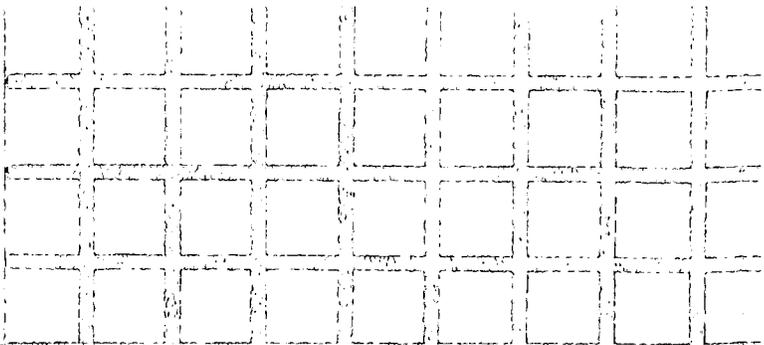


NT ILPES  
EC 19

c.2

Planificación  
económica y Social



LAS POLITICAS SOCIALES  
EN EL CONO SUR,  
1975-1985

34

CEPAL-ILPES



ACIONES UNIDAS

CUADERNOS DEL  
ILPES





\*149000034\*

Cuadernos del LPES, N° 34 C.2



**LAS POLITICAS SOCIALES  
EN EL CONO SUR,  
1975-1985**

“Análisis de sus determinantes  
políticas y socioeconómicas”

LC/IP/G.52-P  
Agosto de 1989

Este trabajo fue preparado por el señor Mario Fernández Baeza, Consultor del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Este estudio forma parte de un proyecto de investigación del ILPES y de la Universidad de Heidelberg, patrocinado por la Fundación Volkswagen. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.89.III.F.1

ISSN 0020-4080  
ISBN 92-1-329007-1

## INDICE

	<i>Página</i>
Prefacio .....	7
Introducción .....	9
Objeto de estudio .....	9
Presentación de problemas conceptuales. Autoritarismo y política social en el marco del policy-análisis .....	10
Cuestiones de enfoque. Visiones del policy-análisis .....	13
I.El componente social en el concepto y evolución del desarrollo en América Latina .....	17
A. "Lo social" como término equívoco .....	17
B. Lo social en el concepto de desarrollo latinoamericano .....	20
II.El concepto de política social en América Latina .....	27
A. Las complejidades para definir .....	27
B. Definición descriptiva de la política social .....	30
III.El marco de las políticas sociales en América Latina en la década 1973-1983 .....	35
A. El proceso socioeconómico en el desarrollo de la región .....	35
B. El proceso político en el desarrollo de la región .....	41
IV.El concepto de determinantes en la política social y su explicitación en América Latina .....	47
A. El dilema de los enfoques .....	47
B. Puntos de partida para la especificidad latinoamericana .....	51
V.Concepto y evolución de la política social en el cono sur .....	53
A. La complejidad conceptual .....	53
B. La política social como asistencialismo y auto-ayuda en comunidad .....	54
C. Política social como producto de las relaciones de trabajo .....	56
D. Política social como Desarrollo Social .....	58
E. La política social como resultado de la subsidiaridad del Estado interventor .....	60
VI.El marco de las políticas sociales en el cono sur en la década 1973-1983 .....	65

A. El proceso socioeconómico en el desarrollo de Argentina, Chile y Uruguay .....	65
VII. Las determinantes de las políticas sociales en la especificidad del cono sur, 1973-1983 .....	77
A. Los límites desde la teoría del desarrollo .....	77
B. El determinismo económico monetarista de la política social .....	79
C. Relaciones entre la determinantes sesgada económica y la determinantes política .....	79
D. La determinante política .....	81
E. El componente social de la determinante política ...	87
VIII. Intersectorialidad y sectorialidad. Conceptos y un caso empírico: la seguridad social .....	95
A. Los sectores de la política social .....	95
B. Intersectorialidad .....	98
C. La seguridad social en América Latina y el Cono Sur .....	99
D. Los programas de seguridad social en los tres países del Cono Sur .....	104
E. Las estructuras de la seguridad social .....	107
IX. Problemas metodológicos en el análisis de las políticas sociales .....	115
A. Problemas generales .....	115
B. Problemas específicos de las políticas sociales .....	117
C. Problemas metodológicos de nuestra investigación ..	119
Notas .....	121
Bibliografía .....	131

## PREFACIO

El presente trabajo fue realizado entre 1982 y 1984 en el área de políticas sociales del ILPES y durante seis semanas de estadía del autor en el Institut für Politische Wissenschaft de la Universität Heidelberg en 1982 y 1983. Durante dos años el manuscrito tuvo el carácter de documento de trabajo y en la segunda mitad de 1986 fue editado para su publicación. Así se explica que no se incluyan fuentes bibliográficas sobre los dos años más recientes.

El intento de vincular una visión politológica de un sistema no competitivo —o autoritario— con las políticas sociales no ha podido tener sino el carácter introductorio que se ofrece en este trabajo. Sea esa quizá una explicación por la distancia que pudiera existir entre el anuncio del tema tratado y lo que se ha logrado indagar y presentar como resultados del estudio.

Debe señalarse, además, que el trabajo es parte de un proyecto de investigación sobre políticas sociales en el Cono Sur, que incluye otros estudios empíricos y sectoriales realizados en Heidelberg con otros investigadores bajo la dirección del Prof. Dr. Dieter Nohlen. Este trabajo da un marco general a esos estudios específicos.

Toda la investigación fue financiada por un proyecto de la Stiftung Volkswagenwerk y patrocinada por el ILPES, institución que acogió generosamente al autor y le proporcionó toda la ayuda material necesaria para la ejecución del trabajo.

Deseo agradecer especialmente al Secretario Ejecutivo de la CEPAL, Señor Gert Rosenthal, al Director del ILPES, Señor Alfredo Costa-Filho, y a los demás colegas de la CEPAL y el ILPES por su constante disposición a analizar los temas del trabajo y contribuir a su esclarecimiento.

Del mismo modo, reitero mi permanente gratitud al Profesor Dieter Nohlen y a su equipo de Heidelberg, quienes, aun tiempo después de mis años de estudio de posgrado en esa Universidad, me siguen acogiendo como uno de los suyos.

Mario Fernández Baeza  
Santiago, diciembre de 1986



## INTRODUCCION

### Objeto de estudio

El tema del presente trabajo es un análisis sobre las determinantes de las políticas sociales en sistemas políticos no competitivos.<sup>1</sup> La referencia empírica para ello son los casos de Argentina, Chile y Uruguay en el período comprendido entre 1973 y 1983.<sup>2</sup>

El estudio de las determinantes respecto de las políticas sociales es bastante incipiente respecto de América Latina (véase Hughes/Mijeski, 1984), si se considera que en Norteamérica y Europa este tipo de análisis ya tiene un historial de casi dos décadas.<sup>3</sup> Lo señalado no significa que exista escasa atención a los temas de las políticas sociales en la región en cuanto a sus dimensiones normativas, descriptivas y, especialmente, en relación con sus "outputs". Lo que se quiere afirmar es que, habiendo existido preocupación por los objetivos, sectores y resultados de las políticas sociales, no se ha centrado suficientemente la atención en el cómo y por qué se han formulado, decidido y aplicado. No se ha avanzado, en suma, en el área de relacionar en América Latina el análisis de "policies" dentro del ámbito propio de la ciencia política: el proceso de decisión.

Más difícil aún es afrontar de un modo integral esta materia en el marco de regímenes políticos no competitivos como los vividos en los tres países en el período seleccionado. Uno de los obstáculos obvios en esos sistemas es la falta de transparencia en el ámbito de la toma de decisiones y la carencia de confrontación entre programas (de partidos o grupos articuladores de demandas) y realizaciones de gobierno, lo que conduce a apreciaciones cercanas a la mera especulación. A este problema se suma la circunstancia de que, a pesar de toda la documentación al respecto (O'Donnell 1972, Collier 1979), aún no se dispone de un marco teórico amplio de los regímenes autoritarios en cuanto a su sistema de adopción de decisiones. Pero, quizás, la complicación más grave es la desproporción que aparece en la información disponible entre los datos de "outputs" y aquellos que pudieran indicar el curso de la formación de las políticas que los han producido. En regímenes no competitivos, en

efecto, abundan los datos sobre resultados y son escasas las explicaciones sobre el proceso que ha conducido a ellos.

Otro agregado al catálogo de problemas en el marco de este estudio es la difícil apreciación de la dimensión cualitativa tanto de la política como de los indicadores. Por una parte, los rasgos de la cultura política implícitos en las políticas sociales, en el marco de todo sistema, de suyo siempre discutibles en el debate teórico,<sup>4</sup> son difíciles de explicar sin caer en apreciaciones equívocas (como los significados de "bien común", "bienestar", etc.). Por otra parte, respecto de los indicadores, se desconocen las dimensiones cualitativas, a pesar del esfuerzo que se ha realizado por catalogarlos e integrarlos en la medición o análisis del desarrollo, especialmente social,<sup>5</sup> y pueden ser manejables sólo a través de variables de conformación muy frágil.<sup>6</sup> (Véase el capítulo VIII.)

### **Presentación de problemas conceptuales. Autoritarismo y política social en el marco del "policy analysis"**

Todo análisis requiere de categorías o de algunos fundamentos ya verificados, especialmente, si se aspira a obtener resultados empíricos.

Tales supuestos son muy precarios en relación con nuestro objeto de investigación.

Como hemos señalado, la abundancia de estudios en torno al autoritarismo no da cuenta, sin embargo, de una cobertura de tratamiento amplia o integral de sus componentes. En la caracterización del régimen (O'Donnell burocrático-autoritario) por una parte, se intentó formular un marco teórico con capacidad de generalización para distintos casos nacionales de América Latina. Sin considerar las críticas a que se sometió dicho enfoque, el ámbito que abarcó se redujo a las determinantes de la aparición del autoritarismo y a las formas que debiera adoptar (o que hubiera debido adoptar) según ellas. Paradojalmente, en su aspiración heurística, el modelo ha resultado ser marcadamente normativo y por excepción empírico. (El caso argentino desde 1966 tratado en O'Donnell, 1972.)

Otros análisis que abarcan los tres países del Cono Sur, más centrados en el componente económico (Ramos, 1984), no integran —porque no aspiran a hacerlo— la dimensión política de la toma y ejecución de las decisiones que ellos estudian. Se circunscriben a los fundamentos y objetivos de la política económica, a los instrumentos macroeconómicos utilizados y a los resultados obtenidos. La utilidad de tales estudios es inmejorable, pero no constituyen un instrumental teórico global.

Los análisis sociales y culturales del autoritarismo, por otra parte, comprenden una variedad de temas, pero con limitadas referencias al régimen como un todo. Una excepción a esta tendencia es el trabajo sobre política de educación en la Argentina entre 1976-1982 (Tedesco, Braslavsky y Carciofi, 1983) que vincula Estado, burocracia, aparato

productivo y las políticas de educación detalladas en sus elementos curriculares, financieros y de empleo, entre otros. En general, los estudios sobre el sistema político de los regímenes autoritarios han ofrecido alguna rigurosidad científica en el nivel de los hallazgos importantes sólo "post-factum", esto es, una vez iniciados los llamados procesos de transición a la democracia. Inclusive la mayor cantidad de ellos se ha ocupado del régimen brasileño, que no forma parte de este estudio. Desde el punto de vista del análisis se ha cumplido la reflexión hecha por Albert Hirschman a fines de la década pasada: "Cuanto más completamente y de modo más variado podamos dar cuenta del establecimiento de los regímenes autoritarios en América Latina, antes romperemos con ellos." (En Collier, 1979.)

Lo cierto es que, a pesar de la aparente fertilidad analítica de que da cuenta el volumen de trabajos, el bagaje conceptual sobre el autoritarismo es todavía muy precario.

En primer lugar, las causas del apareamiento de los regímenes autoritarios que se entregan en los análisis han tenido una confrontación con la realidad con resultados muy disímiles. La tesis de que estos regímenes emergían como la exigencia para alcanzar un estadio de mayor profundización capitalista, y de un mero grado de industrialización no tuvo su verificación (como en el Brasil) en Chile y, en cierto modo en la Argentina, después de 1976.<sup>7</sup> Por el contrario, en estos países se produjo un proceso inverso, caracterizado en un descenso notorio de la participación de la producción manufacturera en el PIB (Ramos, 1984, 45). Tampoco es válida, en general, la tesis de que el autoritarismo emergió para bloquear la creciente activación de los sectores populares. Así pudo ocurrir en Chile, pero no en la Argentina, donde el factor sindical no sólo siguió siendo clave política y socialmente, sino también elemento de intervención en la política económica.

