernas y viables, solucionar los problemas de sus ciudadanos que

viven en condiciones de pobreza, de desigualdad de oportunidades, o de falta de participación en la sociedad. Sin embargo, mientras no se logre escoger las vías adecuadas para el crecimiento económico, nuestras sociedades seguirán viéndose expuestas a la incertidumbre, a los bruscos reveses con que puede golpearlas el comercio internacional, o el juego de las finanzas internacionales, o a la inconsistencia o inoperancia de ciertas políticas económicas. Se trata de un problema de teoría económica, de teoría del desarrollo, que debe ser resuelto. Del mismo modo, quienes detentan el poder, centran su acción en áreas no prioritarias, la búsqueda de la justicia social en libertad puede hacerse en extremo difícil. Y, por último, mientras no sepamos más sobre el significado económico de los programas sociales y del cambio social, tanto desde el punto de vista del impacto de los recursos que se le asignan sobre el conjunto del proceso económico, como de sus repercusiones en términos de oportunidades de mayor crecimiento económico, estaremos corriendo el riesgo de desperdiciar recursos, sostener proyectos o programas ineficientes, o lo que a mi modo de ver sería más grave, arriesgaríamos no decidirnos a acometer determinadas grandes empresas de cambio y de mejora social, por desconocer o no apreciar debidamente los beneficios económicos, humanos y sociales que a la larga saldrían de su cumplimiento.

Este Simposio abordará los temas que acabo de mencionar en cinco áreas temáticas. La calidad técnica, el renombre, la influencia de quienes gentilmente han atendido nuestra invitación y se aprestan a participar en el debate, son garantía de que el empeño del UNICEF y del ILPES rendirá buenos frutos. El ILPES tiene la buena suerte de haber encontrado en UNICEF y, particularmente, en su ilustre Director Regional, Dr. Martínez Sotomayor, un excelente socio en el empeño de realizar algunas tareas útiles en el campo de la Planificación Social. Es así como, durante estos pasados tres años, hemos organizado conjuntamente cursos de Planificación Social, a los que han llegado participantes de toda la región latinoamericana. Hemos editado publicaciones conjuntas. Y, por sobre todo, hemos establecido un diálogo constructivo, en el que el interés de UNICEF por los problemas de la infancia y la juventud se ha encontrado con el interés nuestro por avanzar en los aspectos operacionales de la política de desarrollo. Es así como resultó casi natural que el Dr. Martínez Sotomayor le propusiera al ILPES organizar conjuntamente este Simposio, y que nosotros aceptáramos con entusiasmo su iniciativa. La tarea es difícil, y la hemos afrontado con modestia, casi con temor de que el tiempo disponible para prepararla fuera demasiado corto. Pero nos pareció que bien valía la pena arriesgar que hubiera vacíos y que algunos de los temas apenas pudieran esbozarse, pues creemos que es urgente continuar realizando avances en el campo de la planificación social, y porque el intercambio intelectual que se va a llevar a cabo, entre ustedes y nosotros, será extraordinariamente útil para que tanto el UNICEF como el ILPES reciban sabias sugerencias sobre cómo continuar su tarea e intensificar su esfuerzo. Repito que vuestra presencia es ya, en sí misma, un grato logro, que nos honra. Reciban una cordial bienvenida de parte del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

EXPOSICION DEL DIRECTOR REGIONAL PARA LAS AMERICAS DEL FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF)

Carlos Martínez Sotomayor

Señoras, señores:

Al inaugurar oficialmente este Simposio, quisiera darles a todos ustedes la más cordial de las bienvenidas y ofrecerles nuestra hospitalidad, especialmente a aquellos que vienen de muy lejos.

Basta observar la sala para comprender que esta reunión rompe la rutina y las inercias propias de las innumerables y dificultosas tareas que llevan adelante los organismos de las Naciones Unidas en su búsqueda de preservar la paz, de fomentar el desarrollo y de mejorar la cooperación internacional.

Ciertamente, esta es una reunión excepcional. Lo es, a lo menos, por tres motivos fundamentales. El primero alude al modo del Simposio, ya que el diálogo que aquí tendrá lugar se inscribe en la tradición del espíritu fundador de las Naciones Unidas, que es el de la tolerancia práctica entre hombres que profesan credos y valores diversos, y que viven y actúan en continentes y naciones con características y problemas diferentes.

La segunda razón alude al objeto de la reunión, un problema que ha llegado a ser decisivo: definir con propiedad qué es el desarrollo social, cuáles son sus fines y sus relaciones con lo económico y con los regímenes políticos y, sobre todo, cuáles son sus medios para aumentar el bienestar humano.

Sin embargo, esta reflexión –y lo muestran los variados orígenes profesionales de quienes aquí participan– no será un mero ejercicio académico, sino la valiente confrontación con la realidad de nuestras propias experiencias, tanto las exitosas como las fracasadas.

Y, finalmente, en tercer término, esta reflexión tendrá especial importancia para las futuras generaciones. Es decir, los ausentes de esta sala, la inmensa masa de los jóvenes del continente y, muy especialmente, aquellos carentes de patrimonio, ingreso y, sobre todo, de expectativas.

La fundación de Naciones Unidas suscitó inmensas esperanzas después de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, pero muy pronto las realidades del

poder postergaron el espíritu de utopía que inspiró la redacción de la Carta. ¡Qué impensable resulta hoy que hombres de las más diversas tradiciones filosóficas y religiosas fueran capaces de suscribir un documento de tan profunda raigambre civilizadora como la Declaración de los Derechos Humanos!

Sin embargo, y pese a que la desesperanza sea el signo de nuestra época, cada cierto tiempo surgen del propio seno de la comunidad internacional, esfuerzos y empeños que intentan volver al espíritu fundacional.

Este Simposio se inscribe en tal tradición. Pretende crear un ámbito donde se pueda escuchar al otro, comprender no sólo al próximo sino al lejano, reconocer con humildad que en cada posición hay un aporte, un grano de verdad, aceptando que las virtudes del diálogo son infinitamente superiores a las destrezas polémicas, tanto en el avance del conocimiento como en las relaciones entre los hombres y las naciones.

El fanatismo es el más peligroso enemigo de las Naciones Unidas. Todos sabemos el papel que jugó para destruir la Liga de las Naciones. Sin tolerancia civil y práctica, las tareas de nuestro sistema devienen en un quehacer burocrático, perdiéndose la posibilidad de aunar voluntades para avanzar en la consecución de sus dos misiones fundamentales que son lograr la paz y el desarrollo.

Ningún hombre responsable puede dejar de denunciar sistemáticamente el reino de los prejuicios, el mundo del fanatismo y de la intolerancia. Como ha dicho Santayana, "el fanatismo consiste en redoblar el esfuerzo, después de haber olvidado el fin", y es acertada la frase porque lo que caracteriza al fanático es no saber por qué ni para quién trabaja.

Por esto, se ha convocado a este Simposio y han aceptado el desafío asistiendo distinguidos representantes de las más variadas familias espirituales. Pero el pluralismo no es sólo ideológico; es también social y étnico, diferenciación que enriquece. Por esa razón también están aquí hombres y mujeres venidos de países que enfrentan diversos desafíos en materia de desarrollo social, guiados todos ellos por el mismo propósito común de mantener un diálogo responsable, público y abierto, defendiendo con rigor, excelencia y respeto sus posiciones y comprendiendo las de quienes piensan de manera diferente.

La convocatoria a esta reunión tiene un objeto muy preciso: pretende que se discutan las experiencias de política social del pasado, que se medite sobre las presentes y se proyecten las tareas de desarrollo social del futuro.

Aun en la época en que estos países eran colonias de diversas metrópolis europeas, hubo precursores del desarrollo social. Hombres iluminados por una fe, por las luces de la razón o, simplemente, por un intento de modernizar apresuradamente al Nuevo Mundo. Con todo, los albores de la política social se dan con los Estados independientes, con las preocupaciones por enfrentar los desafíos de la enfermedad y la ignorancia. Aun aquellos que creían en un Estado guardián, destinaban parte de sus mejores esfuerzos a las tareas llamadas de "beneficencia", una palabra que apenas ocultaba un asistencialismo de corte humanitario.

