

F-50

SIGNIFICADO Y CONTENIDO DEL DESARROLLO SOCIAL Y  
DE LAS POLITICAS SOCIALES \*/

Rolando Franco

\*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de cursos de la Dirección de Programas de Capacitación se ha tomado de Aspectos Metodológicos de las Políticas de Desarrollo Social, Estudios Iipes/Unicef, 1984.  
86-5-711





## SIGNIFICADO Y CONTENIDOS DEL DESARROLLO SOCIAL Y DE LAS POLITICAS SOCIALES

Rolando Franco\*

Este trabajo pretende presentar resumidamente las alternativas que ha sufrido el concepto de desarrollo social, partiendo del obvio entendido de que no siempre se lo utiliza dándole igual significado, lo que tiende a dificultar el intercambio de ideas a su respecto.

En la segunda parte el autor adelanta un intento de definición de la política social, y enumera una serie de supuestos, constreñimientos y limitaciones que cree deben tenerse presentes cuando se realizan tareas en esa área y que no siempre son adecuadamente consideradas.

### I. DESARROLLO SOCIAL

Se parte aquí de una afirmación poco novedosa, cual es que el concepto de desarrollo social no es unívoco. Diferentes autores lo usan otorgándole connotaciones diferentes, las que han variado, además, según las épocas, lo que lleva a que, en muchos casos, creyendo hablar de lo mismo, en realidad estén haciendo referencia a asuntos diferentes. Como clarificación se intenta presentar los diferentes significados atribuidos a la expresión "desarrollo social" o, por lo menos, aquellos más usuales, tratando de destacar, asimismo, las consecuencias más notables que derivan de aceptar uno u otro.

#### 1. ¿Qué es lo "social"?

Las diferencias de perspectiva en torno al desarrollo social no son nuevas. Se remontan a los orígenes mismos de las actividades sociales, y han dado lugar a múltiples orientaciones e intentos de definición que, finalmente, han dejado al término preñado de significados diferentes.

Los orígenes de la política social, aún cuando puedan rastrearse hasta tiempos remotos, cabe situarlos en el momento en que se produce el proceso de desarrollo capitalista industrial, acompañado de su secuela de traslado de importantes contingentes humanos desde el campo a las ciudades, de condiciones de vida miserables en el ámbito urbano, y de migraciones internacionales. Todo ello fue visualizado por ciertos sectores como un grave problema social, frente al cual se intentó hacer algo, primero

---

\* Experto en Planificación Social del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

mediante la caridad impulsada por el sector privado y, más tarde, promoviendo la acción estatal.

No es del caso analizar aquí, como se ha hecho en otras ocasiones, las distintas evaluaciones de naturaleza ideológica que surgieron por entonces y que han estado presentes en todo el desarrollo de la política social (1).

El término "social", entonces, en la primera época resultaba sinónimo de "caritativo" y con él se hacía referencia a cualquier actividad destinada a ayudar a personas marginales o no privilegiadas (2). Pero, con el tiempo, pasó a ser interpretado de otras maneras.

Por un lado, se lo vio como "perteneciente a la sociedad" o "colectivo", y en este sentido, lo económico es una parte de lo social, la economía es una ciencia social, y los diferentes aspectos que pueden distinguirse en un proceso de desarrollo constituyen partes de un "proceso social" único.

Otras veces se adopta un concepto menos amplio, y lo "social" se contrapone a lo económico. Esa relación puede adoptar dos acepciones: para una, lo "social" se vincula al "bienestar humano", vale decir, a la elevación de los niveles de vida, a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales, etc. Lo económico quedaría así restringido al crecimiento.

Para la segunda, en cambio, lo "social" estaría ligado a la estructura de la sociedad, a las pautas de organización interna del sistema social respectivo, a la estructuración interna en grupos y clases, etc. La primera es defendida en general por los administradores sociales, mientras que la segunda corresponde a la manera de ver y de utilizar de los sociólogos (3).

De lo anterior, entonces, es posible distinguir varios significados del término "social", que, a su vez, van a generar diversos conceptos de desarrollo social, los que producirán implicaciones significativas de carácter práctico, por cuanto definirán diversos campos prioritarios de actuación, seleccionarán como básicos a determinados problemas y llevarán a la adopción de mecanismos e instrumentos de política también diferentes.