En segundo lugar, no se ha podido esgrimir con cierta propiedad ninguna tesis con capacidad de generalización respecto de las relaciones del régimen político autoritario con su componente clave: el militar. Los esfuerzos tipológicos más completos (Nohlen, 1987, 38-55) agrupan dentro del autoritarismo con "neoregímenes militares" a los tres casos del Cono Sur. Ciertamente éstos son muy diferentes de los regímenes militares de América Central, del Perú (1968), el Ecuador (1973) o Bolivia (1971). Los tres casos, sin embargo, difieren entre sí. El mencionado análisis "post-factum" de la segunda mitad de los años ochenta muestra varias diferencias entre el componente militar de cada uno de los tres casos. Estas diferencias sin embargo, son hasta ahora enigmáticas en materia social. Ya veremos (capítulo VI) que existen rasgos comunes en la Argentina, Chile y el Uruguay en los fundamentos normativos de la política social en el período que estudiamos (subsidiariedad, privatiza-

ción), pero que, por razones estructurales más fuertes y arraigadas que la lógica autoritaria, la práctica los diferenció notablemente.

En este sentido, el presente estudio puede contribuir a que dispongamos de mayores supuestos con los cuales moldear un concepto de autoritarismo más riguroso y analíticamente más útil. A priori, podemos decir que el factor de "policies" tendrá un efecto diferenciador en el concepto de autoritarismo, ampliando sus variantes empíricas y poniendo en cuestión la rigidez que se le atribuye a algunos de sus rasgos (estructura de poder, fundamentos ideológicos del modelo socioeconómico). Por otra parte, puede contribuir a relativizar la interpretación cuantificada que se hace de las políticas sociales según sus productos, los que, sin una explicación del proceso de decisión, pueden llevar a conclusiones erradas e injustamente extendidas a procesos anteriores.

Si consideramos la política social sólo desde la perspectiva de los "outputs", un vistazo global de las cifras y de la realidad social parece sustentar la afirmación de que las experiencias neoliberales en el Cono Sur produjeron un impacto negativo o regresivo en el sector social.

Por una parte, guardando las diferencias entre situaciones nacionales y entre las fases del proceso, se observó la caída de los salarios reales, el aumento del desempleo y la concentración de ingresos y activos (Ramos, 1984, 53 y ss.). Por otra parte, en general, se observó que, aun cuando no siempre el impacto era progresivo, el gasto fiscal social no llegó con eficacia a los sectores de bajos ingresos presuntamente beneficiados (Rodríguez, 1985). Según la conceptualización usada por el proyecto de pobreza crítica de la CEPAL (CEPAL 1985, pp. 60 y ss.), los efectos negativos del neoliberalismo se expresaron tanto en el campo de las políticas distributivas (empleos e ingresos) como de las redistributivas (bienes y servicios gratuitos o a precio menor que el de mercado). Si ocupáramos una terminología más convencional, diríamos que los efectos sociales se expresaron tanto en el componente monetario del bienestar como en el no monetario.

Esta apreciación global, ubicada en el ámbito de "outputs", está sujeta, sin embargo, a precisiones que hay que tener presente. En primer lugar, debieran distinguirse los efectos de las políticas originadas durante la aplicación del modelo neoliberal, de aquellos que representan rezagos de políticas aplicadas con anterioridad a él, y, en segundo lugar, habiéndose delimitado los efectos de las políticas formuladas y ejecutadas durante la fase neoliberal, debe distinguirse entre las políticas que responden al modelo normativo (ideológico) neoliberal y aquellas que, aun cuando son atribuibles a su época, responden a fundamentos teóricos ajenos a los que servían de base al gobierno en materia socioeconómica.

## Cuestiones de enfoque. Visiones del "policy analysis"

Introducirnos en el "policy analysis" del autoritarismo supone agregar problemas de enfoque vigentes en relación con sistemas democráticos. Como se señala en algunos estudios (Mead, 1985) los "policy studies" tienden a seguir una pauta evaluativa o una explicativa. La primera visión se centra en la evaluación de programas a través de cuantificaciones. Se preocupa del "cuántum", normalmente según métodos y fundamentos de la ciencia económica, aunque con una extensa influencia en algunos grupos de politólogos. De acuerdo con la segunda tendencia, la atención radica en el proceso político, intentando entender la adopción de decisiones más que juzgar sus resultados. En esta perspectiva, el interés por los datos cuantitativos de las políticas sociales sirve de referencia para agregar atributos o características y no alcanzan el status de datos con valor en sí mismo, como en el enfoque evaluativo.

La diferenciación señalada es muy útil para afrontar los problemas de análisis de los sistemas políticos no competitivos. Nos proporciona bases para destacar la parcialidad de los estudios sobre políticas sociales desde la óptica evaluativa, que predomina respecto de los países y en la época de nuestro estudio. Por otra parte, así se explicita el carácter incipiente de los esfuerzos analíticos explicativos, dentro de los que se ubica este trabajo, y los obstáculos que debe enfrentar con sistemas decisorios poco transparentes.

Una vez aclarado que este trabajo es más "explicativo" que "evaluativo", el problema central al que debe abocarse es el de precisar qué entendemos por "determinantes" de la política social.

Nuestro dilema inicial consiste en distinguir las "fuentes" de la política social, "desde dónde" se originan. La diferenciación que se ha adoptado en las publicaciones se reduce a dos grandes fuentes: la estructura política o la estructura socioeconómica. Saber si son elementos de una o de otra fuente los que producen la política social es la primera cuestión. Mirado así, el problema traería consigo la aceptación de que la esfera política y la esfera socioeconómica son distintas o autónomas en el sistema de decisiones, lo cual es bastante discutible y depende entre otros factores, de cada proceso de desarrollo específico. En el caso del Cono Sur bajo los autoritarismos neoliberales no sólo se propugnó dicha separación, sino que el ámbito económico fue desprovisto del social y adquirió primacía sobre el político. (Véase el capítulo VII.)

Sin embargo, más importante que la distinción entre lo político y lo económico-social, cuyo tema puede ser objeto de un debate bizantino en la polémica teórica, es la distinción entre estructura y condiciones políticas y socioeconómicas. Por estructura entendemos algo sistemático, con límites y características más o menos visibles y permanentes, centrada en instituciones donde sus actores se mueven y se interrelacionan. De ahí

que la estructura puede definirse. Las condiciones, sin embargo, abarcan algo tan difuso como indispensable en todo análisis de procesos políticos.

En la terminología clásica del análisis sistémico (Easton, Almond), las "condiciones" están ubicadas en el entorno de los sistemas. Un buen ejemplo de lo que son las condiciones es el efecto de la crisis internacional en la estructura socioeconómica interna de los países en desarrollo y de los que están incluidos en nuestro estudio. No es cierto que la crisis interna en la Argentina, el Uruguay y, especialmente, en Chile sea producto de la crisis internacional, pues la vulnerabilidad de sus economías a los cambios exteriores tiene raíces internas. Pero es innegable que hubo un efecto indiscutible que no podía manejarse desde dentro y que era independiente de la estructura interna. Otro ejemplo de "condiciones" es el "síndrome del trauma histórico" que se fomentó en los tres países acerca del rol del Estado, de la economía y de las supuestas consecuencias negativas que él haya provocado. Se dio una condicionante cultural en la sociedad que permitió aceptar un grado de privatización, no sólo exagerado históricamente en esos países, sino en cualquier comparación internacional. El dilema "mercado versus Estado" tuvo un impacto tan arraigado en la sociedad y en las políticas sociales y sus "outputs" debido a "condiciones" coyunturalmente culturales arraigadas en los tres países.

De modo que al hablar de determinantes de las políticas sociales tenemos un panorama como se expresa en el cuadro 1, donde se entrecruzan los dos tipos de determinantes (política y económica) y el dualismo "estructura-condiciones".

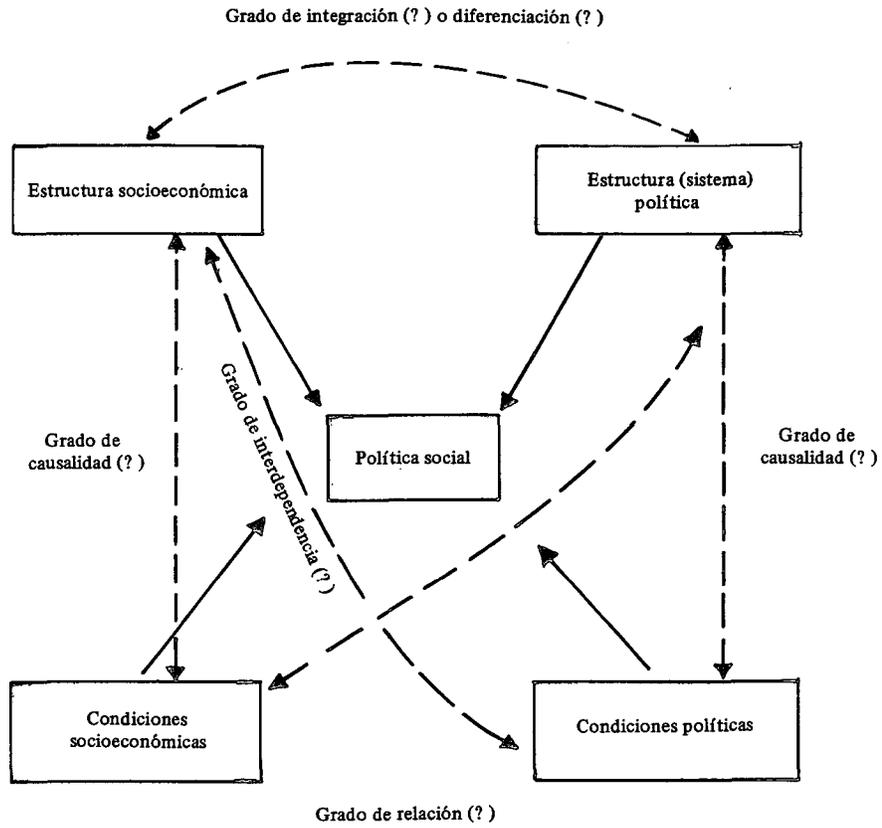
Si se acepta que como determinantes de la política social concurren estructuras (sistemas) y condiciones, no sólo es importante saber en qué medida lo hacen unos y otros respecto de una política social definida, sino que la forma en que esos factores se relacionan entre sí es muy peculiar:

a) Entre la estructura socioeconómica y la estructura política reside en su mutua integración. ¿Constituyen dos variables realmente separables, autónomas, o son dos facetas de un mismo factor? Parece ser que, como hemos dicho, el grado de diferenciación o de integración depende del tipo de proceso de desarrollo o, en términos cepalinos, del "estilo de desarrollo".

Desde ese punto de vista en el Cono Sur durante la década 1973-1983 la relación entre política y economía es variable, según las fases y los países, aunque predomina como constante el rol de la economía.

b) Entre las condiciones socioeconómica y las políticas el problema no es de integración sino de relación. La cuestión es saber si existe relación entre ellas al actuar como determinante y si ella tiene una dirección concordante, complementaria o contradictoria. Es posible que, dentro de las variantes externas, la crisis económica afectara negativamente a la política social de los países que analizamos a la altura de 1980, pero el rumbo neoconservador adoptado en el mundo desarrollado por

Cuadro 1  
DETERMINANTES DE LA POLITICA SOCIAL



los gobiernos (condición política) pudo servir de cierto contrapeso a aquella tendencia, originando un cierto apoyo dentro de una estrategia sobre principios normativos relativamente comunes.

c) Entre cada estructura y condición del mismo tipo (político o socioeconómico) el problema consiste en preguntarse sobre su grado de causalidad. ¿En qué medida la estructura política sirve de fundamento a las condiciones políticas o viceversa? y lo mismo vale para la socioeconómica. Este punto es muy complejo de definir en general y debe aplicarse en cada política social que se estudie. Uno de los más sólidos argumentos sobre el fracaso social de las políticas neoliberales reside justamente en que hubo condiciones para una política de apertura a la importación y al financiamiento privado externo (hasta 1980) y que se ajustó a una estructura económica "ad-hoc" interna para aprovecharlos. Aun así, los resultados fueron magros.

d) Por último, entre estructuras y condiciones de distinto tipo es necesario preguntarse por su grado de interdependencia. El juego de variables aquí es más complicado, pero muy rico para analizar cada política social específica. Sólo que en el caso del Cono Sur en la década 1975-1985 parece ser que el binomio más interdependiente y característico del objeto de estudio fue la relación entre una estructura política (autoritaria) y condiciones socioeconómicas (aperturismo, abundancia de divisas, neoconservatismo en el mundo desarrollado).