Pocas veces se hace justicia a ilustres repúblicos que, adelantándose a su tiempo, buscaron reglamentar las condiciones humanas de los asalariados,

cuando en la Europa que iniciaba su industrialización ni siquiera se intentaban tareas similares.

Con propiedad, sin embargo, el desarrollo social y las políticas sociales emergieron en nuestro continente hacia fines del siglo XIX y en el primer cuarto del presente. Ellas tenían un signo de incorporación social: se pretendía aumentar la cantidad de ciudadanos capaces de ejercer la democracia y disfrutar de sus beneficios. Esa fue la tarea de Valentín Letelier en Chile y José Pedro Varela en Uruguay, como ejemplo de hombres excepcionales que, en otros lugares, enfrentaron tareas similares.

Grandes movimientos populares y grandes líderes, en distintas épocas y circunstancias, transformaron la "cuestión social" en la clave política de nuestras sociedades: Batlle en Uruguay, Irigoyen en Argentina, Alessandri y Aguirre Cerda en Chile, Vargas en Brasil, el gran movimiento de la revolución mexicana con sus prohombres. Así se fueron dando avances, al punto de que, al finalizar la Segunda Guerra, todo parecía sencillo. Bastaba ahondar las rutas ya trazadas, aseguradas ahora por la formidable potencialidad del crecimiento económico. Sin embargo, reconozcámoslo sin ambages, desde entonces el consenso en materia de desarrollo social se ha tornado más precario que en los años veinte y treinta. El propio crecimiento, la diferenciación social, la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas, mostraron que los cimientos de los estados de bienestar latinoamericanos no eran fuertes. Del mismo modo que las constituciones no garantizan la felicidad ni la vida democrática, así tampoco las leyes y reglamentos sociales, por muy sabios que hayan sido los legisladores, garantizan su cumplimiento si es que no responden a modelos políticos, económicos y sociales que sean coherentes y armónicos.

Durante las últimas décadas se han enfatizado las dos caras del desarrollo social. Algunos insisten, lo que es verdadero, en el espectacular crecimiento de América Latina. Otros, con razones igualmente valederas, muestran la realidad de la pobreza y la no satisfacción de las necesidades básicas.

Se han realizado en América Latina progresos espectaculares en materia de saneamiento ambiental en toda la región. Hay más escuelas, más hospitales, más bienestar del que jamás soñaron nuestros antepasados. Sin embargo, todavía es poco. Nuevos problemas hacen aún más compleja la prosecución de estas tareas.

Así, la seguridad social, por ejemplo, requiere una base material de crecimiento sin la cual es letra muerta o se convierte en la arena de interminables conflictos entre grupos que buscan defender sus derechos adquiridos.

Los canales tradicionales de acceso a la vivienda no permiten el logro de una habitación adecuada a aquellos sectores a los que, supuestamente, están destinados, y que aún viven en condiciones similares a las de la época colonial.

Las políticas de salud experimentan una bifurcación que, por una parte, conduce a la aplicación de técnicas e instrumentos de alta sofisticación dirigidas a los grupos de medianos y altos ingresos del continente y, por otra, sólo puede otorgar escasa y nula atención a importantes contingentes humanos menos favorecidos.

Cuando aún no se solucionan los problemas tradicionales de la política social, es necesario enfrentar, además, nuevos desafíos. La modernización técnica ha conducido a extender la comunicación social masiva por todo el continente.

No tiene sentido repetir ante Uds. la polémica que desata este formidable instrumento que puede estar al servicio de los más diversos fines.

Podría extenderme sobre las innumerables nuevas demandas que plantea el desarrollo social. Se le exige mejorar la calidad de la vida, impedir el deterioro del medio ambiente, contribuir a la especialización profesional en países semidesarrollados, etc.

A las diferencias en torno a los objetivos del desarrollo social, se agregan las desinteligencias respecto a cómo llevarlo a cabo. Mientras unos estiman banal continuar con la desagregación de poblaciones - objetivo: niños, mujeres, ancianos, impedidos, jóvenes, pobres críticos, otros insisten en que la verdadera tarea del desarrollo social es llegar efectivamente a estos grupos y servirlos adecuadamente.

Los mencionados en primer término sustentan que las transformaciones estructurales van a solucionar, si no automáticamente, por lo menos de manera fundamental, estos problemas específicos y singulares. Los segundos, en cambio, sostienen que aun cuando esas transformaciones estructurales fuesen necesarias, la especificidad de la política social consiste, justamente, en el servicio eficiente otorgado a esas poblaciones-objetivo.

Unos y otros recurren a la mención de fracasos y éxitos para defender sus propias posiciones. Probablemente sea imposible zanjar drásticamente la polémica entre estos dos enfoques. En algún sentido ambos podrían ser complementarios, sin que ello signifique, en modo alguno, prejuzgar sobre casos o situaciones concretas, en las cuales, obviamente, prevalecen las decisiones políticas fundadas en valores declarados como deseables. Pero el *quid* de la cuestión está en el papel que se atribuya a los cambios estructurales, en el que se los considere necesarios o prescindibles. Y por supuesto, en el contenido intrínseco de los propios cambios.

Ocurre con frecuencia que aquello que, para algunos, es retroceso para otro es modernización, y viceversa. Pero aquí no hemos venido, ni tenemos la posibilidad de hacerlo a determinar científica o políticamente quién tiene la razón. De lo que se trata es de oír los argumentos e interpretar la lógica de los razonamientos sin prejuicio, lo cual no está reñido con la aceptación de valores propios.

Muchas veces la polémica aguda y, a veces hasta cruel, que se desarrolla en un escenario nacional, no oculta su carácter parroquial cuando se la despliega en el verdadero escenario continental, que por su propia diversidad estructural invita al pluralismo.

Yo les ruego que tengan presente las dimensiones del escenario sobre el cual versa el Simposio, de manera que las circunstancias particulares sirvan de ilustración, pero que su particularismo no contamine un cambio de ideas que, necesariamente, tiene que ser general.

El Temario permite una discusión ordenada de todos los aspectos centrales y conexos al desarrollo social. Si Uds. lo examinan con atención verán que no se ha escamoteado ningún tema, ni siquiera aquellos que tienen las mayores propensiones de desatar polémica. En este sentido el Simposio es un foro abierto en el que se desea puedan expresarse todas las posiciones, todos los enfoques, todas las experiencias, dentro de los límites naturales de una reunión constreñida por un horario riguroso.

Sin sobrevalorar la importancia de este Simposio, sólo restringiéndome al valor de las ideas y a su transmisión por las élites, quisiera invitarlos a tener presente que lo que aquí se diga gravitará de un modo importante en el desarrollo social latinoamericano. Esto, concretamente, implica decir que aquí se pondrán a prueba paradigmas, conceptos, métodos y técnicas que, de un modo u otro, afectarán a la población del continente.

Así ha sido en el pasado, así será, inevitablemente, en el futuro. Las ideas no son inocentes. Están plagadas de consecuencias prácticas. El pensar incorrectamente, en el orden social, afecta el porvenir de los pueblos del continente.

Las sugerencias que aquí se hagan se convertirán en influencias poderosas no sólo para los técnicos sociales, sino también de los gobernantes, que no tendrán la posibilidad de contrastar empíricamente los materiales conceptuales, debiendo aceptar el buen criterio de los especialistas aquí reunidos.

No se trata de cuestiones abstractas sino muy claras y concretas. ¿Cuál será el perfil de la educación superior en el año 2000? ¿Cómo se distribuirá el gasto social entre los diferentes sectores sociales y al interior de cada uno de ellos? ¿De qué manera la política social complementa a la política económica en materia de empleo y productividad? ¿Cómo se enfrentará la increíble velocidad del progreso de la medicina y cómo, al mismo tiempo, se financiará la atención primaria de la salud? ¿Cómo resolveremos el dilema que se produce entre la necesidad de identidad cultural y la interdependencia creciente en el mundo?

Muchas de estas cuestiones se han estado definiendo en algún sentido en los últimos años. Probablemente, nuestra propia generación no tendrá la posibilidad de introducir cambios drásticos en el curso de los acontecimientos.

Pero ¡no es el caso de la generación joven! Ellos no tienen por qué heredar tan pesada carga de problemas, antiguos y nuevos, sin resolver. Esto implica, también, que nuestras discusiones deberán proyectarse hacia el futuro, que deberemos tener la imaginación necesaria para concebir escenarios ciertamente irreales, pero cuya pura construcción teórica ya significa su posibilidad práctica.