• Esos significados de lo "social" son, sin pretensión de exhaustividad, los siguientes:

- lo "social", "perteneciente a la sociedad", o "colectivo";
- lo "social", referido al "bienestar humano";
- lo "social", relacionado a la "estructura de la sociedad" y a la "estratificación, movilidad y participación social";
- lo "social", relacionado a los llamados "sectores sociales";
- lo "social", relacionado con la "atención de los grupos marginados" (definición por la clientela).

Como se dijo, vinculado a cada uno de estos conceptos de lo social pueden encontrarse acordes conceptos de desarrollo social:

a) Si lo social es "lo que pertenece a la sociedad", el desarrollo social será visto como aquel proceso de evolución real de una sociedad concreta que la aproxima a un cierto modelo, a una meta deseable. Estarán implicados allí múltiples aspectos de in-

---

(1) Véase *Rolando Franco*, "Las grandes controversias de la política social"; en *R. Franco* (ed.), *Las políticas de desarrollo social en los ochenta*, ILPES-UNICEF, Santiago, de próxima aparición.

(2) Véase *J.A. Ponsioen*, "Acción social, administración social y política social", *Pienas*, San Juan, Puerto Rico, Vol. III, N° 2, diciembre 1969, pp. 5 y ss.

(3) Véase *CEPAL*, "Desarrollo social y planificación social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", *Boletín Económico de América Latina*, Vol. XI, N° 1, abril de 1966, pp. 46 y ss.

dole económica y social, pero también política o cultural, arreglos societales diversos con formas de estratificación y grados de movilidad específicos.

- b) Si lo social tiene que ver con el "bienestar humano", entonces el desarrollo social sería el proceso por el cual se gesta la elevación de los niveles de vida y el mejoramiento del acceso de la población a los bienes y servicios disponibles.
- c) Cuando lo social aparece vinculado a la "estructura de la sociedad", el proceso de desarrollo social es aquel en el cual se da una reducción de los obstáculos sociales y culturales al cambio y en que se van creando los prerequisites necesarios para el desarrollo y para la reducción de las desigualdades entre los diferentes estratos sociales, aumentando también su participación en las decisiones que los afectan.
- d) Cuando lo social se identifica con los "sectores sociales", el desarrollo social consiste sólo en la elevación de los niveles de la prestación entregada por los servicios sociales, tales como la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, etc.

e) Finalmente, si lo social tiene por objeto una "clientela", como pueden ser los marginados, los pobres o cualquier otro grupo focal, el concepto de desarrollo social será entendido como el proceso de mejoramiento del nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población elegida como prioritaria.

Es probable que, en diferentes momentos y lugares, muchos de estos conceptos de desarrollo social hayan coexistido. Pero también cabe —asumiendo todos los riesgos del caso— trazar una evolución del predominio de uno u otro de estos conceptos mostrando etapas en las cuales va cambiando el contenido del término desarrollo social y, paralelamente, el de las políticas sociales. Obviamente, no se trata de una evolución lineal, y es probable que haya países donde no todas las etapas hayan tenido lugar, o algunas de ellas se hayan dado simultáneamente. Pero, por lo menos en un cierto nivel de abstracción, sería posible efectuar la distinción que se mencionará de inmediato.

## 2. La evolución del concepto de desarrollo social

### a) DESARROLLO SOCIAL COMO PROTECCION DEL TRABAJADOR ASALARIADO

Hasta fines del siglo pasado predominaron acciones de corte paternalista, generadas, en la mayoría de los casos, en el seno de organizaciones privadas. Había, por un lado, la acción caritativa y de filantropía social de grupos cívicos o de congregaciones religiosas que movidos por sentimientos altruistas pretendían mitigar el dolor de los más necesitados, mediante la creación de Asilos, Patronatos, Sociedades de Beneficencia, etc. En ellas la intervención del Estado era marginal o inexistente, porque no se consideraba que entre sus funciones estuviera el prestar asistencia a los necesitados.

Más adelante y como consecuencia de los cambios derivados de la urbanización y, sobre todo, de la fuerte migración europea que algunos países recibieron y que acompañó al surgimiento de incipientes procesos de industrialización, tuvo lugar la organización de los trabajadores tanto en Asociaciones Mutualistas, con las cuales buscaban solucionar por ellos mismos ciertas necesidades educativas y de salud, como en Sindicatos, que comenzaron a reivindicar frente al Estado y los patronos ciertas concesiones y, especialmente, la regulación de la jornada de trabajo y de las condiciones laborales.

Ello llevó a la intervención estatal en esa área mediante la promulgación de varias leyes tendientes a la protección y asistencia del trabajador asalariado y de su familia.