## Capítulo I

### EL COMPONENTE SOCIAL EN EL CONCEPTO Y EVOLUCION DEL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

#### A. "Lo social" como término equívoco

Aunque sea obvio, debe tenerse presente que, tomado en términos muy generales, el concepto social tiene un doble significado. Por una parte, ligado a "sociedad o a societal", aparece en un sentido globalizador dentro del cual es posible entender otros conceptos como "cambio social" o "ciencias sociales". Por otra parte, especialmente fundado en el análisis diferenciado de las ciencias sociales (especialmente de la sociología), "lo social" se refiere a una porción de la sociedad global equivalente —por lo menos en teoría— a lo político, lo económico o lo cultural.<sup>8</sup>

Ambas visiones resultan, en cierto modo, ambiguas y muy difícilmente proporcionan claridad para los efectos analíticos. Por cierto que la noción global de desarrollo sólo nos indica un objeto cuyas limitaciones se presentan con "lo espiritual", con "lo subjetivo", con "lo natural" o con "lo formativo", lo que no desmerece su importancia, pero en un nivel de las grandes divisiones del saber.

La segunda noción, que es la que corresponde más cercanamente al tema de nuestro interés, tampoco reviste una caracterización muy delimitada y un sentido muy equívoco. Lo social abarca las relaciones humanas al igual que lo político, lo cultural, lo económico, debido a lo cual la clave de la diferenciación y, por lo tanto, de definición, la dará la especificidad de esa relación. Si lo político se define por las relaciones de poder, lo cultural por los valores o pautas y lo económico por la riqueza (usando el lenguaje de Smith), lo social debiera identificarse con las "condiciones de vida".

Aunque aún frágil, esta distinción ya constituye un punto de partida, que nos presenta de inmediato otra gran dualidad de significados muy determinante en la relación entre lo social y el desarrollo, que veremos en

el próximo punto. Lo social, relacionado con las condiciones de vida, puede referirse a los aspectos del bienestar humano (distribución y aprovechamiento de los bienes, niveles de equidad) como a la estructura de la sociedad (factores demográficos, de estratificación o movilidad etc.) (Naciones Unidas, 1966, 48). Ambas facetas pertenecen al mismo fenómeno —inclusive en una relación de causa-efecto— pero conducen a vías de análisis tanto por lo objetos como por las disciplinas y los métodos.<sup>9</sup>

Cuando se habla de "desarrollo social" se abarcan las dos facetas señaladas. Por una parte, se consideran como indicadores de "bienestar" el consumo de calorías, la esperanza de vida, el índice de mortalidad y natalidad o el acceso al agua potable. (Nohlen/Nuscheler, 1982, T.1, 492 y ss.)<sup>10</sup> Por la otra, el "desarrollo social" se determina mediante datos como grados de urbanización, tasas de escolaridad y alfabetismo o de distribución personal y funcional del ingreso.<sup>11</sup> Cuando se contrastan estos indicadores con los pertenecientes al desarrollo (o crecimiento) económico, se los agrupa como indicadores de "desarrollo social y bienestar" (Anuario Estadístico de América Latina, CEPAL, 1985).

El carácter equívoco de lo social se expresa también en la expresión "sectores sociales". Por una parte, indica segmentos en la estratificación social o en la distribución de la población según el ingreso o el empleo. De este modo, se habla de sectores medios y altos, rurales y urbanos, industriales y agrícolas. Por otra parte, la expresión "sectores sociales" corresponde a "las formas de acción social sujetas a la política oficial" (Naciones Unidas, 1966, 53) que corresponden a los objetos de atención de las llamadas políticas sociales. Ellas varían según los países y "approaches" respecto de la actividad del Estado,<sup>12</sup> pero existe una aceptación generalizada respecto de la educación, en gran medida la salud y, con variaciones de interpretación, a la seguridad social y el empleo. A ellas se agregan, especialmente en los países desarrollados, las actividades ligadas a la recreación y el turismo, la preocupación por grupos como la juventud y los ancianos, la seguridad frente a la criminalidad e inclusive el fomento de actividades limitantes con lo político, como la participación.<sup>13</sup>

Volviendo a las relaciones entre lo social y lo político, lo económico y lo cultural, debemos señalar que, debido a la imprecisión de contenido ya señalada, se produce una suerte de subordinación de lo social (en su sentido restringido), especialmente respecto de lo económico. Hasta hoy se considera que lo social es consecuencia de lo económico en la medida en que se cree que el bienestar humano se deriva de los frutos de la producción. Esta visión proviene de una tradición de interpretación económica no sólo de lo social sino de la realidad societal, que se entronca en varias escuelas de pensamiento muy diversas y que ha predominado en la interpretación y en la ejecución del cambio social o del desarrollo.

Lo social, según esta visión, es un residuo de la actividad económica, la que, además, se considerará como fin en sí mismo del desarrollo.

La visión residual de lo social (que no sólo se refiere —aunque lo haga de manera principal— a la relación con lo económico, sino con lo político y lo cultural) sólo últimamente ha sido puesta en discusión. Como se afirmó hace poco en un trabajo sobre el tema (van Nienwenhuijze, 1982): "In the wave of criticisms addressed to 'economic development' one of the terms used to suggest alternatives is 'social'." La reacción señalada tiene su fundamento en la inversión de la relación medios-fines, desde una perspectiva en que se sostiene que la economía tiene fines propios a otra que postula la existencia de fines sociales buscados por medios económicos. Un grupo de expertos de la ONU expuso en 1963 una versión relativizada de esa afirmación: "All final aims are essentially social. All economic targets are essentially means. But not all means are economic and not all social aims are final."<sup>14</sup> La importancia de lo social, como medio, está presente con creciente explicitación en los "approaches" del desarrollo de los años setenta ("Necesidades básicas", "Otro desarrollo"), como destacaremos posteriormente.

Una última apreciación sobre lo equívoco de lo social y de las relaciones con lo económico, lo político y lo cultural, se refiere a la dimensión ya señalada que liga lo social al bienestar humano o a las "condiciones de vida".

La sola mención de la vida debiera bastar para creer que lo social resulta suficientemente importante. Sin embargo, una gran y equivocada tradición reduce esa noción de condiciones de vida al mero nivel de satisfacción de necesidades y a la delimitación de cuáles son ellas, las que se determinarían por el ejercicio del poder político o la participación en él, por la decisión económica o por los valores culturales predominantes. Según esta visión, la construcción de hospitales o de viviendas dependerá de los recursos disponibles y destinados a ese efecto, o de las presiones que hayan ejercido en el centro de la decisión política los médicos, funcionarios públicos, académicos o técnicos, sindicatos o grupos comunitarios, o sea, los agentes económicos y políticos. Una reforma educacional se determinaría por la diversidad e intensidad de la vigencia de determinados valores —o sea el elemento cultural— no sólo religiosos o laicos, por ejemplo, sino también por aquellos que conforman el "ethos" de la formación nacional de un país. La seguridad social se encasillaría en sus limitantes financieros o administrativos en la proporción entre el sector activo y pasivo antes que en la posibilidad de absorber riesgos y contingencias cada vez mayores.

Volvemos así a una visión que nace de un esquema de un mal entendido pragmatismo, que concibe al hombre, a la persona, como un mero receptor de beneficios, de aquellos que resultan de lógicas al parecer ajenas a su afán, a su injerencia o, si se quiere, a su participación. Se equilibra en aquella perspectiva de que, independientemente de la voluntad, hubiesen mecanismos naturales en la política, la economía y la cultura.

## B. Lo social en el concepto de desarrollo latinoamericano

Debido a causas ya suficientemente explicadas, la noción de desarrollo predominante en América Latina en la posguerra tuvo un carácter económico. Inclusive las publicaciones de los años sesenta en adelante se abocaron a la necesidad de distinguir entre "desarrollo" y "crecimiento" económico, ya que ambas nociones tenían un significado equivalente. En los años cincuenta reinaba una visión optimista del futuro, dominada por la convicción de que la región alcanzaría un mejoramiento creciente en lo material y una democracia cada vez más consolidada en lo político. Lo que hemos denominado como social estaba en esa visión representado por los "recursos humanos" que era necesario "liberar" y especialmente capacitar. No había en éstos interpretaciones, desprecio o ignorancia de lo social, sino la confianza en los frutos del crecimiento basado en la industrialización, que terminaría con las enormes desigualdades sociales y con la política ya entonces incipiente como problema crucial.

La incorporación de lo social a la teoría del desarrollo ha seguido, según un trabajo de la CEPAL (1977, 9), las siguientes líneas:

- interpretaciones sociológicas globales que se concentran en los cambios en la estratificación social, considerándolos como requisitos, fenómenos concomitantes o consecuencias de los cambios económicos, y en la determinación de los agentes sociales de ciertos estilos de desarrollo (clases, elites, empresarios y otros grupos que cumplen papeles funcionales);
- interpretaciones psicológicas que se centran en las motivaciones y en los valores indispensables para el desarrollo;
- diagnósticos y fórmulas destinados a "áreas problemáticas" o a grupos sociales cuya relación con los procesos de crecimiento económico y de cambio social es especial y, en general, no satisfactoria.

En la primera de estas líneas debe considerarse a las grandes escuelas o "teorías" del desarrollo, especialmente aquellas influidas por el formalismo estructural o teoría de la modernización y por el historicismo estructuralista como las variantes de la llamada teoría de la dependencia. Igualmente, aunque con aristas mucho más definidas y con relaciones con esas dos teorías, debe considerarse dentro de esta línea al pensamiento de la CEPAL.

### 1. *Lo social en las teorías del desarrollo*

a) Dentro de la teoría de la modernización predomina la noción de desarrollo ligada a una idea de transición de la sociedad global y gradual. "Global" indica que la transición abarca subprocesos —o diferentes

formas del mismo proceso— como el desarrollo económico, la modernización social y la modernización política.<sup>15</sup> “Gradual” indica que esta transición se produce en etapas, desde una sociedad tradicional hasta una industrial moderna, atravesando por las fases “duales”, en las cuales coexisten características de ambas sociedades. Lo social, por lo tanto, en esta línea teórica, debe entenderse como modernización social, definida como una transformación estructural de las relaciones sociales en vías de alcanzar un alto grado de movilización social, de urbanización y concentración y cambios demográficos, cambios en la estructura familiar, en la estratificación y en el grado y formas de participación.

b) Dentro de la teoría estructuralista o dependentista, lo social se entiende en un marco explicativo integrado. En primer lugar, integrado respecto de las disciplinas científicas, especialmente la economía, la sociología y la historia. En segundo término, en cuanto a fenómenos: lo económico, lo social, lo político. En tercer lugar, integrado respecto de lo nacional (o interno) e internacional (o externo). Este enfoque se fundamenta en una crítica a la teoría de la modernización en los tres niveles mencionados: a la economía, como disciplina predominante del desarrollo y de la sociología como disciplina aislada y descriptiva, a la separación de los ámbitos de la vida social o de los fenómenos sociales y al historicismo nacionalista.<sup>16</sup>

En este “approach” estructuralista o dependentista, por lo tanto, “lo social” carece de especificidad. Su apareamiento autónomo tiene lugar en el momento de ejecución de las políticas, específicamente en el marco de la planificación. La estructura social, los grupos sociales deben entenderse también en relación con su situación de dominación en lo político o en lo económico. En una visión más cerca del marxismo (Frank, González Casanueva) se atribuyen los cambios en la estructura de clase de la sociedad, los cambios en la distribución espacial de la población y el aumento de los servicios públicos al desarrollo de las fuerzas productivas, de la tecnología y a la concentración de capitales propios de un modelo neocapitalista e imperialista.<sup>17</sup>

Las teorías estructuralistas, sin embargo, dieron otro relieve a lo social de un modo implícito, al consolidar la noción de “desarrollo” en contraste con la de “crecimiento”. Como anotó C. Furtado: “El concepto de desarrollo, abarca la idea de crecimiento, superándola. En efecto: se refiere al crecimiento de una estructura compleja. Esa complejidad estructural no es una cuestión de nivel tecnológico. En verdad ella expresa la diversidad de las formas sociales y económicas engendradas por la división social del trabajo.”<sup>18</sup>

c) La actual situación de las teorías del desarrollo, después de dos décadas de encarnizado debate y de una gran producción bibliográfica, se caracteriza por una retrospectiva crítica sobre la validez de los fundamentos o hipótesis sobre los cuales se construyeron. Por una parte, la crisis del

optimismo acerca del desarrollo y la profundización estructural de los problemas han provocado esta perplejidad teórica, que aún no alcanza a convertirse en un reencauzamiento de explicaciones o hipótesis sobre el futuro. Por otra parte, los "approaches" formulados a nivel mundial sobre el desarrollo en los años setenta ("Necesidades Básicas", "Otro Desarrollo", "Pobreza") se orientan cada vez más a estrategias que a diagnósticos, lo que inhibe, aún más, la preocupación por la teoría.

En este letargo teórico, lo social ha tendido a lograr identidad. A pesar de sus carencias, las teorías del desarrollo, especialmente las estructuralistas, fijaron como errónea la creencia de que el desarrollo provenía del crecimiento económico, lo que produjo como correlato la legitimidad de existencia en un nivel equivalente de lo social como componente del desarrollo. Además, otros dos fenómenos contribuyeron a esta legitimación de lo social. Por una parte, la evolución del pensamiento de la CEPAL sobre el desarrollo de América Latina y, por la otra, la importancia de las políticas sociales como políticas sectoriales en la práctica del desarrollo en la región. Al primer aspecto nos referiremos inmediatamente y al segundo en capítulos posteriores de este trabajo.