Por cierto que no se trata de repetir lo que se ha denunciado como las "utopías de comité" en que diversos hombres agregan en un texto común sus mejores intenciones, sin preocuparse demasiado por la armonía y coherencia, por los costos y las restricciones que implican todos los valores y todas las opciones. Sin embargo, es hora de rescatar la imaginación creadora. Aquella que es capaz tanto de crear utopías que ponen en juego las tensiones morales propias de toda gran tarea, como aquellas de apariencia más modesta que llevan a la elaboración de tecnologías, mecanismos e instrumentos y de cuya eficacia práctica depende, en gran parte, el logro de los mejores fines.

Las cuestiones a responder son sumamente concretas. ¿Cómo lograremos vincular la permanencia en la escuela y la alimentación del niño con la necesidad que tiene su familia de que contribuya a aumentar su ingreso? ¿Qué haremos para que la educación deje de ser una carrera credencialista y se convierta en una posibilidad abierta a la sabiduría y a la productividad?

Podrían enumerarse múltiples preguntas aún más específicas e incluso acotadas nacional y regionalmente. En el muy corto plazo sabemos que nuestros logros no serán demasiado espectaculares. Sin embargo, estos problemas

definirán la buena sociedad del año 2000 y la calidad de la vida de los que hoy tienen entre 0 y 15 años.

Hasta hace algún tiempo sólo los poetas sostenían que los años y los días no son iguales, no se repiten cuotidiana e incesantemente. Ahora lo saben también los científicos y los tecnólogos y ellos nos advierten, rigurosa y formalizadoramente, que aquello que hagamos o no hagamos en este momento, tendrá consecuencias ciertas en un futuro cercano.

No se trata de que el final del siglo sea una fecha mágica. Probablemente, el paso del siglo XX al XXI sea un día cualquiera, intrascendente. Sin embargo, lo que está meridianamente claro es que debemos sistematizar los conocimientos en materia de desarrollo social después de una época de dispersión y falta de consenso. Sin cánones en política social será imposible asumir la responsabilidad del futuro. Se ha dicho con insistencia que la política social ha sido hasta ahora irresponsable, irresponsable en sus promesas, irresponsable en sus mecanismos, irresponsable en su autoridad. Ello no puede seguir ocurriendo, porque el peso de tales irresponsabilidades lo pagarán las futuras generaciones.

Distinguidos delegados:

La presencia de Uds. honra a los organizadores de este Simposio. Sabemos que participarán porque comparten estas mismas inquietudes. Muchos de Uds. han venido a este evento dejando imperiosas tareas en la función pública, en la actividad profesional o en la cátedra. Creo interpretarles si pienso que depositan en este Simposio las mismas esperanzas que hemos puesto en él aquellos que nos lo propusimos, como una idea ambiciosa pero necesaria, imprescindible. Vuestra presencia aquí ha transformado aquella ilusión en una realidad. Y confirma, una vez más, que ser realista implica pedir lo imposible.

EXPOSICION DEL MINISTRO DIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL DE LA REPUBLICA DE CHILE

Luis Danús Covián

El tema de la política social ha sido uno de los más difíciles de desarrollar, pues han existido y existen innumerables preconcepciones y prejuicios que han impedido su tratamiento objetivo.

La importancia de este Simposio reside, justamente, en que se pretende analizar, a la luz de diversas corrientes ideológicas, los principales escollos con que se han topado los países de América Latina para llevar adelante sus políticas de desarrollo social.

La experiencia chilena, en los años recientes, nos ha permitido sacar conclusiones sobre algunos de estos aspectos y, sobre todo, nos ha permitido descubrir algunos de esos grandes mitos que han nublado el análisis en torno a las políticas sociales.

Se ha tendido a pensar que el desarrollo económico y el desarrollo social son antagónicos y que los especialistas en ciencias económicas poco o nada tenían que aportar al desarrollo social y viceversa. Otros han sostenido que, como el desarrollo social involucra seres humanos –generalmente con necesidades extremas–, había que darle prioridad por sobre el desarrollo económico. ¡Cómo si el desarrollo social pudiera lograrse sin costo; pudiera lograrse sin crecimiento!

De ahí que se haya tachado, con mucha facilidad, de "economicistas" o insensibles a lo social, a aquellos sistemas de gobierno que han tratado de poner el desarrollo económico en su lugar, junto al desarrollo social, ya que es imposible separarlos, imposible dejar uno de lado, para darle prioridad al otro. En la práctica, lo que ha sucedido en nuestros países es que se ha sacrificado, simultáneamente, el desarrollo social y el desarrollo económico, en perjuicio de aquellos más necesitados a los cuales, supuestamente, se quería favorecer. Una de las características centrales de la estrategia de desarrollo económico y social del Gobierno de Chile, ha sido reconocer la íntima relación entre estos dos aspectos de la realidad.

Otro de los grandes mitos que primaba en nuestro país era que habíamos sido extraordinariamente eficientes en nuestras políticas sociales, es decir, que efectivamente los esfuerzos que se habían realizado, habían permitido redistribuir desde quienes tienen más hacia aquellos que tienen menos.

Esta afirmación debe analizarse desde dos puntos de vista: el de la recaudación de recursos para redistribuir, es decir, el de los impuestos y en la forma en que se hacían llegar los subsidios a los más necesitados.

Generalmente, se tiende a olvidar que los programas sociales no son gratuitos. Muchas veces se piensa, por ejemplo, que una ley de reajustes de remuneraciones para el sector privado, o la fijación por ley de bajos precios a los productos de consumo esencial, o la implantación de altos aranceles para sustituir importaciones, son maneras "gratuitas" de redistribuir ingresos a favor de los trabajadores. Lo cierto del caso es que, en definitiva, y en plazos bastante breves, los propios trabajadores pagan una cuenta mucho mayor que el efímero beneficio inicial, en términos de mayor cesantía, por una parte, y menor poder adquisitivo a causa de la inflación que se genera por la otra.

Una vez que queda clara la no gratuidad de los programas sociales conviene preguntarse cuál es la composición de la carga tributaria de un país. En el nuestro, dos tercios de los recursos que el Fisco gastaba, provenían de dos tipos de impuestos: el impuesto al trabajo, lo que en Chile llamamos cotizaciones previsionales y el impuesto inflación. Ambos gravaban, no solamente a los sectores de mayores ingresos, sino a todos los que trabajaban y a todos aquellos que vivían de un sueldo o un salario. Y no sólo eso: ambos impuestos golpean con más fuerzas a aquellos de menores ingresos y los dañan en forma directa. Es decir, en la mayoría de nuestros países y concretamente en el caso de Chile, una parte importante de los impuestos que se recaudan no se obtienen de quienes perciben ingresos más altos.

Ahora, si observamos cómo se asignan estos recursos que han sido generados, como vimos, en forma regresiva, se aprecia que, en definitiva, se traspasen fondos de personas con ingresos medios y bajos y luego, por el otro bolsillo, se le devuelven esos fondos, por vía de subsidios. Muchas veces, esos subsidios, por la forma en que son asignados, derivan hacia personas de ingresos altos, con el agravante de que, por el camino, si el Estado no los administra con eficiencia, se pierde una parte de esos fondos.

Y así llegamos a otro de los grandes mitos, el pensar que el Estado es no sólo un buen recaudador, tarea, por lo demás, que sólo él puede realizar, sino también, un buen administrador de esos recursos. Porque éste es otro de los elementos de una política social eficiente: la administración de los recursos destinados a ella.

En este aspecto, nuestro país también puede aportar una experiencia interesante: quizás partió a la vanguardia de América Latina creando sistemas de salud, educación, vivienda, etc., que fueron reales ejemplos en el continente. Ellos partieron como unidades pequeñas y, como tales, fáciles de administrar. Al crecer el país mantuvieron su rígida administración centralizada hasta transformarse en grandes sistemas burocráticos llenos de trabas y exigencias inútiles. Estos grandes aparatos eran responsables, no sólo de la dictación de las reglas de juego del sistema, sino, también, de vigilar su cumplimiento. Todo esto, unido a la imposibilidad de que los usuarios tuvieran acceso a una mínima libertad de

elección, llevó a que instituciones que otrora habían sido muy eficientes, se deformaran y persiguieran objetivos muy distintos a los iniciales.