En esta fase, los Ministerios de Trabajo ejercieron el liderazgo de la acción social,

en especial a través de la legislación laboral, considerada el instrumento esencial de la justicia social. En general, con diferente ritmo, los países latinoamericanos fueron siguiendo el ejemplo de los países europeos que habían pasado por esos estadios con anterioridad. El desarrollo social se veía, en esta perspectiva, como el acercamiento continuo a una regulación de las actividades laborales, en especial de la clase obrera; avances que eran consolidados por las resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo.

La característica de esta política social fue, como se dijo, su carácter jurídico formal, ya que iba plasmándose en normas que no en todos los casos se cumplían; sus beneficiarios eran ciertos segmentos del proletariado, especialmente el urbano y la familia; y, en general, no llegaba a los trabajadores rurales ni incluía a los que laboraban por cuenta propia en actividades no agrícolas.

## b) EL DESARROLLO SOCIAL, CONSECUENCIA NATURAL DEL DESARROLLO ECONOMICO

Luego de la Segunda Guerra Mundial, la Humanidad vivió un período de optimismo que afectó también a quienes por entonces asumieron la función de promover el desarrollo del Tercer Mundo. A imitación del Plan Marshall, por el cual los americanos habían impulsado la recuperación de la Europa devastada por la guerra, también se hicieron esfuerzos considerables —en los cuales le cupo un papel muy importante a la naciente Organización de las Naciones Unidas— en favor del Tercer Mundo. Los mismos se centraron en la promoción del crecimiento económico que, de ser autossostenido, solucionaría en el mediano o largo plazo, los problemas sociales. El ingreso per cápita apareció así como el mejor indicador sintético de crecimiento y, por extensión, del bienestar.

No debe entenderse en manera alguna que quienes propiciaban el crecimiento económico *a outrance* carecieran de preocupaciones sociales. Sucedió que creían que la mejor manera de solucionar esos problemas, era mediante la aceleración del crecimiento económico y la multiplicación de los bienes y servicios disponibles para toda la población. La prueba del aserto, por lo demás, era evidente: los países ricos eran también los que tenían poblaciones con mejores niveles de vida, por lo cual resultaba fácil asociar positivamente ambas variables.

En esa perspectiva los servicios sociales —educación, salud, vivienda, etc.— eran percibidos como “consumo”. Restaban recursos para la inversión económica productiva y, por tanto, sólo podían ofrecerse siempre y cuando el crecimiento económico generara los recursos necesarios y diera, por tanto, posibilidades de aumentar el consumo.

En definitiva, esta manera de ver tornaba innecesaria la política social, porque el desarrollo social sería el resultado natural del crecimiento económico.

## c) EL DESARROLLO SOCIAL COMO CONDICION PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

Pronto quedó de manifiesto que el modelo orientado hacia el crecimiento económico no funcionaba con la eficiencia y la celeridad que se había previsto. En definitiva, pretendía implantar en la periferia del mundo un capitalismo similar al que funcionaba en los países de desarrollo temprano. Sin embargo, las peculiaridades de estas sociedades no le sentaban al modelo.

Surgió así la preocupación por identificar los obstáculos, los “cuellos de botella”, que impedían alcanzar las metas esperadas, concluyéndose que muchos eran de naturaleza social.

Entre ellos se puso el acento en la supervivencia de valores tradicionales que provocaban “resistencias al cambio”. Sobre todo en los países más atrasados, cuando se intentaba promover la industrialización y la modernización de la actividad económica.

ca, se chocaba con valores preexistentes, que obstaculizaban esa difusión de la racionalidad económica capitalista.

Sobrevivían tipos de relaciones sociales y formas de estratificación que eran contrarias también a las que requería la modernización. El ejemplo extremo, tal vez, lo proporcionaba la India con el sistema de castas. Allí, el tipo de comportamiento exigido por el capitalismo —el individuo atomizado y movido por el afán de lucro— se veía dificultado por la precariedad y mantenimiento de formas de estratificación social que impiden la libre circulación y adaptación de las personas a los nuevos tipos de relaciones que rigen la economía. En el resto del mundo subdesarrollado había, aunque probablemente no en grado tan extremo, situaciones similares que tendían a entenebrecer el tránsito hacia la modernización.

También se destacaba la carencia de recursos humanos altamente calificados con que impulsar las actividades económicas desarrollistas y formular y poner en práctica los planes de desarrollo económico.