## *2. Lo social en el pensamiento de la CEPAL*

En el pensamiento de la CEPAL es posible, para nuestros efectos, distinguir entre tres fuentes principales: la obra de Raúl Prebisch, la de José Medina Echavarría, y, en tercer lugar, los documentos institucionales sobre el desarrollo (discursos de los secretarios ejecutivos, informes y boletines económicos, documentos de las divisiones) y sobre planificación (centrados especialmente en el ILPES).

a) En la obra de Prebisch, la noción de lo social se encuentra bajo la forma de objetivo de la política de desarrollo. Su crítica al modelo de desarrollo "hacia afuera" y a las políticas consecuentes, enunciada desde sus primeros escritos, reside en que ellas no "toman en cuenta la especificidad de la condición periférica cuanto porque suelen referirse a la racionalidad de la empresa y no al conjunto de la sociedad. La racionalidad de la empresa —guiada por la procura del beneficio— puede y suele no coincidir con la de la sociedad". Raúl Prebisch sostiene que la política de desarrollo debe promover "el bienestar de la sociedad en su conjunto, y la eficiencia económica debe estar al servicio de la eficiencia social" (Gurrieri, 1982, 28). Esta idea de los años cincuenta se propaga en las décadas posteriores en las reflexiones sobre la distribución del ingreso ("redistribución dinámica del ingreso") y sobre la movilidad social (especialmente referida a la educación), ligándola en la noción de "recursos humanos" predominante en esas décadas, como ya se ha comentado. Aunque la contribución de Prebisch a la teoría del desarrollo es enorme,

debe tenerse presente que la especificidad de lo social se encuentra más bien implícita en sus preocupaciones fundamentales: las dificultades del comercio internacional, la meta de la industrialización, la utilización de la tecnología y acumulación de capital, la función del Estado en la economía, y otros. Esta mención implícita se encuentra, además, dominada (especialmente en sus primeros escritos) por la confianza optimista en los frutos sociales que debería traer consigo la política del desarrollo por él formulada.

b) José Medina Echavarría es, sin duda, el gran precursor de los temas sociales en la idea de desarrollo dentro del pensamiento cepalino. En un escrito de 1955, en medio de la primacía del componente económico, señalaba el sociólogo español: "Nadie niega hoy que junto con el proceso económico de desarrollo se ofrece otro de carácter social y que es tanto o más inquietante cuanto menos posible es reducirlo a fórmulas sencillas e invariables" (Medina Echavarría, 1973 (1955), 37). La apreciación del desarrollo desde una óptica sociológica fue calificada como "pragmática" por el mismo Medina en el prólogo a la edición de su obra "Aspectos sociales del desarrollo económico", escrita en 1973: "No está demás, en efecto recordar la extrema pobreza existente en aquellos años en investigaciones empíricas sobre la realidad social latinoamericana." Urgía colmar ese grave vacío de conocimiento y lo que menos importaba era quién había de poner manos a la obra. Medina, sin embargo, tampoco era ajeno a las dos constantes que predominaban en las décadas del 50 y del 60: el desarrollo económico y la modernización. El no negaba la primacía de lo económico, pero procuraba "examinar el contexto social del proceso económico mediante la elaboración de una teoría que considere a la sociedad en su conjunto" (Solari/Franco/Jutkowitz, *op.cit.*, p. 92). Respecto de la modernización, a pesar de que pertenecía a una tradición sociológica —aunque crítica— weberiana, reconocía el paso de la tradicionalidad a la modernidad, pero rechazaba todo determinismo: "entre las condiciones y tendencias básicas de una sociedad y su porvenir existe la mediación humana; la interpretación y valoración de aquellas por parte de los miembros de esa sociedad y las decisiones resultantes brindan a la historia su connotación de libertad e indeterminación" (Gurrieri, 1979, 155). Medina, por lo tanto, transformó dentro de la tradición de la modernización dos de sus componentes más discutidos: la desligación histórica y la dimensión humana en la decisión política. Desde su visión sociológica, el autor presentó opciones que hasta hoy son significativas en el desarrollo latinoamericano: "Si el desarrollo económico será acompañado por transformaciones de la estructura social y en qué grado; si imperará o no una disciplina general, y si se promoverá o no el apoyo y la participación populares" (Gurrieri, 1979, 161).

La incorporación de lo social en el planteamiento cepalino siguió la línea de Medina, especialmente en la División de Desarrollo Social de la

CEPAL. Se fue imponiendo en los años 70 y 80 la necesidad de examinar las transformaciones de la estructura social y el papel que juegan los grupos o clases sociales en el desarrollo,<sup>19</sup> por una parte, y por la otra la creciente magnitud de los "problemas sociales" a pesar del crecimiento económico y la modernización.

c) La incorporación de lo social es cada vez mayor en la documentación cepalina, especialmente a partir de la mitad de los años 60. El artículo ya citado "Desarrollo social y planificación social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina" (N.U., Boletín, 1966) constituyó un hito de formulación del componente social, vigente hasta nuestros días. En otro artículo sobresaliente, escrito en 1973,<sup>20</sup> Marshall Wolfe destacó la importancia que la distribución de ingreso alcanzó frente a la tradicional primacía de la producción: "El deseo de reducir la diferencia entre los ingresos de las masas de la población y el de las minorías previamente beneficiadas por el crecimiento económico ha demostrado ser incompatible con la naturaleza de los bienes y servicios que se estaban produciendo y con el funcionamiento actual de las sociedades y economía. Las contradicciones han aparecido en forma más aguda en relación con los bienes duraderos de consumo, la vivienda y la educación, aunque afectan a todos los bienes y servicios" (p. 10).

En el documento que la CEPAL preparó en 1980 para contribuir a la elaboración de la Nueva Estrategia Internacional de Desarrollo se observa una modificación en su estructura formal, que indica la importancia alcanzada a esa altura por los componentes sociales. El documento se inicia con un largo capítulo sobre las tendencias y perspectivas demográficas de América Latina y precede, como parte especial, al capítulo sobre las proyecciones macroeconómicas (Naciones Unidas/CEPAL, 1981).

De hecho, aunque no debido sólo al documento de la CEPAL, la Estrategia Internacional de Desarrollo para el Tercer Decenio incluyó una significativa cantidad de cuestiones de desarrollo social. En el párrafo 8 de la Estrategia se destaca que "el proceso de desarrollo debe promover la dignidad humana" (Naciones Unidas, Viena, 1982, 13) y entre las metas y objetos introduce el concepto de "desarrollo integrado" y menciona objetos específicos de desarrollo social.

La creación del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) en 1962 constituyó una consagración institucional de la equivalencia entre los componentes económico y social en el pensamiento cepalino. El Instituto, según su misión originaria, debía "asumir las funciones y ampliar las actividades que la CEPAL realiza en el campo de la planificación del desarrollo, debiendo concentrar acciones de capacitación, asesoramiento e investigación" (ILPES, 3.3, 1983, 4). Desde temprano la planificación se constituyó en un ámbito orientado a la práctica de la política del desarrollo, donde confluían lo económico, lo social y lo político. En un seminario celebrado en Santiago de Chile en

julio de 1965, un numeroso grupo de expertos de la región<sup>21</sup> formuló conclusiones en forma de propuestas y análisis de políticas de planificación económica, pero sobre una base teórica que ya anunciaba una visión estructuralista (que en gran parte germinaría en el ILPES) al distinguirse la especificidad de la planificación tanto en un aspecto conceptual como en cuanto a su naturaleza como proceso social (ILPES, 1969, p. 28). La planificación social se perfilaría en el ILPES durante los años setenta hasta alcanzar una significativa maduración. En un artículo introductorio a un completo volumen sobre el tema (ILPES/UNICEF, marzo de 1981), Rolando Franco resumió las razones de la incorporación creciente de contenidos sociales a los planes nacionales de desarrollo. La primera era la constatación de que el "desempeño aceptable" de la economía no había traído consigo necesariamente efectos redistributivos importantes. En segundo término, Franco indicaba una nueva visión del gasto social que no se entendía como consumo, sino como inversión. Y la tercera razón era la crisis de la política social tradicional ante la constatación de que las políticas sectoriales en muchos casos no facilitaban, por lo menos en la extensión requerida, la incorporación de nuevos contingentes humanos a las facetas del progreso.

Así, la planificación social pasó a convertirse, en gran parte debido al esfuerzo del ILPES, en un marco integrado de definición de "lo social" dentro del pensamiento cepalino y latinoamericano.



## Capítulo II

### EL CONCEPTO DE POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA

#### A. Las complejidades para definir

##### 1. *Alternativas para definir*

La política social reúne los problemas conceptuales propios de “lo social” y “la política”. Ya dedicamos el capítulo anterior al primero de estos problemas y del segundo se ha preocupado una enorme cantidad de autores cuya lista es innecesaria reseñar. La política social es, sin duda, un concepto “referido” en el sentido de que sus elementos conformantes son el resultado de situaciones societales específicas, centradas habitualmente dentro de las fronteras de los países.

Uno de los caminos para definir la política social consiste en la alternativa entre dos “estrategias de definición”. La primera entiende la política social como política societal, y la segunda concibe la política social a través de la enumeración de los campos o ámbitos que la componen (F.G. Heilderbert, 1983, 11). Ambas líneas, sin embargo, tienden a confundirse tanto en la teoría (N.U., Boletín 1966) como en la práctica, en la medida en que la fundamentación de las políticas sociales sectoriales es comúnmente normativa, en especial si está presente el trasfondo teórico de las teorías de los años 70 (“Necesidades Básicas” o el “Otro Desarrollo”) o la habitual aspiración revolucionaria o reformista en América Latina. En todo caso, en toda línea definitoria es preciso tener presente esta doble vertiente.

La verdadera dificultad conceptual de la política social reside en que lo político —con toda su complejidad— es un concepto cuyo acotamiento es más objetivo, mientras que lo social varía de una sociedad a otra. En una definición como esta: “Política social (es) el esfuerzo planeado para reducir las desigualdades sociales” (Demo, 1982, 320), resulta claro que lo político reside en “el esfuerzo planeado”, pero el carácter social de las desigualdades pareció darse por supuesto. La siguiente definición deja al

descubierto el problema: "las políticas sociales constituyen respuestas a los problemas sociales que la sociedad va definiendo como tales" (Cohen, 1983, 210).

Estas diferencias de raíces entre ambos componentes del concepto nos conducen a otro tipo de alternativa definitoria, que consiste en optar y complementar un punto de vista descriptivo y otro empírico de la política social. El primero tendría que abarcar los elementos que constituyen el concepto (o fenómeno) según un entendimiento general en cualquier tipo de sociedad y el segundo tendría que dar cuenta de las especificidades de cada sociedad, especialmente las relacionadas con el sistema político y con lo que en cada lugar se considera como social.

## *2. El papel conceptual de la participación social*

Sin perjuicio de adoptar el criterio dual señalado, es preciso señalar otras complejidades de definición de la política social. Existe una generalización en las definiciones, según la cual la política social se entiende como "medidas" o "intervención": "Podría entenderse por política social la intervención en la realidad, mediante acciones (ojalá coordinadas) que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto ..." (Franco, 1984, 15). El contenido de este tipo de definición denota una integración entre lo que se entiende por "política" en un sentido general (decisiones de efecto colectivamente obligatorio proveniente del Estado) y por "política" de desarrollo o acción del Estado en el aspecto normativo (pasivo) o como agente o autor (activo) en la distribución de los bienes necesarios para el bienestar de la población.

Esta distinción clarificadora, sin embargo, no da cuenta de que tales "medidas" deben examinarse en su origen: sobre el cómo fueron adoptadas, que obviamente conduce al tema de la participación. Pareciera que el factor clave del cambio de naturaleza que ha tenido la política social en las últimas décadas reside en el tránsito desde un conjunto de medidas provenientes desde "fuera" (y de "arriba") de los beneficiados, a un conjunto de medidas provenientes, en parte, de los propios beneficiados. Es necesario destacar que en el ámbito donde se ha concentrado más la atención de esos estudiosos o promotores de la participación es en lo social, debido a las rigideces que resultan de la posibilidad de participación política y económica. La participación social no debe resultar necesariamente de un marco político o económico que le permita, aunque ello sea deseable, pues ella tendría un carácter espontáneo o natural especialmente en situaciones críticas (como las que afronta la política social). En todo caso, es necesario tener presente esta relación entre la política social y la manera cómo se define la política, considerando que, a pesar de la naturalidad de la participación, el Estado es un "agente insoslayable" en

ella: "Quiénes participan, para qué, cuánto y cómo, son cuestiones que sólo se sustancian remitiéndolas a matrices sociales que están legal y políticamente protegidas" (CEPAL, 15.4.1982, 7). Este tema de la participación y la política social es extremadamente pertinente para apreciar el significado empírico de la política social en los sistemas políticos latinoamericanos, especialmente los de tipo autoritario.