Hoy, las políticas sociales de este Gobierno han encontrado soluciones a estos problemas. Es así como las experiencias de administración comunal de la educación y de la salud –aunque recién iniciadas– muestran enormes ventajas en términos de entregar un mejor servicio a los beneficiarios, ya que las personas son más proclives a prestar la ayuda de su trabajo y de sus bienes, localmente, cuando están en condiciones de ver y de recibir los resultados de su esfuerzo, que, a nivel nacional, cuando tales resultados no se ven en forma directa.

Sin embargo, para alcanzar el desarrollo social no basta con la satisfacción de las necesidades básicas de quienes no disponen de los medios suficientes para hacerlo por sí mismos. Ello debe concordar con otro elemento del desarrollo social, como es el principio de la libertad de elección individual. Así, entonces, el acceso a las necesidades básicas no puede considerarse como una dádiva que el Estado otorga a los individuos más necesitados de la sociedad, y que le permite por ello imponer a dichos sectores las condiciones para la materialización de ellas. Muy por el contrario, el desarrollo social no será pleno mientras que la entrega a la población de menores ingresos de las oportunidades de acceder a la satisfacción de las necesidades básicas, no vaya acompañada de la posibilidad de elección individual.

Los principios expuestos se encuentran contenidos en nuestra Carta Fundamental y en las "Políticas de Desarrollo Socioeconómico 1981-1989" y están siendo puestos en práctica en nuestro país, siendo inspiradores de las más importantes reformas sociales en el campo previsional, laboral, educacional, sanitario y habitacional.

A través de dicha estrategia y de la regionalización y la municipalización se tiende a terminar con la arrolladora influencia del Estado, que es tan difícil de contrarrestar; se ha garantizado el principio de la libre decisión individual y se ha orientado la acción del Estado hacia las labores que le son propias y hacia el objetivo fundamental de elevar el nivel y la calidad de vida de aquellos sectores más desposeídos de nuestra población, elevando el gasto social al nivel más alto alcanzado en nuestro país, a lo largo de su historia.

Señores delegados, les doy oficialmente la bienvenida, en representación del Gobierno de Chile; pongo a disposición de ustedes nuestras estadísticas, nuestra experiencia y el concurso de las personas que han laborado en el desarrollo social, y espero que podamos obtener, igualmente, el beneficio de vuestras experiencias. El éxito de este Simposio será el éxito de nuestra América.

DISCURSO INAUGURAL DEL SECRETARIO EJECUTIVO DE LA COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Enrique Iglesias

En mi calidad de dueño de casa quiero comenzar por expresarles a todos ustedes la gran satisfacción que tiene la CEPAL de ser sede de este importante seminario que organizan conjuntamente el UNICEF y el ILPES. Quisiera, en forma muy particular, expresar las felicitaciones más sinceras al Director Regional del UNICEF, don Carlos Martínez Sotomayor, por esta nueva demostración de lo que es y ha sido su inspirada dirección que ha llevado a esta sede de Santiago y al UNICEF en la región, a convertirse en uno de los puntos focales de la conciencia crítica y social de las Naciones Unidas en América Latina. Es su mérito personal el haber elevado la temática convencional de la Organización, para darle la relevancia social que esta reunión destaca como ninguna otra. Para nosotros, en CEPAL, ha sido un gran privilegio haber colaborado, estar colaborando siempre, con su esclarecida dirección.

Para mi colega y amigo don Jorge Méndez vayan también las felicitaciones por haber mantenido en el Instituto y agrandado en su dimensión, todo lo social como una parte indisolublemente unida a lo económico. Es a él también a quien va nuestro agradecimiento por esta feliz iniciativa.

Este encuentro es, por cierto, un encuentro relevante y lo es, por más de un motivo. Primero, por el tema que se está discutiendo. La temática social es, sin duda, el punto más débil de nuestra capacidad intelectual y política. Lo es, por cierto, por la calidad de los participantes, tanto los distinguidos ministros que traen su experiencia práctica y vivida a este encuentro, como también la alta calidad de los intelectuales presentes. Y lo es, además, por la naturaleza interdisciplinaria de esta reunión, poco común, diría yo, en América Latina.

El punto de partida del Simposio, tal como lo entiendo yo, reconoce dos aspectos fundamentales. El primero es la coyuntura internacional y regional; el segundo, la ambivalencia de nuestro crecimiento económico de las últimas décadas. Uno y otro, obviamente, están íntimamente ligados. Esta reunión no se podría concebir si no se piensa en el momento que vive la sociedad internacional. Esta especie de malestar, de *malaise* colectivo, que afecta a las personas en su

seguridad personal, que les provoca ansiedad frente al futuro, que toca a países que están hoy enfrentados a la crisis de carácter económico más seria que ha tenido la humanidad desde los años treinta, que influye en las relaciones entre países, que ha tomado un cariz grave, que inquieta y que parece haberse concentrado en nuestra región. Período, además, en el que se produce, ante todo, un cuestionamiento en todos los planos. Hoy se cuestionan los estilos de vida, las formas sociales y políticas, los límites al crecimiento económico impuesto por el medio ambiente y hay, en general, un período de reflexión crítica que todavía no descubre la luz frente a muchos de estos cuestionamientos.

Estamos en un *malaise* que lleva, además, a un cuestionamiento ético y político de las políticas de desarrollo económico y social. Hay una insurgencia de lo político en el mundo que es perceptible en todos los ambientes. Y hay, por cierto, nuevos actores que comienzan a tomar posiciones frente a esta situación crítica que, muy a nuestro pesar, va a ir un poco más allá de los años inmediatos y, desgraciadamente, va a ser un signo dominante en toda esta década.

Ese es el contexto en el cual se ubica este encuentro. Y unido a esto hay otro aspecto que nos sorprende y angustia. Es la llamada ambivalencia del desarrollo económico y social de la región en los últimos años, que en esta casa hemos venido poniendo de manifiesto en reiteradas ocasiones. No hay duda alguna que América Latina ha hecho, en los últimos años, un desborde sin precedentes de sus fuerzas productivas. Y ha alcanzado niveles de producción, de diversificación, excepcionales. No hay duda alguna que hemos descubierto una nueva América Latina, en cuanto a su capacidad dinámica, de crecimiento, de producción, de diversificación. Frente a esa dinámica, hay realidades concretas que han llevado y llevan a sostener optimismos legítimos. Han pasado cosas en América Latina; las sociedades se han transformado; se han logrado éxitos importantes en los aspectos sociales, innegablemente. Pero también se han planteado espejismos y muchas veces hemos confundido los indicadores que surgen fundamentalmente de los sectores medios y altos de nuestra sociedad como si fueran el indicador del comportamiento social de toda la sociedad latinoamericana, lo cual, lamentablemente, no es cierto. Esos espejismos han dejado de lado, en ocasiones, los serios problemas que hoy afectan inexorablemente a América Latina, como a todo el mundo en vías de desarrollo.

No puede ignorarse que, entre 1960 y 1970, se mantuvo un 15% de indigentes; el 20% de la población de estratos inferiores aumentó su ingreso en US$ 6 en una década, mientras que los sectores más altos lo hicieron en US$ 300. Se ha planteado un problema evidente y es que este sistema económico y social no ha logrado aún responder a los agudos problemas que tiene la región en lo social. Esto es lo que plantea el desafío de la década, que varía según los países, pero que admite ciertos denominadores comunes.

Por lo pronto, es un hecho que hay una tercera parte de los hogares latinoamericanos que no satisface sus necesidades mínimas. El 25% de la fuerza de trabajo adolece de desocupación abierta o encubierta. Es un hecho además que en América Latina hay indicadores que dejan mucho que desear en educación, en salud, en vivienda, etc.

América Latina tiene un crecimiento de la población de los más rápidos del mundo, lo cual somete a la sociedad a presiones y demandas sociales inevitables. Una de las más serias es que la demanda por empleo va a crecer entre un 2,5% y

un 3% anual en la región, desafío de proporciones desconocidas, ya que obliga a duplicar el número de empleos hacia fines de siglo. Y ello en esta década que está marcada por una seria recesión internacional. Esta recesión, al proyectarse sobre la región, seguramente habrá de afectar al gasto público y privado y, por tanto, necesariamente, se proyectará más penosamente sobre las grandes mayorías.