Se advucía, además, que faltaba la mentalidad empresarial capaz de combinar adecuadamente los factores productivos y acelerar el crecimiento económico. Y, como contraparte, también se destacaba la carencia de disciplina social necesaria para la actividad fabril. El grueso de la población estaba adaptado al desempeño de tareas agrarias, que se realizaban con un ritmo totalmente diferente al propio de la actividad industrial. Ello hacía que muy difícilmente pudieran adaptarse al cambio y responder al nuevo tipo de demandas laborales propias de la industrialización.

Probablemente, sólo algunos países que iniciaron el proceso tempranamente, como Argentina, Uruguay y el sur del Brasil, evitaron ese problema porque pudieron utilizar mano de obra de origen europeo que estaba mejor preparada para enfrentar esa nueva situación creada por la industrialización, en la cual la tecnología utilizada era relativamente primitiva. Asimismo, es probable que la segunda oleada industrializadora vivida por la Argentina, por ejemplo, haya tenido que enfrentar el problema mencionado porque debió recurrir a otro tipo de migrantes de origen intermedio, supuestamente menos socializados en las técnicas ya más modernas que aplicaba por entonces la industria. Esta migración, por lo demás, daría tema a los sociólogos por muchos años para explicar el nacimiento de uno de los movimientos populistas más importantes del continente: el peronismo.

Las deficiencias de los sistemas de organización y de administración del desarrollo, en especial en lo que hace a la estructura institucional del sector público, a las normas de funcionamiento y operación de los organismos estatales, etc., fueron incluidos como obstáculos al crecimiento, por cuanto estarían más basados en normas particularistas y de compadrazgo, que en el universalismo que se consideraba característico de la modernización.

Asimismo, se insistía en otros obstáculos institucionales, relacionados con la propiedad de la tierra y de los medios de producción en general. Se trataba de sistemas de tenencia y explotación diferentes a los requeridos para producir el desarrollo capitalista. Entre los detentadores de la tierra predominaba una actitud señorial, propia de la hacienda —tan bien descrita por Medina Echavarría—. Ello hacía que desatendieran las señales que proporcionaba el mercado respecto a qué producir y a cómo hacerlo; no se preocupaban por la eficiencia, y era difícil forzarlos a ello, ya que, dadas las grandes extensiones que poseían, no se veían enfrentados a crisis que pusieran en riesgo su situación. Se sugirió entonces la necesidad de la reforma agraria, para forzar a los terratenientes a actuar conforme a las leyes de la oferta y la demanda y así dotar a la industria de los insumos requeridos y responder a la demanda en aumento, que aquella generaba.

En este contexto, el desarrollo social aparecía como el encargado de remover los obstáculos sociales para permitir el crecimiento económico, y las políticas sociales, como las acciones a través de las cuales se superarían los mencionados "cuellos de botella", calificando recursos humanos, generando capacidad empresarial y de gestión, realizando las reformas que eran necesarias en la administración pública, etc.

## d) EL DESARROLLO SOCIAL COMO ELEMENTO CENTRAL DEL DESARROLLO

Sobre finales de la década de los años 60 y los primeros del 70 tuvo gran acogida la teoría del "capital humano". Ella destacaba la importancia básica del denominado "factor residual" en los estudios sobre el proceso de desarrollo de los países actualmente industrializados. Así, sólo un pequeño porcentaje del crecimiento podía explicarse sea por la inversión de capital o por los recursos naturales. De allí se dedujo que el resto de ese crecimiento se debía a la educación, a la salud, a la tecnología, a los aspectos institucionales y a otros factores que no se incluían en la inversión de capital físico. Asimismo, tendió a demostrarse que las tasas de retorno, tanto a nivel individual como social, de las inversiones realizadas especialmente en educación eran muy altas.

La aceptación de esta teoría llevó a reorientar los recursos públicos, destinando una proporción mucho mayor a los sectores sociales, considerándolos una inversión y no mero consumo, ya que contribuía a preparar recursos humanos.

La educación fue el sector más favorecido por su capacidad formativa y porque, además, tendía a crear actitudes y valores favorables para el desarrollo. Pero tampoco fueron escasos los recursos destinados a salud, agua y saneamiento, por cuanto tenían efectos sobre el potencial físico de los recursos humanos, aumentando la duración de su "vida útil", su "conservación", y por otras consideraciones utilitarias similares.