### 3. *Política social. ¿Técnica o política?*

Un último problema dentro de esta reseña de complejidades definitorias de la política social es la distorsión que resulta de atribuirle un carácter "técnico". El trasfondo de esta creencia tan difundida no es casual ni insignificante. Radica en la interrelación que existe en la política social entre la política y la economía y una dominación de ésta, especialmente en los países del Tercer Mundo, debido a la poca diferenciación de los sistemas políticos y, por lo tanto, a la primacía que tiene el sistema económico en la asignación de los recursos. La tensión entre la política y la economía, como ámbitos del conocimiento en relación con la política social, ha sido expuesta desde el punto de vista economista en estos términos:

"Economics and political science, then, both deal with the same central conditions of social life: of an inability of people to fulfill all their wants, of the ability of people to fulfill their wants more fully through cooperative action, then through acting in isolation of other people, and of the need for means of suppressing both the wants that cannot be fulfilled and the conflict that is thus latent." (Wagner, 1983, 251).

En el campo más práctico, el fundamento de la creencia sobre el carácter "técnico" de la política social tiene dos raíces principales. Por una parte, la separación entre "políticos" y "técnicos", que de un modo artificial y casi cultural se hace en los países latinoamericanos entre el personal que ocupa cargos políticos (los ministros, por ejemplo). Corrientemente en los sistemas autoritarios, en que se da a la política un sentido peyorativo, los responsables principales de los "sectores-objetos" de la política social son caracterizados como técnicos, y se les atribuyen sólo funciones operativas o ejecutivas, pero no decisorias. La segunda causa radica en la creciente complejidad o especialidad que requiere la preocupación analítica y práctica por los problemas sociales. Su complejidad va exigiendo conocimientos extendidos hacia los detalles, más que a la generalidad, y al dominio de un instrumental metodológico y de un lenguaje muy alejado del común de los beneficiarios sociales, los que se sienten más marginados no sólo económica, sino socialmente. El debate sobre la seguridad social, por ejemplo, en cualquier país, es muy difícil de seguir por los legos.

La creencia de lo técnico, como toda creencia, es aparente y conduce a engañosas conclusiones. En el trasfondo de los grandes debates y decisiones, a pesar del empleo de un lenguaje esotérico, las decisiones sobre los problemas sociales son estrictamente políticas. A este tema está destinado el siguiente punto.

## B. Definición descriptiva de la política social

### 1. *Características de la política social*

a) Las políticas sociales tienen un carácter generalmente obligatorio de efecto colectivo. Contrariamente al criterio asistencialista o imitativo que predominó en los orígenes históricos de las políticas sociales (véase el capítulo V) y que se basaba en una relación voluntaria entre benefactores y beneficiados, las políticas sociales modernas obligan no sólo a los afectados directamente, sino a toda la sociedad. La política de educación, por ejemplo, obliga a los educandos pero también a los padres, y la política de seguridad social afecta a los afiliados, junto con toda su familia.

La obligatoriedad de las políticas sociales deriva de que en la época moderna su tutelador es el Estado, el órgano coercitivo por naturaleza, aunque su función, como se postula desde las corrientes neoliberales, se reduzca a la subsidiariedad o a la mera actividad normativa. La obligatoriedad es una primera característica de la política social como "política", en antagonismo con su supuesto carácter técnico.

b) Las políticas sociales son resultados directos del conjunto de mecanismos del sistema político, especialmente de la esfera institucional formal (gobierno, administración, parlamento, judicatura), pero también simultáneamente de otras estructuras, como los partidos políticos y los sindicatos.

En los primeros tiempos de la política social, las decisiones provenían de organizaciones privadas o en cuya adopción los beneficiarios no influían como las iglesias o fundaciones. En una fase posterior, los mismos beneficiarios organizaron instituciones de prestación de servicios y, por lo tanto, en alguna medida las decisiones les afectaron en forma más directa. La política social estatal por último, trajo consigo el debate acerca de la participación en las decisiones o, en términos más convencionales, el problema de la representación. Si, además, tomamos en cuenta que el gran porcentaje de las demandas al sistema político son sociales, se puede entender la dimensión que ocupa la política social en el total de las políticas y la importancia que tiene el grado de representación popular en el sistema de decisiones en la actualidad. Está, entonces, envuelto en esta cuestión el tema de la legitimidad de las políticas sociales y, sin perjuicio de su obligatoriedad, el de la aceptación que la sociedad les dispense.

La intervención que tengan los partidos o los sindicatos en la adopción de políticas sociales depende, en América Latina, obviamente de su existencia y de su funcionamiento, por una parte, y del grado de diferenciación del sistema político por la otra, ya que ambos supuestos pueden darse independientemente (los sindicatos en Argentina han sido actores directos en la política social durante etapas de gobierno autoritario). El grado de gravitación que la sociedad tenga en las políticas sociales a través de estas estructuras articuladoras de demandas deberá considerarse y medirse, además, por el grado de representatividad de estas estructuras. En regímenes poco diferenciados, como los autoritarios, funcionan organizaciones, especialmente corporativas, cuya amplitud de representación es discutible, pero que, por su funcionalidad con el régimen, aparecen muy activas en la presión por determinadas decisiones de políticas sociales.

c) Las políticas sociales son resultados indirectos de los grupos sociales que actúan a través de sus modalidades de organización y de participación, los que, tanto disfrutan o cooperan entre sí, como presionan o apoyan al sistema decisorio.

Este problema está ligado a los dos segmentos precedentes, pero se refiere más expresamente a las relaciones entre sí de los grupos sociales.

La política social tiende a ser sectorial y, por lo tanto, el Estado no sólo debe dilucidar preferencias entre grupos sociales o políticos en el marco de la política social global, sino entre sectores y —lo más complejo— dentro de los sectores. En esta forma se produce la interrelación múltiple de grupos demandantes, los que en la mayoría de los países latinoamericanos carecen de organización sectorial o cooperativa en niveles nacionales y supraideológicos. Los trabajadores industriales, los campesinos e inclusive los grupos medios urbanos están organizados segmentadamente, las más de las veces, según orientaciones políticas. Se produce, por lo tanto, una red de confrontación entre grupos que teóricamente debieran tener intereses comunes y cuyo contenido de las demandas "en muchos casos aporta más a su definición o establecimiento, que a la ejecución misma" (ILPES, 1974, 107).

En los sistemas políticos poco diferenciados se produce o un enorme desorden y, por lo tanto, falta de racionalidad en las decisiones cuando el sistema político es abierto (Chile bajo Allende o, en cierto modo, bajo Frei) o una discriminación arbitraria cuando el sistema político es cerrado (regímenes autoritarios). En virtud de este problema, se puede explicar, en parte, la aparente superposición (seguridad social) de políticas sociales tan común en América Latina.

d) Las políticas sociales resultan de determinadas visiones ideológicas o valóricas respecto del orden social, las que parecen que, a menudo, se expresan mezcladas en consensos culturales nacionales, pero que pueden manifestarse abierta y conflictivamente.

A pesar de su aparente carácter práctico y de su uniformidad bajo distintos sistemas, las políticas sociales no son valóricamente neutras.

Sin duda, en su manifestación las políticas sociales están menos cargadas de ideología, como la política económica, la política internacional y, por supuesto, la política interna. Los problemas de vivienda o de empleo son tan concretos que parecieran no existir fundamentos ideológicos tan diversos para encararlos. Pero, lo cierto es que las políticas sociales, por lo menos en América Latina, cumplen una función muy importante en la confrontación político-ideológica. Su eficiencia concreta, medida en la solución de los problemas sociales, tiende a corresponder con la medida del éxito global que exhiba el programa de gobierno y, que como expresión de la política económica, se convierta en el factor determinante de la mantención o cambio de gobierno cuando existen sistemas democráticos de sucesión en el poder. Digamos que esta correspondencia entre valores y medidas sociales no es, por cierto, concordante,

Cuadro 2

**FUNCIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL Y SISTEMAS SOCIOECONÓMICOS**

Variables básicas	Capitalista		Socialista	
	1	2	3	4
Estilos de desarrollo				
Relación entre economía y política	Predominio de la economía fuerte en la política		Predominio de la política sobre la economía	
Modelo básico económico	Mercado libre	Estado intervencionista en el proceso	Mercado regulado	Plan
Bienestar social	Subsidiariedad	Política social complementaria	Política social orientada a metas	Política a través de formación capital disociado
Integración al comercio internacional	Integrado al mercado libre	Integrado con proteccionismo	Integrado selectivamente	

Fuente: Adaptado de Ditter Nohlen, *Die politische Systeme der Dritten Welt*, 1987.

especialmente por las múltiples mediaciones entre los grupos sociales y por el carácter autónomo y no previsible de los problemas sociales. Sin embargo, las políticas sociales encarnan los fundamentos valóricos presentes en una sociedad, con todo su potencial consensual y conflictivo.

e) En tanto que atributo conceptual global, la política social debe entenderse como resultante del predominio de estilos de desarrollo, cuyos polos se describen como sistemas capitalistas y socialistas.

Según este enfoque (Nohlen, 1987) la política social se caracteriza según sus funciones y en relación con otras variables básicas, como se observa en el siguiente cuadro:

Los países latinoamericanos fluctúan entre las diversas variantes que se advierten en el cuadro y la situación más corriente se sitúa en las combinaciones de las columnas centrales del cuadro.

Los modelos de política social aplicados en los casos del Cono Sur en la década 1973-1983 sin embargo, se ajustan notoriamente al estilo 1, como se expondrá a lo largo de este trabajo.



### Capítulo III

#### EL MARCO DE LAS POLITICAS SOCIALES EN AMERICA LATINA EN LA DECADA 1973-1983

##### A. El proceso socioeconómico en el desarrollo de la región

La relativa permanencia de las características del desarrollo latinoamericano a partir de la posguerra permitió que la década del 60, especialmente, fuera escenario de un prolífero debate teórico acerca de sus explicaciones y sus perspectivas. La continuidad de una tasa satisfactoria de crecimiento y el aumento de la gravitación del sector industrial (Nohlen, 1982, 19), junto a los desequilibrios intersectoriales, el dualismo estructural y el déficit del desarrollo social (marginalidad, pobreza, desigualdad distributiva), centraban el objetivo de los diagnósticos y de las estrategias en cómo lograr la armonía entre crecimiento y equidad, dentro de un marco de estabilidad política.

El debate se centró entre las dos grandes líneas de interpretación que los cronistas del debate denominaron como teoría de la modernización y teoría de la dependencia, pero que, en verdad, representaban una variedad mucho más numerosa de enfoques y fórmulas estratégicas, entre las que se contaba como ya lo anotamos la tradición "cepalina", que se estructuró con elementos característicos, tanto de la primera de aquellas (el dualismo estructural y el análisis sistemático funcionalista) como de la segunda (marco centro-periferia y análisis estructural).

No es éste el lugar para aumentar las referencias a este debate<sup>22</sup> que atrajo y deslumbró a los analistas durante más de una década, sino para señalar su declinación. No es cuestión de que el nivel académico o teórico haya disminuido en cuanto a su rigurosidad, a su calidad o en cuanto al interés de participar en él, ya que en su entorno puede haberse producido una especie de "boom" de atracción. Lo que ha cambiado sustancialmente es la realidad socioeconómica y política de la región en un grado tal, que

las transformaciones alcanzan a aquellos cimientos empíricos sobre los cuales se formularon las teorías y estrategias del desarrollo de los años 60 y comienzos de los 70. Aún más, la constatación de los cambios se acompaña de una gran incertidumbre acerca de su dirección probable, lo que, contrariamente a la situación de los analistas de hace 15 o 10 años, trae consigo perplejidad y resignación para empezar de nuevo a explicarse la realidad regional.

¿Cuáles fueron las transformaciones más importantes del desarrollo latinoamericano en la década y especialmente en los años 80?

1. *La crisis económica de América Latina*, que se manifestó sólo en 1981, pero que se incubó imperceptiblemente desde la crisis mundial de 1973, es de una dimensión y naturaleza sin precedentes desde la gran depresión de 1930. El comportamiento de los indicadores económicos principales en 1981 puso fin a una fase continua de dinamismo iniciado después de la guerra, que se había expresado en un promedio anual medio del crecimiento del PBI de 5.5% entre 1950 y 1980, quintuplicándose en ese período el volumen de actividad económica global y sextuplicándose en el sector industrial (CEPAL, 1984, 5). Si nos limitamos sólo a dos indicadores, se puede abarcar la dimensión de la crisis de los 80: por primera vez en la posguerra, el crecimiento regional fue negativo (-1.0 en 1982 y -3.3 en 1983) y la deuda externa global bruta aumentó de 89 mil millones de dólares en 1975 a 310 mil millones en 1983.