Es decir, hay un punto de partida que significa que la problemática social está ahí como un tema que no puede ignorarse.

Frente a eso aparecen las grandes controversias de la teoría económica, y las grandes lecciones de la experiencia. Por una parte, hay quienes dan como alternativa el reposar básicamente en el mercado como factor fundamental que permitirá resolver los problemas sociales; otros, en cambio, que creen en la intervención del Estado.

Sin terciar en esta controversia que ha estado y seguirá estando seguramente en la discusión porque es tan vieja como la teoría económica, hay, sin embargo, experiencias claras del pasado inmediato, que permiten observar que, muchas veces, las experiencias que priorizan al mercado, no han podido resolver los problemas fundamentales de la concentración, o de las malas estructuras, que no le permiten al mercado funcionar adecuadamente. También se sabe que las políticas basadas en intervenciones parciales, esporádicas o mal orientadas, han llevado a formas que han sofocado la actividad privada, cercenado el crecimiento y terminado en políticas nominalmente redistributivas, que han borrado con el codo lo que se quería escribir con la mano. Es decir, que el dilema práctico está en cómo conciliar los extremos de un desarrollo economicista o de un populismo distributivista. Es decir, cómo lograr mejorar la irradiación social del crecimiento, sin sacrificarlo. O cómo obtener metas sociales compatibles con altas tasas de crecimiento. Una y otra deben ir inexorablemente unidas, si se quiere sostenerlas en el largo plazo. El cómo hacer es lo más difícil, no hay paradigmas en esto. Por cierto, la CEPAL no los tiene. Son particularmente difíciles en economías mixtas, y particularmente difíciles en países en vías de desarrollo.

Quizás se sabe mucho más lo que no es una política social integral que lo que debe ser. Una política social integral no es una mera política asistencial; hay distancia conceptual y política entre la caridad y la política social integral. Se sabe también que las políticas compensatorias que atacan problemas parciales o inmediatos, suelen ser efímeras y se ven afectadas cuando acontecen los primeros recortes que hay que hacer en los gastos públicos. Hay que mirar a esto con gran pragmatismo, y creo que el diálogo y el intercambio de experiencias son extremadamente útiles. De ahí la virtud de este encuentro.

Seguramente esta política social tendrá que basarse en instrumentos que deben analizarse y compararse y en principios que se impondrán a todas y cada una de ellas.

Con ellos habrá que abordar los problemas urgentes, en lo que la CEPAL ha llamado, la "misión posible" de la política social. Esto es abordar con coraje político y con racionalidad técnica los agudos problemas sociales de la mayoría de nuestros países, para que, en un término prudencial de tiempo, comiencen a darse resultados positivos en la alimentación, la salud o la vivienda.

Esos instrumentos pasan por el gasto público, por las políticas de desarrollo agrícola, por las políticas del empleo y por las políticas de industrialización,

entre otras. Pero, por encima de todo, hay tres dimensiones que esas políticas deberán reconocer para constituir efectivamente una aproximación integral al tema. Primero, la dimensión integral del problema social, esto es, el problema social como un haz central del cual todas las políticas deben formar parte. En esto radica la integralidad de la aproximación. Hay una necesaria dimensión económica en la política social. Sería engañoso y llevaría a frustraciones pensar que se podrían ignorar los costos económicos de las políticas sociales y sus beneficios económicos del futuro.

Pero hay también una dimensión política. Por último, se trata con modelos de sociedad con valores fundamentales. No existe una estrategia económica que no tenga implícita o explícitamente una estrategia social. No hay una estrategia social que, en el fondo, no responda a una estrategia política. Es muy importante recordar que, en todo esto, no bastan simplemente las hipótesis tecnocráticas; que detrás de todo esto hay valores sociales y objetivos políticos, que forman parte necesariamente de cualquier estrategia de esta naturaleza.

Al concluir estas palabras deseo retomar una expresión muy feliz de don Carlos Martínez Sotomayor, cuando recordaba que, con este tipo de encuentro, se rescatan algunas de las dimensiones más puras y únicas de la Organización de las Naciones Unidas, sometida a tantas dificultades, a tantas críticas, muchas veces justificadas, otras veces producto más de las frustraciones de lo imposible. Esa dimensión es el rescatar la vocación ética que debe tener esta Organización, que debe estar unida a la vocación del diálogo. El hecho de que se reúnan personas que profesan distintos puntos de vista, debe ser un valor fundamental, que en América Latina y, especialmente en las Naciones Unidas, se debe conservar. Quiero sostener también como él mencionó, lo que debiera ser el producto final de este diálogo, esto es, lograr un máximo de racionalidad para enfrentar estos problemas, pero también un mínimo de utopismo para mirar al futuro con fe y esperanza en estos turbulentos momentos en que nos toca vivir.

Muchas gracias.

PARTICIPANTES

Roberto Acosta Borrero
(Colombia)
Secretario Ejecutivo,
Convenio Hipólito Unanue
Lima, Perú

Neuma Aguiar
(Brasil)
Instituto Universitario de Investigaciones
en Ciencias Sociales
Río de Janeiro, Brasil

Miguel Angel Aguilar Oliva
(El Salvador)
Representante en Chile
Organización Panamericana de la Salud
(OPS)
Santiago

Teresa Albánez Barnola
(Venezuela)
Representante de UNICEF
Directora Regional de UNICEF para
las Américas
Bogotá, Colombia

Oscar Altimir
(Argentina)
Director, División de Estadística y
Análisis Cuantitativo
CEPAL
Santiago

Nessim Arditi
(Paraguay)
Director, División de Operaciones
CEPAL
Santiago

Omar Arguello
(Argentina)
CELADE
Santiago

Alvaro Arriagada
(Chile)
Director General de Educación
Ministerio de Educación Pública
Santiago

Suzanne Aurelius
(Suecia)
División de Desarrollo Social
CEPAL
Santiago

Reynaldo Bajraj
(Argentina)
Director, Programa de Investigaciones
ILPES
Santiago

Pablo Baraona Urzúa
(Chile)
Presidente, Banco Unido de Fomento
Santiago

Oscar Julián Bardeci
(Argentina)
Director
CELADE
Santiago

Gabriel Betancur Mejía
(Colombia)
ex Ministro de Estado
Bogotá, Colombia

Andrés Bianchi
(Chile)
Director, División de
Desarrollo Económico
CEPAL
Santiago

Michel Bonnet
(Haití)
Director de Gabinete
Ministerio de Planificación
Port-au-Prince, Haití

Dr. José Manuel Borgoño Domínguez
(Chile)
Jefe de la Oficina de
Asuntos Internacionales
Ministerio de Salud
Santiago

Carlos Alberto Borsotti Grosso
(Argentina)
CEPAL
Buenos Aires, Argentina

Roberto T. Brown
(USA)
Secretario Ejecutivo Adjunto de
Cooperación y Servicios de Apoyo
CEPAL
Santiago

María Inés Bustamante
(Ecuador)
División de Desarrollo Económico
CEPAL
Santiago

Eduardo Bustelo
(Argentina)
Oficial de Programas
UNICEF
Brasilia

Eduardo Cabezón
(Chile)
Capitán de Corbeta
Jefe, Relaciones Internacionales
Ministerio de Educación
Santiago

Enrique Cansado
(España)
Director
CIENES
Santiago

Arturo Cantu
(México)
Subdirector General de
Estudios Socioeconómicos
COPAMAR
México

Fernando H. Cardoso
(Brasil)
Centro Brasilero de Análisis
y Planeamiento
CEBRAP
Brasil

Carlos Castillo
(España)
Oficial de Proyectos
UNICEF
Bogotá, Colombia

Ricardo Cibotti
(Argentina)
Director, Oficina de Planificación y
Coordinación de Programas de la
Secretaría Ejecutiva
CEPAL
Santiago

Carlos Collantes
(Perú)
Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA
CEPAL
Santiago

Dr. Rodrigo Crespo Toral
(Ecuador)
Director General, Instituto
Interamericano del Niño
IIN
Montevideo, Uruguay