También se dio énfasis a las políticas de población. La mayoría de los países subdesarrollados enfrentaban un elevado crecimiento demográfico. La introducción de programas sanitarios alargó la vida de las personas y, sobre todo, hizo disminuir rápidamente la tasa de mortalidad infantil, produciendo un aumento notable de la tasa de crecimiento vegetativo. El equilibrio propio de las sociedades tradicionales, donde muchos nacen pero también muchos mueren, fue roto por la introducción de los avances tecnológicos más modernos: seguían naciendo en las mismas cantidades pero no morían como antes y, en consecuencia, aumentaba el número de personas en la sociedad. Comienza así la llamada "transición demográfica" y surgen con ella los primeros problemas, las primeras inconsistencias y dificultades en la idea de que el crecimiento puede producir una difusión masiva del bienestar.

El mejoramiento de las condiciones de vida mínimas genera un crecimiento demográfico muy fuerte y el crecimiento económico no alcanza a acompañarlo.

Así, junto con preocuparse por la calificación de los recursos humanos, surgen políticas antinatalistas, que buscan situar su tasa de crecimiento dentro de límites manejables y acompañados al crecimiento. Así, mediante una disminución del denominador de la ecuación se espera aumentar el ingreso per cápita y reducir, además, la presión sobre los servicios sociales.

## e) EL DESARROLLO SOCIAL CENTRADO EN LA GENERACION DE EMPLEO

Desde fines de los años sesenta, se dio importancia a los problemas del desempleo y el subempleo que algunos informes de organismos internacionales tendieron a colocar como el problema central de la región. La política social, entonces, se centró en la ocupación, en la generación de puestos de trabajo. Se consideraba crucial el tener un empleo que produjera un ingreso con el cual el individuo y su grupo familiar pudieran hacer frente a sus necesidades, obteniendo los bienes y servicios adecuados para su satisfacción a través de los mecanismos de mercado.

El problema estaba según la teoría, en lo que se dio en llamar la insuficiencia técnica que sufrían las economías latinoamericanas para absorber productivamente a la creciente población de sus países.

Aun cuando en el ámbito técnico y académico se dio gran importancia a este problema, que fue recogido también en declaraciones gubernamentales, debe reco-

nocerse que no se tomaron medidas concretas para enfrentarlo.

Probablemente influyó en ello que si se consideraba central al objetivo empleo, hubiera sido necesario introducir modificaciones trascendentales en los estilos de desarrollo prevaleciente, en la estructura productiva y en la tecnología en uso, todo lo cual puede haber estado más allá de lo que era posible realizar en esos años.

La política social centrada en el empleo tuvo así un carácter secundario, orientándose a crear puestos de trabajo para subempleados o marginales, pero sin tener un papel decisivo en la reorganización del sistema económico global.

## ñ) EL DESARROLLO (SOCIAL) COMO UN PROCESO INTEGRADO

Los considerables aumentos de recursos destinados a los sectores sociales que muchas de las orientaciones anteriormente enunciadas contribuyeron a realizar, condujeron a resultados que distaron de ser los esperados. Así, la expansión de la educación y de la capacitación para el trabajo no mejoró la situación del empleo y la distribución del ingreso. Tampoco se dieron los resultados catastróficos que muchos habían previsto dada la escasez de puesto de trabajo.

Todo ello llevó a que se criticara el enfoque centrado en el aumento de los gastos sociales, pero reforzó la orientación de que la acción social obtendría resultados más positivos si se la realizaba mediante proyectos localizados espacialmente y asociada incluso a acciones que produjeran impacto económico. Se persiguió así la realización de proyectos integrados de desarrollo económico y social.

En todo esto tuvo un papel importante el trabajo de las Naciones Unidas para alcanzar un enfoque integrado del proceso de desarrollo, en especial lo elaborado por el UNRISD.

Las dificultades con las que se debieron enfrentar los proyectos integrados no fueron pocas. La integración misma resultaba compleja, ya que debía abarcar sectores diversos y coordinar organizaciones diferentes, todo lo que era de trámite lento y sólo lograba una cobertura muy limitada. En definitiva, se trató de una orientación muy centrada en el "proyecto piloto", nivel que muy difícilmente se lograba superar.

Asimismo, la concentración de acciones en un área determinada tenía, entre otros objetivos, el que sus efectos benéficos se expandieran al *hinterland*, actuando el proyecto y la zona de su aplicación como un polo de crecimiento. En la práctica, no sucedió así, sino que la zona beneficiada tendió a succionar recursos de su entorno. Por último, dichos proyectos pusieron un énfasis excesivo en la creación de infraestructura física para la prestación de ciertos servicios (construcción de escuelas, centros médicos, etc.) en detrimento del esfuerzo de revisión de los esquemas de funcionamiento de los mismos, buscando simplificarlos, reducir sus costos de funcionamiento y hacerlos más adecuados a los patrones culturales de los grupos a los que se procuraba atender.