La crisis afectó en igual medida a países que se encontraban aplicando políticas económicas de orientación muy diferente, tanto a las que se basaban en un significativo gasto fiscal como a las de orientación monetarista-aperturista. Las causas de la crisis fueron, esta vez, externas e internas. Las primeras, derivadas del efecto de la recesión en los países industrializados, de los altos intereses y del bajo precio de materias primas, y las segundas, provenientes de la imprevisiva política de endeudamiento surgida por la liquidez posterior a 1973 y la expansión del gasto público, tanto corriente como de inversión (CEPAL, 1984, 15).

La búsqueda de salidas a esta encrucijada ha tomado, hasta ahora, un rumbo desprovisto de supuestos teóricos o ideológicos, debido, por una parte, a que algunos de los problemas son de carácter muy concreto, como es la renegociación de la deuda, que constituye un problema nuevo en la región. Por otra parte, los caminos de la transformación estructural, con el consiguiente mayor gasto público u otras medidas redistributivas, se encuentran relativamente cerrados, no sólo por las exigencias del ajuste monetario, sino por la escasa disponibilidad de recursos al disminuir el volumen y precio de las exportaciones y los aportes de ayuda al desarrollo por parte de los países industrializados. Una serie de circunstancias que permitían tener esperanzas en las teorías a fines de los años 60 —mayor o menor intervención del Estado, potencialidades de la industrialización,

Cuadro 3

**AMERICA LATINA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS  
EN LA DECADA 1975-1985<sup>a</sup>**

Conceptos	1975	1977	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Indices (1980 = 100)</b>									
Producto interno bruto a precios de mercado (miles de millones de dólares de 1970)	257	285	318	336	341	338	327	99.6	102.3
Población (millones de habitantes)	302	318	334	342	350	358	367	390	399
Producto interno bruto por habitante (dólares de 1970)	849	897	953	982	975	943	893	90.7	91.1
Ingreso nacional bruto por habitante (dólares de 1970)	848	898	951	985	962	912	860	86.1	86.0
<b>Tasas de crecimiento</b>									
Producto interno bruto	3.6	5.1	6.5	5.6	1.7	-1.0	-3.1	3.2	2.7
Producto interno bruto por habitante	1.1	2.5	3.9	3.1	-0.7	-3.3	-5.3	0.9	0.4
Ingreso nacional bruto por habitante	-0.5	2.6	4.5	3.5	-2.3	-5.3	-5.7	1.2	-0.1
Precios al consumidor	57.8	40.0	54.1	56.5	56.8	84.5	130.8	185.2	274.5
Relación de precios del intercambio de bienes	-13.5	6.1	4.1	3.3	-8.4	-9.0	-6.2	4.1	-3.3
Valor corriente de las exportaciones de bienes	-7.8	19.3	34.6	29.4	7.3	-7.9	-0.2	11.5	-4.9
Valor corriente de las importaciones de bienes	6.5	15.0	25.8	32.4	7.8	-19.9	-28.6	5.0	-1.3
<b>Miles de millones de dólares</b>									
Exportaciones de bienes	33.6	46.7	67.5	87.3	93.8	86.4	86.2	97.5	92.8
Importaciones de bienes	39.2	46.9	67.1	88.9	95.8	76.7	54.7	58.8	57.9
Saldo del comercio de bienes	-5.6	-0.2	0.4	-1.6	-2.0	9.7	31.4	38.7	34.9
Pagos netos de utilidades e intereses	5.6	8.2	13.7	18.0	27.7	37.6	34.5	36.1	35.4
Saldo de la cuenta corriente	-14.0	-11.8	-19.6	-28.1	-40.6	-40.6	-9.0	-1.0	-3.9
Movimiento neto de capitales	14.2	17.0	28.6	29.7	37.8	19.2	4.4	10.3	4.6
Balance global	0.2	5.2	9.0	1.6	-2.8	-21.4	-4.5	9.3	0.7
Deuda externa global bruta	89.4	107.3	182.0	221.0	275.4	315.3	340.9	360.4	368.0

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1984 y Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985: Síntesis preliminar.*

<sup>a</sup> Adaptado de las dos fuentes señaladas.

mayor interrelación norte-sur, etc.— casi no tienen vigencia en el cuadro actual, sumado a los aspectos sociales y políticos que pasaron a ser los más conflictivos y variables.

En cuanto a la estructura económica, las transformaciones más significativas se originaron en la incorporación de la mayoría de la población —aunque desigual y discriminadamente— a un mercado nacional, en el incremento de la gravitación del sector industrial y de las grandes unidades productivas y en los cambios en la composición del empleo con el crecimiento del sector industrial y especialmente terciario (CEPAL (Faletto/Rama), 1983, p. 14).

2. *La estructura social* de la gran mayoría de los países ha sufrido una transformación enorme en la última década.

a) En primer lugar, la población por una parte ha aumentado considerablemente, a pesar del descenso paulatino de las tasas de crecimiento demográfico, y por la otra ha experimentado cambios muy notorios en su distribución (CEPAL/FAO, Margarita María Errázuriz, 1984). En 1970, la población total de la región sumaba 283 millones; en 1980, 363 millones y para 1984 la proyección superaba los 400 millones de habitantes (CELADE, 1982).<sup>23</sup> Una gran parte de esta población (especialmente el nuevo contingente de la población económicamente activa

Cuadro 4

**AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION  
ECONOMICAMENTE ACTIVA POR RAMA DE ACTIVIDAD  
ECONOMICA, 1950, 1960, 1970 Y 1980**

(Porcentajes)

Rama de actividad económica	1950	1960	1970	1980
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	55.0	48.2	42.3	35.1
Minería	1.2	1.1	0.9	0.8
Industria	14.1	15.4	16.3	18.3
Construcción	3.5	4.2	5.5	6.7
Electricidad	0.5	0.6	0.8	0.9
Comercio	7.9	9.2	10.7	12.2
Transporte	3.7	4.5	4.4	4.2
Servicios	14.1	16.8	19.1	21.8

Fuente: PREALC/OIT, *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*, Santiago, 1982, p. 34.

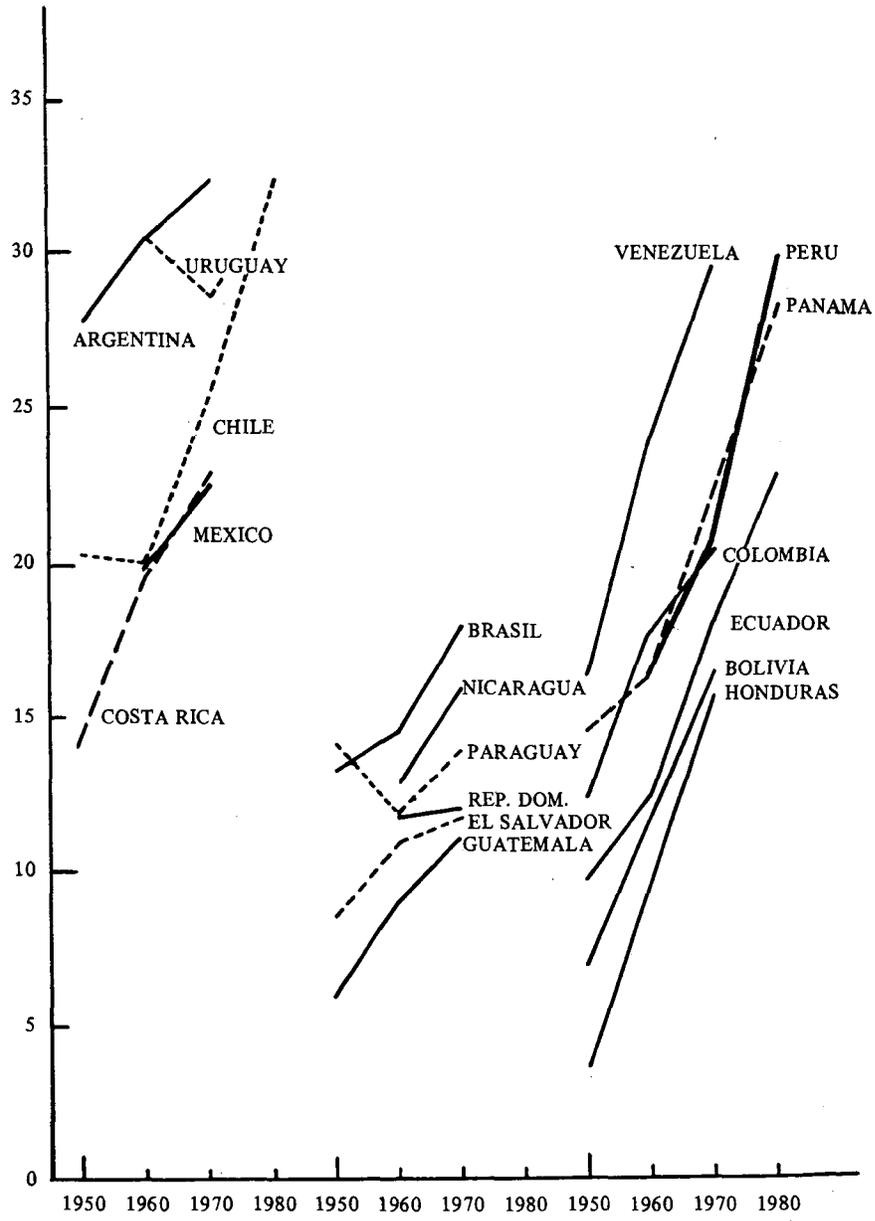
(PEA) no sólo ha provocado un aumento del grado de urbanización en la región, sino de la metropolización. Sólo en dos países —Guatemala y Cuba— el porcentaje de la población urbana que vive en ciudades de 500 000 habitantes o más es inferior al 40% y si se toman a los cuatro países más poblados (Argentina, Brasil, Colombia y México), que reúnen casi el 60% de la población regional, aquel porcentaje se eleva al 52% (CEPAL/FAO (Aníbal Pinto), 1983, p. 6). A estos datos debe agregarse el significativo crecimiento de la clases medias urbanas<sup>24</sup> en todos los países de la región, a excepción del Uruguay,<sup>25</sup> incluidos aquellos en los que se aplicaron modelos económico-sociales concentradores. En el gráfico 1 se muestra la impresionante transformación ocurrida en países como Venezuela, Perú o Ecuador, que hace tres décadas presentaban una estratificación social muy polarizada y de escasa movilidad.

Siguiendo con la visión de la distribución de la población, a la concentración urbana se suma un proceso simultáneo de dispersión de la población rural o de ocupación de "los espacios vacíos". A pesar de disminuir, como porcentaje de la población total, la población rural tiene mayor tendencia a crecer debido a una más amplia fecundidad. Sus desplazamientos tienden ya sea hacia la ciudad (en las zonas económicamente más dinámicas) o hacia las regiones despobladas (en las zonas más deprimidas) y producen un aumento de las localidades de menos de 500 habitantes y de la población que vive en ellas junto a un descenso del promedio de población en cada una (CEPAL/FAO, Margarita María Errázuriz, *op. cit.*, 1984, pp. 34-35).

b) Un segundo gran elemento, sujeto a cambio en el ámbito de la estructura social de la región, es la pobreza.<sup>26</sup> Entre 1960 y 1980 la incidencia de la pobreza se redujo de un 50% a un 35% de la población latinoamericana (CEPAL/PNUD/UNICEF, 1984, 36). Sin embargo, este porcentaje representa hoy una población de 130 millones de personas pobres cuya gran mayoría vive en las ciudades, a pesar de que la incidencia porcentual de la pobreza es mayor en el sector rural.

Las dimensiones de la pobreza en la medida señalada incluyen también características cualitativas muy importantes. Obviamente, los sectores pobres se encuentran en gran parte marginados de la producción, del consumo y de las decisiones políticas (Franco, d, 1982, pp. 15-16), pero esta marginación se expresa en la conformación de un verdadero subsistema social radicado en el llamado "sector informal urbano", que abarca las diversas formas de subutilización de la fuerza de trabajo, especialmente el subempleo "invisible o disfrazado" (Naciones Unidas/CEPAL, 1983, 14-15) y que, aunque se ve limitado en su participación política formal —derecho a sufragio cuando se realizan elecciones o en la medida en que se organiza— conforma una masa que constantemente presiona el sistema político, muchas veces mediante la violencia.

Gráfico 1  
**CLASES MEDIAS EN AMERICA LATINA**  
*(Porcentajes sobre PEA)*



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Cuadro 5

**POBREZA EN AMERICA LATINA. DATOS GLOBALES  
Y PROYECCION**

*(Millones)*

	1970		1980		2000	
	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes	Número de personas	Porcentajes
Pobreza urbana	47	42	64	49	102	60
Pobreza rural	65	58	66	51	68	40
Pobreza total	112	40	130	35	170	30

Fuente: Adaptado de CEPAL/PNUD/UNICEF, *La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible*, E/CEPAL/G.1308, 8 de mayo de 1984, pp. 33-35.

### B. El proceso político en el desarrollo de la región

El proceso político de los países latinoamericanos ha sufrido una serie de tendencias heterodoxas en relación con las tradiciones de la región.