Gilberto Croes
(Aruba)
Consejero, Gobierno de Aruba
Antillas Holandesas

José Carlos Cuentas-Zavala
(Perú)
Oficial Regional de Planificación
Representante de UNICEF en La Paz
Bolivia

Ernani da Costa Fiori
(Brasil)
Director, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
IICA (OEA)
Santiago

Fernando Dahse
(Chile)
Director, Instituto de Sociología
Universidad Católica de Chile
Santiago

Luis Danús Covián
(Chile)
Ministro de Estado
Brigadier General, Ministro Director de ODEPLAN
Santiago

Marianne Debefve
(Bélgica)
Programa de Capacitación
ILPES
Santiago

Enrique de la Piedra
(Perú)
CEPAL
Santiago

Carlos A. de Mattos
(Uruguay)
ILPES
Santiago

Luis Octavio de Melo Cavalcanti
(Brasil)
Coordinador Nacional para las Regiones Metropolitanas del Consejo Nacional para el Desarrollo Urbano
Ministerio del Interior
Brasilia, Brasil

Pedro Demo
(Brasil)
Subsecretario General
Ministerio de Educación y Cultura
Brasilia, Brasil

José Theofilo de Oliveira
(Brasil)
Superintendente Asistente Instituto de Planificación
SEPLAN
Brasil

Dr. Vicente de Paulo Barreto
(Brasil)
Secretaría de Desenvolvimiento Social
Municipalidad de Río de Janeiro
Brasil

José William Dias
(Brasil)
Jefe de Gabinete de IPLAN & IPEA
Brasilia, Brasil

Armando di Filippo
(Argentina)
División de Comercio Internacional y Desarrollo
CEPAL
Santiago

Axel Dourojeanni R.
(Perú)
Director Interino, División de Recursos Naturales
CEPAL
Santiago

John Durston
(USA)
División de Desarrollo Social
CEPAL
Santiago

María del Carmen Elu de Leñero
(México)
Instituto de Ciencias Sociales
Ciudad de México, México

Louis Emmerij
(Holanda)
Rector, Instituto de Estudios Sociales
La Haya, Holanda

Luis A. Faroppa Ferrero
(Uruguay)
ex Ministro de Estado
Montevideo, Uruguay

Eduardo Fernández Espinar
(España)
Representante Residente del PNUD
Santiago

Angel Flisfisch
(Chile)
Profesor Investigador
FLACSO
Santiago

Hensley Francis
(Grenada)
Oficial de Asuntos Económicos
CEPAL
Santiago

Carlos Franco Cortés
(Perú)
Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación
CEDEP
Lima, Perú

Rolando Franco
(Uruguay)
Jefe, Unidad de Planificación Social
ILPES
Santiago

Sergio Galilea
(España)
Presidente, Sociedad Interamericana de Planificación
SIAP
México D.F., México

Carlos Garatea Yori
(Perú)
Secretario General ALIDE
Lima, Perú

Alvaro García Hurtado
(Chile)
PREALC
Santiago

Norberto García
(Argentina)
PREALC
Santiago

Irma Olaya García y Garma
(México)
Investigadora, Colegio Médico
México D.F., México

Nicolás González
(Chile)
Coordinador Ejecutivo, Consejo Nacional para la Alimentación y Nutrición
CONPAN
Santiago

Norberto González
(Argentina)
Secretario Ejecutivo Adjunto
CEPAL
Santiago

Jorge Graciarena
(Argentina)
Director, División de Desarrollo Social
CEPAL
Santiago

Alfonso Grados Bertorini
(Perú)
Ministro del Trabajo y Promoción Social
Lima, Perú

Felipe Herrera
(Chile)
ex Ministro de Estado
Presidente, Fondo Internacional para la Promoción de la Cultura
UNESCO
Santiago

James R. Himes
(USA)
Jefe, Sección para las Américas
UNICEF
Nueva York

Wolfgang Hirsch-Weber
(Alemania Federal
Universidad de Mannheim
Alemania

Francisco Huerta Montava
(Ecuador)
Ministro de Salud
Quito, Ecuador

Richard Hughes
(Uruguay)
Director de la Oficina de la OEA en Chile
Santiago

Enrique V. Iglesias
(Uruguay)
Secretario Ejecutivo
CEPAL
Santiago

María Teresa Infante
(Chile)
Superintendente de Educación Pública
Ministerio de Educación Pública
Santiago

Jorge Israel
(Chile)
Director del Programa de Asesoría
ILPES
Santiago

Ernesto Aldo Isuani
(Argentina)
Oficial de Proyectos
UNICEF
Brasilia

Mario E. Jalil
(Ecuador)
Subdirector General de la FAO
y Representante Regional para
América Latina
Santiago

A. Richard Jolly
(Reino Unido)
Subdirector Ejecutivo, Programas
UNICEF
Nueva York

Rubén Katzman
(Argentina)
Jefe, Sección de Estadísticas Sociales
y Demográficas
División de Estadística y Análisis
Cuantitativo
CEPAL
Santiago

Henry Kirsch
(USA)
División de Desarrollo Social
CEPAL
Santiago

Guillermo Knochenhauer
(México)
Director General de Comunicación Social
Sistema Alimentario Mexicano
México D.F., México

Luis Landau
(Argentina)
Economista Principal, Región de
América Latina y el Caribe
Banco Mundial
Washington

Terence R. Lee
(Canadá)
División de Recursos Naturales
CEPAL
Santiago

Fritz Lhérisson
(Haití)
Representante de Area,
Kingston, Jamaica
Subdirector Regional de UNICEF
para las Américas
Bogotá, Colombia

Donald A. Lemke
(USA)
Especialista Regional en Planeación
y Evaluación del Curriculum
UNESCO
Santiago

Francisco León
(Cuba)
Planificación Social
ILPES
Santiago

Vaughn Lewis
(Santa Lucía)
Director General, Organización de los
Estados del Caribe Oriental
Director, Instituto de Investigaciones
Sociales y Económicas
Universidad de las Indias Occidentales
Kingston, Jamaica

Luis López Cordovez
(Ecuador)
Director, División Agrícola Conjunta
CEPAL/FAO
CEPAL
Santiago

Rafael López Pintor
(España)
Director General, Centro de
Investigaciones Sociológicas
CIS
Madrid, España

Eduardo Lorini Tapia
(Bolivia)
Secretario Ejecutivo
Convenio Andrés Bello
Bogotá, Colombia

Fabio Lozano Simonelli
(Colombia)
Miembro del Congreso de Colombia
Bogotá, Colombia

Rolf Lüders Schwarzenberg
(Chile)
Vicepresidente de Empresas del Banco Hipotecario y de Fomento de Chile, BHC
Santiago

Guillermo A. Macció
(Uruguay)
Director Adjunto
CELADE
Santiago

Carlos Martínez Sotomayor
(Chile)
Director Regional para las Américas
UNICEF
Santiago

Patricia Matte Larraín
(Chile)
Oficina de Planificación Nacional
ODEPLAN
Santiago

Carlos Mazal
(Chile)
Representante, Comité Intergubernamental de Migraciones
Santiago

Jorge Méndez Munévar
(Colombia)
Director, ILPES
Santiago

Don Mills
(Jamaica)
ex Ministro de Estado
Kingston, Jamaica

Hamid Mohammed
(Trinidad y Tobago)
Asistente Especial de Secretario Ejecutivo Adjunto y Servicios de Apoyo
CEPAL
Santiago

Sergio Molina
(Chile)
ex Ministro de Estado
Coordinador, Proyecto Interinstitucional sobre Pobreza Crítica en América Latina
CEPAL - PNUD - UNICEF
Santiago

Dr. Fernando Monckeberg B.
(Chile)
Presidente CONIN
Director, INTA
Santiago

Carlos S. Montañés
(Colombia)
FAO
Santiago

Pedro Moral-López
ex Subdirector General de la FAO y Representante Regional para América Latina
Santiago

Vivianne Motta
(Rep. Dominicana)
CEPAL
Santiago

Rex Nettleford
(Jamaica)
Universidad de las Indias Occidentales
Kingston, Jamaica