## g) DESARROLLO SOCIAL COMO ELIMINACION DE LOS GRUPOS EN EXTREMA POBREZA

El hecho de que las orientaciones prevalecientes en el pasado no hayan logrado que los beneficios del desarrollo económico (que lo hubo) beneficiaran al conjunto de la población, lo que se ha traducido en la supervivencia de bolsos de pobreza, en la mala distribución del ingreso, etc., condujo a un nuevo enfoque del desarrollo social que persigue la atención de las necesidades básicas de los grupos más pobres.

En realidad, existen dos enfoques alternativos en esta línea, uno centrado en la pobreza crítica y otro en la satisfacción de las necesidades básicas. Pero ambos presentan algunas características comunes:

- i. en primer lugar, se trata de identificar una población meta o grupo focal, cons-

tituido por aquellas personas que, a base de algún criterio valórico, se consideran como especialmente privadas y por tanto dignas de especial atención por el Estado:

ii. en segundo lugar, se identifican las necesidades básicas de dicho grupo, especialmente en alimentación y nutrición, salud, educación, vivienda y servicios conexos. Hay grandes dificultades, incluso de naturaleza cultural, para decidir cuáles son las necesidades más apremiantes y en qué medida pueden o deben ser satisfechas, y mediante qué procedimientos. Influyen allí el nivel de desarrollo alcanzado por el país y las costumbres imperantes en el grupo en cuestión, entre otros factores. Especialmente grave es la consideración de las necesidades básicas de naturaleza no material, como puede ser el grado de libertad (incluso en la elección de los satisfactores), el desempeño de roles sociales, etc.;

iii. en tercer lugar, es necesario elegir los medios para promover la mencionada satisfacción de las necesidades esenciales. Al respecto podrían distinguirse tres estrategias a través de las cuales se ha pretendido alcanzar ese objetivo:

- suministro de bienes y servicios: una vez que se ha efectuado la selección del grupo objetivo y se ha decidido, también, el tipo y el monto de la necesidad a satisfacer, se procede a la entrega de los bienes y servicios que —de acuerdo a una decisión supuestamente técnica— se consideren adecuados para la satisfacción de esas necesidades;
- aumento de los ingresos: el grupo objetivo seleccionado verá mejorados los niveles de remuneración por su trabajo y los precios de los artículos y servicios que produce, lo que aumentaría su ingreso y, consecuentemente, le permitiría hacer frente de una mejor manera a la satisfacción de sus necesidades más apremiantes;
- creación de oportunidades de empleo mejor remunerado: por esta vía se estaría aumentando la producción de los satisfactores y, al mismo tiempo, se dotaría de un ingreso adecuado al grupo en cuestión para que satisficiera sus necesidades esenciales.

Cada una de las alternativas presentadas tiene sus limitaciones. La primera, al entregar un suministro de bienes y servicios a los necesitados, puede provocar su dependencia permanente de las instituciones donantes, vale decir, pueden consolidarse esquemas de corte asistencialista y paternalista, en el cual la población respectiva se convierte en el objeto de las políticas sociales y no en su sujeto.

Por su parte, provocar aumentos de los ingresos de la remuneración obtenida por los grupos objetivos a consecuencia de su trabajo tendería a encarecer los costos de la mano de obra, a generar procesos inflacionarios e, incluso, a provocar desocupación porque los empresarios se verían desincentivados a contratar nuevos trabajadores dado que los costos de dicha contratación serían elevados.

Por fin, la tercera opción consiste en la creación de empleos productivos, y es, obviamente, la alternativa más interesante técnicamente, pero tiene dificultades de concreción. Su ventaja está en que aumenta el ingreso del grupo objetivo y, al mismo tiempo, aumenta la producción, con lo que evita las resistencias que siempre provocan las transferencias de recursos de un grupo a otro; no provoca inflación y elimina el asistencialismo y el paternalismo. Sin embargo, su implementación es compleja y puede afectar los intereses de ciertos grupos de poder.

Debe recordarse que el enfoque de la satisfacción de las necesidades básicas no siempre ha contado con apoyo, incluso ha sido resistido por diferentes razones:

- i. implicaría sacrificar la capacidad de crecimiento del país en el largo plazo al distraer recursos hacia el financiamiento de los grupos más pobres;
- ii. el cambio en la composición de la producción (bienes y servicios de consumo

popular) y del proceso productivo (utilizando tecnologías intensivas en mano de obra) implica aplicar un modelo de desarrollo de segunda clase;

iii. en muchos países la pobreza no es significativa, por lo que no tendría sentido lanzarse a modificaciones estructurales de la magnitud de las mencionadas, bastando con políticas destinadas a no permitir el deterioro de la situación social ya alcanzada.