#### 1. *Aparecimiento, auge y caída de la dominación autoritaria*

Durante el bienio 1977-1978 sólo en Colombia y en Venezuela regían sistemas políticos competitivos dentro de América del Sur. (Véanse los datos por países en Nohlen, 1982 y Waldmann, Peter (ed.) 1982; 1984.) El resto de los países se encontraban bajo el dominio de los llamados regímenes autoritarios, denominación imprecisa de una variedad de regímenes militares de nuevo cuño (Nohlen, 1982, 40, y ss., 1985; Fernández, 1981, 140-49) desde la orientación nacionalista-estatista de Perú y Ecuador, hasta la monetarista-neoliberal de Argentina y Chile, pasando por matices más mixtos como Bolivia, Brasil y, en cierto modo, Uruguay.

Si se considera que los primeros países en que se verificaron procesos reales de democratización fueron el Ecuador, el Perú y Bolivia, se observa que, junto a Colombia y Venezuela, se conforma un cuadro inverso al tradicional del continente: la democracia rige o se intenta seriamente en aquellos países más típicamente inestables de la región hasta los años 60, y el autoritarismo —o como se le denomine— se enraíza en aquellos países tradicionalmente más representativos de la modernización política en el continente: Brasil y las tres naciones del Cono Sur: Argentina, Chile y Uruguay.

Con todo, la primera mitad de los ochenta fue testigo de un agotamiento progresivo de la dominación autoritaria, especialmente manifestado en Argentina y en la velocidad de la apertura brasileña y uruguaya. Paradojalmente, hasta ahora esta tendencia no se ha acompañado de un proceso inverso en los países hasta hoy democráticos, como fue tradicional en el marco "del péndulo". La estabilidad política en Ecuador, Perú y Bolivia se ha mantenido en niveles sin precedentes, a pesar de la grave crisis económica por la que atraviesan.

Se puede predecir, entonces, que la región quizá se encuentre en una situación política parecida a la de hace 25 años, en la época de la "Alianza para el Progreso", aunque en un cuadro socioeconómico muy diverso, mucho más angustiante y complejo. El rasgo más peculiar de la actual situación consiste en que las secuelas, especialmente sociales, de la fase autoritaria son tan marcadas, que la nueva irrupción de los militares en la escena política en varios países es improbable por la inexistencia de "disposición" y "oportunidad" para intervenir usando la terminología de Finer.

## 2. *La transformación del Estado*

La arena y el motor principal de la política latinoamericana radicó en el Estado, especialmente a partir de los años 30, cuando la acción estatal se extendió a la actividad económica. Ni las restricciones derivadas de los modelos monetaristas de fines de los 70, ni la caída de la disponibilidad de recursos, como producto de la crisis de los años 80, han podido cambiar ese rol del Estado, cuyo tamaño se ha mantenido inalterable y, en alguna medida, ha aumentado. Conocemos las dificultades metodológicas para medir el nivel de la actividad pública (Banco Mundial, 1983, 56 y ss.), pero algunos indicadores pueden mostrar esa permanencia o crecimiento del tamaño del Estado. En el cuadro 2 se muestra que la incidencia del gobierno en el PIB de la región entre 1960 y 1982 se mantuvo (13% al 14%), pero cabe considerar que en sectores como la electricidad, la minería, la construcción y los servicios, la participación del Estado fue considerable, especialmente a través de las empresas públicas,<sup>27</sup> que tuvieron una gran expansión en todos los sectores de la actividad económica.<sup>28</sup>

Las grandes transformaciones del Estado latinoamericano, sin embargo, han sido cualitativas.

Por una parte, y sin perjuicio de la heterogeneidad estructural (o desequilibrio intersectorial), el Estado se ha modernizado en varios ámbitos de su funcionamiento. Se ha producido una mayor racionalidad administrativa, tanto en lo concerniente al personal como al uso de apoyo tecnológico, especialmente en el campo de las empresas públicas y de

algunos servicios como transportes, energía y comunicaciones. De manera desigual, esa modernización ha abarcado a algunos servicios sociales, como salud y educación, preferentemente en el sector urbano.

Esta modernización del Estado ha traído consigo un aumento de su gravitación respecto de la sociedad<sup>29</sup> y una expansión dentro de la vida de ésta tan imperceptible como extensa. Paradojalmente, este fenómeno ha sido mayor en los países de dominación militar, donde explícitamente se quiso disminuir el rol del Estado en el desarrollo, debido a la necesidad de control y centralización inherente a esos regímenes. En todo caso, sea por requerimientos de la dominación autoritaria, como de la defensa y el mantenimiento de regímenes democráticos o procesos de democratización, la presencia del Estado-motor del desarrollo ha sido imprescindible.

En segundo lugar, el Estado ha sido uno de los centros de atracción de la masificación de la política latinoamericana. Esta masificación debe entenderse en su doble acepción: cuantitativa (participación electoral y política, organización social y sindical), y cualitativa (estructuración múltiple de los órganos de decisión política). En la masificación de las demandas al sistema político ha influido decisivamente la urbanización y los avances en educación,<sup>30</sup> junto a la extensión de los medios de comunicación de masas,<sup>31</sup> lo que ha contribuido a que en las demandas no sólo influyan las necesidades (pobreza), sino la apreciación que se tenga de ellas.

Por último, es necesario mencionar el aumento de la importancia del gobierno local o regional. También en este campo un fenómeno adquiere regularidad regional más allá de las diferencias de orientaciones políticas predominantes en los países. En casos tan disímiles como Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, Perú o Venezuela y otros, se han buscado mecanismos de solución a problemas de alcance nacional a través de una transformación de sus niveles locales (Ahumada, 1982, 3). El Estado, por lo tanto, adquiere una dimensión más desagregada en la medida en que su acción se ramifica en autoridades locales provistas de algún tipo de poder decisorio y operativo. Esta acción adquiere una creciente importancia en el ámbito de los servicios públicos, donde se incluye a los servicios sociales.

La importancia del gobierno local debe, además, apreciarse a la luz de la concentración urbana y metropolitana, de la cual ya hemos dado cuenta. Por ello, junto al gran poder político que tiene la autoridad municipal en las grandes ciudades, especialmente si es elegida, aumenta la necesidad de disponer de una administración que por tamaño, es superior muchas veces a cualquier ministerio del gobierno central.

### 3. *Estabilización relativa del sistema de partidos (o fuerzas) políticas*

Durante las fases competitivas y discontinuas que han vivido los sistemas políticos latinoamericanos, una de las características salientes, por décadas, fue la gran inestabilidad del sistema de partidos, en cuanto a su número y a su personalidad. Las fluctuaciones más frecuentes iban desde el dominio de un partido o movimiento hasta lo que Sartori denomina "pluralismo polarizado", pero raramente perduraba un tiempo relativamente considerable una "formación" de partido estable.<sup>32</sup>

En la última década, y más específicamente en los años ochenta, esta tradición ha tendido a cambiar. Como producto del funcionamiento de un régimen competitivo o de su consolidación, se establecieron bipartidismos dominantes en Venezuela y Colombia y pluripartidismos agrupables en bloques mayoritarios en Bolivia, el Ecuador y el Perú. Por otra parte, la democratización de los regímenes militares mostró en el Brasil una tendencia al pluripartidismo moderado de grandes corrientes y en Argentina y el Uruguay una consolidación del bipartidismo.<sup>33</sup> Las perspectivas respecto de Chile indican un reagrupamiento en tres o cuatro partidos o movimientos principales.

Las proyecciones que esta tendencia tiene para el desarrollo de la región, y en especial el desarrollo social, pueden ser muy decisivas. La estabilización del sistema de partidos trae consigo, por una parte, mayor realismo para la formulación de los programas y, por la otra, cierta continuidad en su cumplimiento, debido a la rotación en el gobierno y en la oposición de las mismas agrupaciones políticas.

### 4. *Transición y redemocratización. El anuncio de los procesos*

El cambio de régimen político en la última década se confundió con la llamada transición a la democracia en la mayoría de los países de la región.

El período que abarca este estudio es anterior a la manifestación de esos procesos, a lo menos en el Cono Sur, pero varios de sus atributos estaban emergiendo ya en esos años:

a) *La tensión entre las demandas sociales y la disponibilidad/asignación de recursos.* Los datos entregados en el primer punto de este capítulo revelan el contraste entre los profundos cambios en la estructura social y la aguda crisis económica, y especialmente financiera, del Estado. Así, cuando una característica del autoritarismo está formada por el "bloqueo social", el dinamismo de las demandas, motivado por la misma lógica neoliberal, presionó en mayor medida —e inorgánicamente— al sistema asignador estatal, cada vez más deficitario o restringido por las

políticas de ajuste recesivo. Esta tensión constituyó la antesala de la transición política y la muestra más empírica de la insuficiencia del neoliberalismo autoritario como modelo de desarrollo económico.

b) *La transnacionalización política partidaria.* La década en estudio fue testigo de un fenómeno de ampliación supranacional de los partidos, sin precedentes desde la internacionalización socialista. Especialmente importante fue la democratización de España y de Portugal para producir, en América Latina, un impacto interno de modernización de los partidos políticos y de los esquemas institucionales pre-autoritarismos. La mayoría de los líderes de la transición y redemocratización de mediados de los años 80 realizaron gran parte de su actividad política durante el autoritarismo en el curso de la cooperación internacional de las grandes agrupaciones partidarias europeas, especialmente después de que éstos se fortalecieron a raíz de las elecciones directas del Parlamento Europeo.

Este fenómeno provocó no solamente la modernización funcional de los partidos, sino también la transmisión de los factores técnicos de la política gubernamental, entre ella la política social. La tecnificación del mensaje político, el pragmatismo y la simpleza, características de los políticos de la redemocratización latinoamericana, no sólo obedecen a la presencia de traumas pre-autoritarios (ideologismo, retórica, exclusiones), sino al impacto de la relación concreta de los políticos europeos.



## Capítulo IV

### EL CONCEPTO DE DETERMINANTES EN LA POLÍTICA SOCIAL Y SU EXPLICACION EN AMERICA LATINA

#### A. El dilema de los enfoques

La sola expresión "determinante" ya constituye una incomodidad para el análisis político y, en general, de las ciencias sociales. Es muy difícil aceptar que un factor, o un grupo de ellos, "determinan" procesos o comportamientos, aun cuando se disponga de un mecanismo verificador cuantitativo muy indiscutible que lo respalde. Lo habitual es aceptar las causalidades con mucha cautela y manteniendo una puerta siempre abierta a nuevas constataciones.

Esta desventura de la ciencia social, sin embargo, tiende a ser sobrepasada por la tentación o la necesidad de establecer explicaciones a los fenómenos y a la pretensión de dar carácter de ley a la teoría que sirve para formularlas. Esa es, quizá, la razón para que utilicemos la expresión "determinantes" para aquellos factores que intervienen en la génesis de las políticas sociales.

Sin embargo, la licencia de emplear un concepto en medio de la aceptación del lenguaje especializado no elimina los verdaderos trasfondos teóricos de los problemas. Podemos estar de acuerdo, en general, en que existe una cierta causalidad en la génesis de las políticas sociales, pero es muy complejo discernir de qué tipo es esa causalidad y, especialmente, cuál es el rol de cada factor interviniente. Para descubrir qué o quién determina a qué o quién, es necesario remontarse más atrás: a los enfoques más globales del análisis político.

Las políticas sociales, como hemos visto, e independientemente de cada visión normativa que de ellas se tenga, pertenecen a los "productos" o "consecuencias" del proceso socioeconómico-político. El problema no radica en indagar si la política social determina o no los otros componentes, sino al revés. Estamos, por lo tanto, ante dos factores o variables: por una parte la estructura o el proceso socioeconómico y, por la otra, el

sistema político. Independientemente del contenido que le otorguemos a cada uno de ellos, la cuestión de su interrelación en cuanto a jerarquía nos pone frente a un dilema clásico: ¿Prevalece como determinante del curso de la sociedad la estructura socioeconómica o el sistema político?

Obviamente, el debate sobre este problema, en relación con la política social, no es posible reducirlo a esta pareja de opciones. Hay muchos matices que entregan visiones variadas dentro del ámbito mixto. Sin embargo, el punto de partida radica en esa alternativa.

a) *La primacía de la variable socioeconómica*

Como en otros campos, en el de nuestro interés en este trabajo también se manifiesta la paradoja de que los viejos fundamentos marxistas se encuentran con los de raíz liberal más clásica. A cualquier exponente de la primera línea de pensamiento le parecerá natural situar las determinantes de la política social en la estructura económica, de la cual emerge un subproducto social y un mecanismo superestructural de poder político. Los grupos, los partidos, las instituciones y, en definitiva, las decisiones, dependen, según esa visión, de una relación básica entre las fuerzas de producción y sus detentores o propietarios. Todas las visiones más modernas y diferenciadas, aún las más heterodoxas, incluidas aquellas que han servido de fundamento a algunas interpretaciones del desarrollo en América Latina (véase el capítulo II), tienen aquella referencia en alguna medida.