Luis Olivos
(Chile)
Jefe de la Sección América Latina del UNFPA
FNUAP
Nueva York

Antonio Ordoñez Plaja
(Colombia)
ex Ministro de Estado
Bogotá, Colombia

Francisco Orrego Vicuña
(Chile)
Director, Instituto de Estudios Internacionales
Santiago

Edgar Ortegón
(Colombia)
Director, Programa de Cooperación entre Organismos de Planificación
CEPAL
Santiago

Eduardo Palma
ILPES
Santiago

César Peláez
(Argentina)
CELADE
Santiago

Teodoro Peza Carrasco
(Ecuador)
Asesor en Desarrollo Social
Presidencia de la República
Quito, Ecuador

Gonzalo Pérez del Castillo
(Uruguay)
Oficial de Enlace Encargado
PNUD con CEPAL/ILPES
Santiago

Adolfo Pérez Piera
(Uruguay)
Director
Centro Latinoamericano de
Economía Humana

Manuel Pinochet Sepúlveda
(Chile)
Mayor General
Presidente, Comisión Nacional de
Investigación Científica y Tecnológica
(CONICYT)
Santiago

Raúl Prebisch
(Argentina)
Director, Revista de la CEPAL
CEPAL
Santiago

Alfredo Prieto Bafalluy
(Chile)
Ministro de Educación Pública
Santiago

Iván Pulido Mora
(Venezuela)
ex Ministro de Estado
Presidente de CA, CORDIFIN
Venezuela

Joseph Ramos
(Puerto Rico - USA)
División de Desarrollo Económico
CEPAL
Santiago

Luis Ratinoff
(Chile)
División de Políticas Sectoriales
Departamento de Planes y Programas
Banco Interamericano de Desarrollo
(BID)
Washington D.C., USA

Rudolf Rezsohazy
(Bélgica)
Presidente del Centro de
Desarrollo Social (CEDS)
Universidad Católica de Lovaina
Bélgica

José Luis Reyna
(México)
Director, FLACSO
México D.F., México

José Ríos Torres
(Paraguay)
Ministerio de Planificación
Presidencia de la República
Asunción, Paraguay

Luis Rivara
(Puerto Rico - USA)
Oficial de Proyectos
UNICEF
Bogotá, Colombia

José Rivero
(Perú)
UNCESCO
Santiago

José Luis Roca
(Bolivia)
ex Ministro de Estado
Londres, Inglaterra

Jorge Rodríguez Grossi
(Chile)
Instituto Chileno de Estudios
Humanísticos (ICHEH)
Santiago

Percy Rodríguez-Noboa
(Perú)
Jefe Adjunto de la División
Programas Nacionales
PNUD
Nueva York

Simón Romero Lozano
Director Regional, Oficina Regional de
Educación de UNESCO para
América Latina
Santiago

Guillermo Rosenbluth
(Bolivia)
División de Desarrollo Social
CEPAL
Santiago

Fernando Salazar Paredes
(Bolivia)
ex Representante Residente Boliviano
La Paz, Bolivia

Roberto Salazar
(El Salvador)
ILPES
Santiago

Pierre D. Sam
(Haití)
Ministro de Planificación de Haití
Port-au-Prince, Haití

Rolando Sánchez
(Chile)
Director, Programa de Capacitación
ILPES
Santiago

Julio María Sanguinetti
(Uruguay)
ex Ministro de Estado
Montevideo, Uruguay

Henrich Sassenfeld
(Alemania)
Representante de la Frederich Ebert
Foundation
Santiago

Raúl Sierra Franco
(Guatemala)
Secretario General
SIECA
Guatemala

Aldo Solari
(Uruguay)
Representante Residente
PNUD
Quito, Ecuador

Raquel Szalachman
(Bolivia)
Ingeniero Comercial
Instituto Chileno de
Estudios Humanísticos
Santiago

Osvaldo Sunkel
(Chile)
CEPAL
Santiago

David Tejeda de Rivero
(Perú)
Subdirector, OMS
Ginebra, Suiza

Juan Pablo Terra
(Uruguay)
ex Senador, Arquitecto Cientista Social
Montevideo, Uruguay

Víctor E. Tokman
(Argentina)
Director
PREALC
Santiago

Javier Toro Ochoa
(Colombia)
Representante de UNICEF
Lima, Perú

Edelberto Torres Rivas
(Guatemala)
Confederación Universitaria
Centroamericana
San José

Carlos Vasconez Larrea
(Ecuador)
Subgerente, Fondo de Desarrollo
Rural Marginal
FODERUMA
Quito, Ecuador

Mario Vaughan
(Nicaragua)
FAO
Santiago

Carlos Vegega
(Argentina)
Administrador Asistente y
Director Regional del PNUD para
América Latina
Nueva York

Alejandro Vegh Villegas
(Uruguay)
ex Ministro de Estado
Montevideo, Uruguay

Alejandro Vera Vasallo
(Perú)
Director, Oficina de CEPAL
Brasilia, Brasil

Luis Winter Igualt
(Chile)
Ministro Consejero
Director de Política Multinacional
Ministerio de Relaciones Exteriores
Santiago

María Rebeca Yáñez
CEPAL
Santiago

Fernando Zumbado
(Costa Rica)
Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales
FLACSO
San José, Costa Rica

OBSERVADORES

Manuel Achurra Larraín
ex Director Planificación Regional
ODEPLAN
Santiago

Jaime Ahumada
Programa de Investigación
ILPES
Santiago

Hernán Alvez Catalán
Director, Diario El Sur
Concepción, Chile

Amelia Allende González
Directora, Revista AMIGA
Santiago

Violeta Arancibia Clavel
Jefe, Depto. Psicología Educacional
Universidad Católica
Santiago

José Pablo Arellano
CIEPLAN
Santiago

Hernán Arriagada Mora
Santiago

Irma Arriagada
División de Desarrollo Social
CEPAL
Santiago

Gloria Baeza
Jefe Subrogante, División de
Defensa Social
Ministerio de Justicia
Santiago

Francisco Baker
Editor, Jornal de Brasilia
Brasilia, Brasil

Carmen Barros
Instituto de Sociología
Universidad Católica de Chile
Santiago

Diego Barros Ortiz
Presidente, Consejo Nacional del
Colegio de Periodistas
Santiago

Jaime Belmar
Jefe de Programación
Municipalidad de Las Condes
Santiago

José Bernales Pereira
Presidente, Colegio de Abogados
Santiago

Edgardo Boeninger
CINDE
Santiago

Sergio Boisier
ILPES
Santiago

Dr. Alfredo Leonardo Bravo
Colegio Médico de Chile
Santiago

Dr. Luis Bravo Valdivieso
Coordinador, Programa de
Educación Especial
Universidad Católica de Chile
Santiago

José Joaquín Brunner
Director, FLACSO
Santiago

Cecilia Bull
Jefe, Depto. Técnico Pedagógico
Junta Nacional de Jardines Infantiles
Santiago

Judith Candia de Mirélis
Jefe, Depto. Desarrollo Social
Intendencia Región Metropolitana
Santiago

René Cardemil Figueroa
Universidad de Chile
Santiago

R.P. Patricio Cariola
Director, Centro de Investigaciones
y Desarrollo de la Educación,
(CIDE)
Universidad Católica de Chile
Santiago

Bruno Casanova Arancibia
Presidente Sociedad de Fomento Fabril
Santiago

Claudio Castañeda
Cónsul General de Colombia
Santiago

José Castellá Arguelles
Director de Planificación
CONICYT
Santiago

Jorge Cauas
Presidente, Banco de Santiago
Santiago

Luz Eugenia Cereceda
Directora, Instituto de Sociología
Universidad Católica de Chile
Santiago

Mónica Comandari
Directora, Revista COSAS
Santiago

René Cortázar
Director CIEPLAN
Santiago

Hernán Cortés
Director Ejecutivo
Centro de Estudios Públicos
Santiago

Augusto Correa
Subdirector OEA en Chile
Santiago

Verónica Cosoi Pérez
Coordinadora Nacional
Depto. de Información y Educación
Santiago

Dr. Ricardo Cruz Coke
Jefe, Servicio de Genética,
Hospital J. J. Aguirre
Santiago