## II. LA POLITICA SOCIAL Y SUS SUPUESTOS

Usualmente, tiende a suponerse que la política social (y la planificación social) constituyen la vía para la obtención del desarrollo social, en alguno de los múltiples significados que se enunciaron precedentemente.

No es así, en realidad. Probablemente, un país carente de política social pero que logra mantener el pleno empleo o una situación cercana a él puede alcanzar un desarrollo social más elevado que otra nación donde existe una política social técnicamente muy elaborada, pero cuya economía funciona con elevadas tasas de desempleo. En este último caso, la diada empleo-ingreso, fundamental para que las personas puedan satisfacer adecuadamente sus necesidades por la vía del mercado, no funciona o funciona mal y la política social sólo puede paliar las carencias que se derivan de aquel funcionamiento del sistema económico.

El desarrollo social, entonces, no es de la exclusiva responsabilidad de la política social. En este entendido es posible entrar a definir a esta última y a poner de manifiesto algunos supuestos, constrictivos y limitaciones que ella tiene y que, no por obvios, son siempre recordados por quienes actúan profesionalmente en el campo de la política social (4).

Podría entenderse por política social (que puede ser planificada o no) la intervención en la realidad, mediante acciones (ojalá, coordinadas) que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto, lo que en general se logra —ante todo— disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza.

Se parte de aceptar que en toda sociedad hay costos sociales, vale decir, que se generan situaciones que obstaculizan o eliminan las oportunidades de satisfacer intereses por parte de individuos y grupos (5). Pero si bien lo anterior es siempre cierto, se cree que la distribución de esas cargas puede ser mejor compartida, puede repartirse más democráticamente.

Asimismo, es evidente —como lo muestra toda la teoría sociológica— que la desigualdad es un componente estructural inevitable de toda sociedad. En este sentido carecen de valor muchos planteos que pretenden edificar sociedades totalmente igualitarias. Lo que sí es válido y coherente con la investigación comparativa, es reconocer que existen sociedades internamente menos desiguales que otras. En tal sentido resulta pertinente postular que un objetivo válido y alcanzable es lograr sociedades menos desigualitarias, especialmente en los países del Tercer Mundo.

En toda sociedad hay dominación pero también es cierto que, en algunas, los recursos de poder se encuentran mejor distribuidos entre los actores sociales. Como recuerda Pusić, continuamente se dan en la sociedad conflictos de intereses, vale decir, situaciones en las cuales sólo es posible satisfacer uno a costa del otro. Tales conflictos pueden solucionarse de diversas maneras: mediante la imposición de la domina-

---

(4) Muchos de ellos fueron inteligentemente expuestos por *Pedro Demo* en diversos artículos. Ver *Desarrollo y política social no Brasil*, Biblioteca Tempo Universitario, Brasília, 1978.

(5) *P. Demo*, "Custos sociais do desenvolvimento", artículo mimeografiado.

ción, el compromiso, la reorientación hacia otros objetivos de uno de los litigantes, o la expansión de los satisfactores disponibles.

Cuando un conflicto de intereses se ha resuelto de manera favorable a un grupo, es obvio que éste tratará de estabilizar esa situación para hacerla permanente, dado que lo favorece. La política social persigue, empero, evitar tales cristalizaciones, buscando la igualación de oportunidades y la eliminación de situaciones de dominación estables; maximizar la igualdad de oportunidades para satisfacer intereses, minimizando las posibilidades de establecer relaciones estables de dominación de intereses (6).

La igualación de oportunidades o la disminución de las desigualdades extremas no puede alcanzarse con soluciones exclusivamente tecnocráticas. Incluso para que éstas sean viables se requieren condiciones políticas y, entre ellas, parecen fundamentalmente la existencia de un régimen democrático y la participación popular organizada (no desde arriba, con lo que sólo lograría la manipulación de las masas).

Si bien las condiciones políticas son necesarias para alcanzar el objetivo de la política social, no son suficientes. El espontaneísmo popular puede conducir a la generación de desigualdades, especialmente porque los grupos que tienen mayor capacidad reivindicativa —incluso al interior de los sectores populares— nunca son los más necesitados ni los más pobres. Se requiere, por tanto, organización en la política social, la que debe estar basada en el conocimiento de las experiencias pasadas.

En tal sentido, los planificadores y quienes se dedican a la política social deben tener presente que siempre existen construcciones insuperables; que no pueden reconstruir la sociedad a su imagen y semejanza. Ella no es maleable hasta tal punto (7).

En tal sentido, la crítica exacerbada del sistema vigente no sirve para avanzar en el proceso de cambios. Pero es necesario mantener la capacidad de crítica y sobre todo de autocrítica. Demostró que se requiere que los planificadores sociales sean "tecnócratas críticos" (8).

Si bien la sociedad no puede ser alterada como quisieran los planificadores, dotados en general de escaso poder, siempre existen *varias alternativas* en cada situación, algunas de las cuales son mejores que las otras. La tarea del planificador social es, justamente, describir esas soluciones más adecuadas y presentarlas convincentemente a quien tiene que tomar las decisiones.

En otro plano puede afirmarse también que el desarrollo social, entendido como la difusión del bienestar entre toda la población, no parece ser un resultado automático del crecimiento económico. Pero, pese a ello, resulta un objetivo factible de ser alcanzado. Algunos agregarán que es factible de alcanzarse siempre que se recuerde que la redistribución debe ser políticamente forzada (9).

El corolario de lo anterior, referido a los países periféricos, lleva a sostener que si bien no es cierto que la desigualdad extrema sea un componente estructural de tales sociedades, no debe pensarse que el crecimiento económico *per se* terminará con ellas.

También debe tenerse presente que el hecho de que haya "políticas sociales" no asegura el logro del desarrollo social. Muchas veces, tales acciones reeditan los privilegios que ya tenían los privilegiados. Por ello uno de los problemas cruciales de las

---

(6) E. Puzic, "Planificación social y política social", R. Franco, coordinador, "Planificación social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago, pp. 71-88.

(7) E. Puzic, *cit.*

(8) P. Demo, *Desarrollo y crecimiento... cit.*

(9) Demo afirma en algunos de sus artículos que la mayor igualdad que puede percibirse en las sociedades desarrolladas ha sido lograda merced a la organización política de los sectores populares, y no por el mero funcionamiento del mercado.

políticas antipobreza es cómo llegar a los pobres, cómo evitar las "filtraciones", cómo hacer para que quienes no son pobres o son menos pobres que aquellos a los que se dirige el programa no se apropien de los beneficios del mismo. A ello debe agregarse que en muchas ocasiones se denomina "sociales" a acciones dirigidas a grupos medios e incluso altos. Probablemente, la seguridad "social" sea de los ejemplos más claros en tal sentido (10).

Si los proyectos antipobreza son tecnocráticos y no presentan mecanismos para que los propios destinatarios participen en su diseño e implementación, difícilmente los favorecerán en realidad. Las políticas sociales que no parten de y llegan a sus potenciales beneficiarios en su calidad de sujetos reales tienden a representar los intereses de sus formuladores, que jamás son pobres (11).

En fin, debe tenerse presente que las políticas sociales muchas veces son regresivas. Ello exige evaluarlas periódicamente, reformularlas, aprender de los errores.

Debe ser un criterio, también, que *toda* política debe ser evaluada socialmente, esto es, viendo si contribuye a reducir la desigualdad (12). Poco se gana en el logro del objetivo de la política social si el camino andado con las acciones sociales, es desandado con la política económica.

Como ya se dijo, las políticas usualmente llamadas sociales sólo son un elemento entre otros para lograr sociedades menos desiguales. Un papel más trascendente juega el empleo, que permite obtener un ingreso y, consecuentemente, satisfacer necesidades en el mercado, y la existencia de un régimen democrático, y la capacidad de organización política popular (13).

---

(10) C. Mesa-Lago, *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977. Una traducción castellana de la introducción y el capítulo referido a la Argentina fue publicada con el título *Modelos de seguridad social en A. Latina*, Ediciones SIAP-Planteos, Buenos Aires, 1977. Véase también: A. Foxley, E. Ainaut y J.P. Arellano, *Las desigualdades económicas y la acción del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México 1980, en especial el Cap. IV, "Efectos de la seguridad social sobre la distribución del ingreso".

(11) Sobre el tema, entre otros, puede consultarse R. Franco, coordinador, *Desarrollo, pobreza y necesidades básicas en América Latina*, ILPES/UNICEF, 1982.

(12) Demo ha desarrollado antes que nadie esta idea.

(13) P. Demo, "Redistribución del ingreso, empleo y política social del trabajo", en R. Franco, coordinador, *Planificación social...* cit., pp. 171-191.