Sergio Chaparro Ruiz
Director, Instituto Nacional de
Estadísticas (INE)
Santiago

Monseñor Juan de Castro
Vicario de la Solidaridad
Santiago

Guillermo Delgado Iparraguirre
Ministerio de Salud
Santiago

Enrique D'Etigny
Vicepresidente, Academia de
Humanismo Cristiano
Santiago

Carlos Díaz de la Guardia
División de Desarrollo Económico
CEPAL
Santiago

Liliana Domínguez
Santiago

Jorge Edwards
CINDE
Santiago

Margarita María Errázuriz
CELADE
Santiago

Dr. Enrique Fanta Núñez
Presidente, Colegio Médico de Chile
Santiago

Mario Fernández
ILPES
Santiago

Luis Valentín Ferrada
Presidente, Corporación de Estudios Contemporáneos
Santiago

Leonel Figueroa
CEPAL
Brasilia

Emilio Filippi
Director, Revista HOY
Santiago

Carmen Fischer R.
Vicepresidente para América del Sur
Organización Mundial para la Educación Preescolar
Santiago

Nicolás Flaño
CIEPLAN
Santiago

Arturo Fontaine
Director, Diario El Mercurio
Santiago

Alejandro Foxley
Presidente CIEPLAN
Santiago

Fernando Galofré T.
CEPAL
Santiago

Luis Alberto Ganderats
Director, Revista del Domingo
Santiago

Hernán García Vidal
Director, Instituto de Estudios Regionales
Universidad de Chile
Santiago

Eduardo Gariazzo Barría
Presidente, Colegio de Profesores
Santiago

Renato Gazmuri Ojeda
Santiago

Guillermo Geisse
Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP)
Santiago

Enrique Gimeno Casalduero
Agregado Laboral, Embajada de España
Santiago

Juan Gómez Millas
ex Rector de la Universidad de Chile
Santiago

Gerardo González Cortés
CELADE
Santiago

Dr. Ignacio González Ginouves
Santiago

Eugenio Heiremans
Presidente, Asociación Chilena de Seguridad
Santiago

Rev. Padre Renato Hevia
Director, Revista Mensaje
Santiago

Nora Ibarra Fernández
Federación Internacional de Planificación Familiar
Santiago

Jaime Indo López
Secretario General, Colegio Asistentes Sociales de Chile
Santiago

Ricardo Jordán
Director Asistente
CELADE
Santiago

Peter Kalbe
Jefe, Oficina de Santiago
Comisión de las Comunidades Europeas
Santiago

Margarita Kolbach
Jefe, Desarrollo Social
Junta Nacional de Jardines Infantiles
Santiago

María Angélica Kotliarenco
Presidenta, Centro de Estudios y Atención del Niño y la Mujer
CEANIM
Santiago

Miriam Krawzcyk
División de Desarrollo Social
CEPAL
Santiago

Ricardo Lagos
PREALC
Santiago

Claudio Lapóstol M.
Presidente CIDERE (Bío-Bío)
Concepción, Chile

Virginia Lattes de Casseres
Oficial Regional en Economía del Hogar y Programas Sociales
FAO
Santiago

Juan Carlos Latorre Carmona
Santiago

Hugo Lavados Montes
Director, Instituto Profesional de Administración y Negocios
MANPOWER
Santiago

Iván Lavados Montes
Director Ejecutivo
Centro Interuniversitario de Desarrollo
CINDA
Santiago

Jaime Lavados
Presidente, Corporación de Promoción Universitaria
(CPU)
Santiago

Francisco Leal
Redactor Principal
Revista VISION
México D.F., México

Jane Lee Ovalle
Asesora Técnica
Servicio de Bienestar Social
Santiago

Erna Leighton
Vicepresidenta,
Junta Nacional de Jardínes Infantiles
Santiago

Arturo León Batista
ILPES
Santiago

René Lillo Quezada
Diario La Nación
Santiago

María Isabel Lira
CEDEP
Santiago

Brigadier General Claudio López Silva
Director, Academia Superior de Seguridad Nacional
Santiago

Marcelo Mancilla Betti
Academia Superior de Seguridad Nacional
Santiago

Jorge Manzí
CEPAL
Santiago

Dr. Héctor Mario Marchant Lucares
Corporación para la Nutrición Infantil
CONIN
Santiago

Dr. Francisco Mardones Restat
INTA
Santiago

Teresa Matte Lecaros
Directora TV Educativa, Canal 13 TV
Santiago

Brigadier General Alejandro Medina Lois
Presidente Subrogante,
Consejo de Rectores
Santiago

Sergio Melnik
Director, Departamento Economía
Universidad de Chile
Santiago

Mary Menchaca de Bonilla
Santiago

Dr. Hernán Montenegro A.
Director, CEDEP
Santiago

Sergio Montenegro A.
Director Subrogante
DATI
CONICYT
Santiago

María Elena Moreno Zañartu
Santiago

Fernando Moreno Valencia
Presidente, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos
ICHEH
Santiago

Alceu Nader
Buenos Aires, Argentina

Andrés Necochea
Director, Instituto de Planificación del Desarrollo Urbano
CIDU - IPU
Universidad Católica de Chile
Santiago

Iván Núñez
Director PIIE
Santiago

Manuel M. Ortega
Federación Internacional de Planificación Familiar (IPPF)
Santo Domingo, República Dominicana

René Ortuño
Director, Oficina de Cepal
Montevideo, Uruguay

Josefina Ossandón
Socióloga
Santiago

Fernando Osorio Molinski
Santiago

Enrique Oteíza
Representante de UNESCO
Caracas, Venezuela

Carmen Oye González
Presidenta, Colegio de Enfermeras
Santiago

Hermógenes Pérez de Arce
Redactor, Diario El Mercurio
Santiago

Lucía Pinochet Hiriart
Presidenta, Corporación de Estudios Nacionales
Santiago

Crisóstomo Pizarro
OIT
Brasilia, Brasil

Rvdo. Padre Renato Poblete
Director ILADES
Asesor CELAM (Comisión Episcopal Latinoamericana)
Santiago

Marco Pollner
Director, Oficina de CEPAL
Washington, U.S.A.

Alejandro Power Aliberti
Director, Oficina de CEPAL
Bogotá, Colombia

Monseñor Cristián Precht
Vicario de la Zona Oriente
Santiago

Carmen Puelma
Asesora de Difusión,
Asociación Chilena de Seguridad
Santiago

Roberto Pulido
Director, Revista Qué Pasa
Santiago

Juan Raffo Sívori
Gerente, CIDERE (Bío-Bío)
Concepción, Chile

Marco Antonio Roca
Proyecto de Planificación Social
Quito, Ecuador

Soledad Rodríguez de Bascuñán
Centro de Estudios de Desarrollo y Estimulación Psicosocial
CEDEP
Santiago

Eduardo Rojas
CIDU
Universidad Católica de Chile
Santiago

Raúl Sáez
CINDE
Santiago

Andrés Saiz K.
Santiago

Emma S. Salas Neummann
Santiago

Eduardo Salfate D.
Deves & Cía. Ltda.
Santiago

Carlos Salomón Rex
Consejero, Colegio Médico de Chile
Santiago

Andrés Sanfuentes Vergara
CINDE
Santiago

Ernesto Schiefelbein
CIDE
Santiago

Dr. Augusto Schuster
Ministerio de Salud
Santiago

Jorge Selume Zaror
Universidad de Chile
Santiago

David Stitchkin
Santiago

Sor María de los Angeles Stromelli
Programa Niño Ayuda al Niño
Santiago

Roberto Tahler
ILPES
Santiago

Ricardo Tarud
(Chile)
Encargado de Prensa,
OIT, Lima, Perú

Luciano Tomasini
(Chile)
CEPAL
Santiago

Blas Tomic
PREALC
Santiago

Ingrid Tornvall de Chadwich
(Chile)
PNUD
Santiago

Raúl Urzúa
(Chile)
CELADE
Santiago

Mónica Valencia Corvalán
Secretaria General
Superintendencia de Seguridad Social
Santiago

Carlos Velasco Errázuriz
Director Ejecutivo
Corporación de Estudios Nacionales
Santiago

Constanza Vergara
Directora Revista PAULA
Santiago

Ramón Vergara Grez
Instituto de Chile
Santiago

Hugo Villamil
ONUDI
Santiago

Guillermo Vivado Forero
Corporación de Estudios Nacionales
Santiago

Raúl Viveros Herrera
Periodista
Santiago