Por otra parte, una argumentación similar proviene del liberalismo, especialmente en el marco científico y político del llamado neoliberalismo, cuyo impacto ha sido central en los casos de nuestro estudio. Naturalmente, las bases del enfoque son distintas a las del marxismo y del neomarxismo. No existe una función de la ideología destinada a alterar las relaciones de producción, sino, por el contrario, a consolidarla o a constatar su existencia. El "socioeconomic environment" se encuentra en el origen de las políticas públicas y tras el invisible juego de las "leyes naturales del mercado" se entiende que se ubica un trasfondo de valores y fundamentos que son la base del orden político y social. Existe, para los neoliberales, un compromiso tácito de no referirse a la capacidad del Estado, aun cuando ella sea evidente y necesaria, en cuanto no debe reconocerse la importancia y el volumen de actividad de esa entidad. El reconocimiento del Estado, como centro de las decisiones, supone relegar a un segundo plano y a un estado subordinado las variables de la economía.

Este dilema teórico tendrá una gran repercusión en la política social en el Cono Sur, como se verá en el capítulo VII. Esta significación es, sin duda, exagerada y profundamente distorsionante. Tiene un carácter meramente ideológico y sus ingredientes se encuentran muy distantes de la realidad empírica de los procesos que se han vivido en esos países y de

sus estructuras sociales, políticas y económicas. Baste sólo mencionar la improcedencia de referirse al Estado como ente manejable y transformable a partir de la política económica, en circunstancias que, por razones suficientemente conocidas, el Estado latinoamericano ejerció un rol decisivo en el desarrollo económico de toda la región, sin que ello significara, en la mayoría de los casos, la socialización de la economía o la pérdida de libertad social.

El Estado tiene, en América Latina, una entidad absolutamente peculiar muy difícil de integrarla a las macroteorías sociales y, por cierto, económicas. Ese intento se llevó a cabo en las últimas décadas con un resultado tan negativo para el desarrollo como estéril para sus mentores. El Estado, en América Latina, debe intervenir en el desarrollo y, especialmente, en la mitigación de la pobreza y en el logro de equidad en la distribución de la riqueza. Como se ha afirmado (Tironi, 1979, 84), "La pregunta más común a la pregunta de por qué debe intervenir el gobierno para procurar eliminar la pobreza extrema es que el crecimiento económico a través del sistema del mercado no lo hace por sí solo. Esta respuesta es empíricamente verdadera en América Latina."

De otra parte, los representantes de la primacía económica, desde la perspectiva dependientista, han expresado criterios similares respecto del rol del Estado, inclusive dentro de un marco muy crítico al desarrollo latinoamericano: "... la acción del Estado que, presionado por los obreros y las clases medias especialmente, establece impuestos sobre las actividades del enclave y distribuye los ingresos así obtenidos en favor de la población local, en forma de construcciones públicas, previsión social, creación de empleos públicos, etc." (T. dos Santos, 1970, 57).

#### b) *La primacía de la variable política*

El autoritarismo que primó en la época que estudiamos provoca una paradoja en el análisis teórico de las determinantes. Hemos dicho que el neoliberalismo monetarista produjo un fuerte movimiento para disminuir el poder económico del Estado. Simultáneamente, sin embargo, tales esfuerzos, en gran parte consumados, tuvieron lugar justamente bajo un régimen político cuya concentración del poder no había sido conocida, a lo menos en Chile y en el Uruguay. ¿Cómo explicar esta aparente contradicción? Lo cierto es que el poder que el Estado perdió durante estos años consistió en el retiro de su actividad como empresario y de su rol regulador de precios y aranceles. Ello provocó el auge de la privatización, la liberalización financiera y la apertura al exterior. Sin embargo, simultáneamente, la primacía de lo político se impuso en un sistema centralizado, con prohibición de los partidos políticos, limitación de la actividad sindical y situación de excepción constitucional.

Este sistema pareció funcionar óptimamente durante algún tiempo. Sin embargo, para los efectos del análisis teórico, era imposible que el

conjunto de la sociedad fuera controlado por la primacía de la política en un grado anómalo y también por la primacía exagerada de la economía, distorsionante. No sólo se fue imponiendo la primacía política autoritaria, sino que los defensores del neoliberalismo no tardaron en reconocer la necesidad de la discrecionalidad de la autoridad para los efectos del buen funcionamiento de la economía: "Las reglas no pueden tomar en cuenta todas las contingencias y, por lo tanto, siempre será necesario alguna autoridad que necesariamente es discrecional. El ejercicio de la autoridad es una fuente de inseguridad para los demás, pero esta inseguridad no se supera porque se renuncie a ejercer la autoridad; por el contrario, esa renuncia difícilmente será creíble porque contingencias extraordinarias requerirán comportamientos excepcionales de la autoridad" (Barandiarán, 1983, 57).

La tentación de la primacía de la política en las políticas públicas no sólo es tan discutible como los economicismos, sino que, normalmente, en la práctica se asocia con ellos. Generalmente, se requieren ambas tendencias en el momento de llevar a cabo procesos concretos que amenazan con poner en peligro la verificación empírica de las teorías y, por lo tanto, la supervivencia de éstas.

c) *El punto de equilibrio*

Con una distancia de una década, dos economistas han planteado con similar claridad y argumentos el punto de encuentro inevitable del origen de las políticas sociales o de las políticas tradicionalmente descritas como económicas, pero que tienen efecto social directo. Aníbal Pinto (1968, 16 y ss.) señalaba: "Como es evidente, los objetivos de la política económica no se gestan en el vacío. En lo fundamental, ellos responden a una demanda por decisiones que se manifiesta a través de lo que podría llamarse con licencia el "mercado sociopolítico", esto es, el sistema de canales o comunicaciones que relacionan las diversas organizaciones comunitarias (partidos, grupos de interés, sindicatos, centros ideológico-intelectuales, etc.) con las agencias y agentes del poder constituido." A. Foxley escribía, en el auge de los autoritarismos neoliberales (1981, 36 y ss.): "... De este modo, se plantea el problema de las opciones de políticas para una mejor distribución del ingreso; es ineludible asociar las recomendaciones "técnicas" al marco político dentro del cual van a ser aplicadas."

Las decisiones de políticas sociales, a pesar de su peculiar contenido técnico inherente a su naturaleza, no dejan de ser por ello una "política" y estar asociadas al "poder", entendido como una entidad amplia y compleja. A pesar de las tensiones ideológicas a las que se quiera someter al concepto de poder, la realidad empírica ofrece un panorama siempre matizado. El poder de las decisiones sociales (y económicas con efecto social) no es sólo consecuencia de correlaciones de fuerzas, tampoco sólo

de los valores o principios que sustenten a los gobiernos, tampoco sólo de la tradición o las coyunturas o de los factores endógenos. Ninguno de esos factores influyen exclusiva ni separadamente. Pero todos ellos cuentan en la integridad de la explicación global.

La búsqueda de explicaciones, por lo tanto, para tener alguna utilidad teórica y empírica debe partir por reconocer esa mezcla y tratar de buscar el o los tipos de combinaciones en que ellos se expresan en determinados casos, situaciones o procesos. Para ello, debe combinarse la utilización de enfoques interdisciplinarios, especialmente con el auxilio de un buen conocimiento tanto del marco histórico y contextual de los objetos de observación como de las estructuras que los componen.

### **B. Puntos de partida para la especificidad latinoamericana**

Considerando lo señalado en los puntos anteriores y el contenido de la Introducción, se pueden formular algunas pautas para la aplicación del concepto "determinante" a la política social latinoamericana.

a) En la región se ha dado una permanente confusión de planos entre los supuestos teóricos y el proceso social empírico que ha tenido lugar en los países. Las visiones acerca de las variables económico-sociales o políticas derivan de supuestos teóricos, quizá especulativamente correctos, pero difícilmente aplicables a la realidad de las sociedades. La creencia de controlar el poder político mediante el control de la regulación económica y obtener así un manejo de la política social ha sido espectacularmente refutada en varios procesos experimentados en la región, sobre la base de diversos enfoques ideológicos y políticos. Lo mismo ha ocurrido en el sentido inverso: creer que el control del poder del Estado o del gobierno podría significar determinar las políticas aplicables a la sociedad.

En un caso se ha subestimado el peso del Estado o del tejido político y en el otro se ha subestimado la gravitación y la capacidad de la sociedad civil.

b) Una primera esfera de complicaciones para señalar las determinantes se refiere a la simultaneidad entre inestabilidad política y regularidad de los procesos socioeconómicos.

Es sorprendente que las diversas teorías del desarrollo, que no sólo se han preocupado de América Latina sino que han nacido en esa región, no hayan dado cuenta de este factor. Por una parte, la inestabilidad política no sólo deriva del ciclo autoritarismo-democracia, ya clásico en algunos países, sino que tiene lugar dentro de la democracia y aún dentro del autoritarismo. La regularidad constitucional, en la mayoría de los casos, se acerca a un sistema de rotación irregular de gobiernos y gabinetes y de un peso relativo de los partidos políticos o de los poderes locales

frente al centralismo presidencial. Dentro de los regímenes autoritarios también se expresan variaciones, originadas por los cambios en las preferencias de los militares respecto a los grupos civiles, o de los círculos de elite formados en torno a los jefes de Estado. En algunos casos se producen cambios, como producto de divergencias entre los mismos militares.

Frente a esta inestabilidad política, la mayoría de los países de la región presenta una relativa continuidad del desarrollo socioeconómico. Todos los estudios (y las teorías) coinciden en las características de vulnerabilidad externa, de diferencias entre el crecimiento y la distribución del ingreso, de metropolización y deterioro de la realidad rural, de problemas de comercio exterior, de empleo, etc.

En otras palabras, la tarea de los sucesivos gobiernos se reduce a la solución de los mismos problemas, quizá con variaciones coyunturales. Por ello, quizá el conflicto es tan agudo en el plano político, en la medida en que se encuentran visiones distintas respecto de los mismos asuntos y con diversas experiencias en variaciones de los mismos desafíos.

En todo caso, la inestabilidad o irregularidad política produce una gran alteración en un buen análisis de determinantes en cuanto éste sólo puede realizarse con alguna continuidad empírica cuando se puede comparar el rendimiento de diversas alianzas o partidos en el gobierno.

c) La segunda complicación se refiere a la diferencia, ya anunciada en la Introducción, existente entre las estructuras y las condiciones socioeconómicas y políticas. Si bien muchos análisis han coincidido en un conjunto de características de las estructuras y en su relativa continuidad, es prácticamente imposible establecer continuidades en las condiciones en que tales estructuras se encuentran sucesivamente. La vulnerabilidad externa es un primer factor, enormemente condicionante de esas condiciones tan cambiantes, y muy clave en la capacidad del sistema de decisiones para adoptar políticas públicas. Piénsese solamente en los efectos que tuvo en los países de América Latina el cambio de las condiciones financieras mundiales alrededor de 1980 y los efectos que ellos tuvieron en las políticas de empleo o de dinamismo de las inversiones. Un segundo factor decisivo en el cambio de condiciones es el grado de movilización social y de su regulación por partidos y sindicatos, como en un sistema cerrado a través de la agitación callejera u otras formas de activismo, la movilización no sólo tiene efectos en la estabilidad sociopolítica, sino en el plano de las inversiones y de la ejecución de las políticas públicas. Un tercer elemento de lo impredecible de las condiciones para las políticas es la falta de permeabilidad de los actores políticos, incluidos los militares. Es difícil saber en épocas de crisis la presunta conducta de los actores y, normalmente, ella resulta muy sorpresiva cuando se expresa. Esta característica tiene una enorme importancia para el tema de las políticas sociales.

## Capítulo V

### CONCEPTO Y EVOLUCION DE LA POLITICA SOCIAL EN EL CONO SUR

#### A. La complejidad conceptual

Un estudioso argentino de la política social, nombrado ministro en el primer gabinete del Presidente Alfonsín, postulaba en el campo del bienestar la "democracia social" como supremo intento político para fomentar el "progreso social sin incluir en los costos valores humanos tan frágiles como trascendentes". Esto sería realidad en la "medida que la sociedad sea capaz de actuar sobre las causas de la marginación, total o parcial, del sistema educativo, que sufren vastos sectores comunitarios ... en la medida que los retiros por vejez resuelvan equitativamente los problemas del anciano y no sólo reflejen linealmente el mayor o menor éxito económico de su etapa productiva; en la medida que un servicio de salud puesto fuera de las reglas del envío brinde las prestaciones necesarias de un modo igualitario a todas las personas; en la medida que la posibilidad de lograr una vivienda aceptable no se facilite ante todo a aquellos que, precisamente, cuentan con mayores recursos propios". (Neri, 1982, 76).

Un concepto tan amplio de política social y simultáneamente basado en criterios normativos tan pretensivos no refleja lo que ha sido su camino en el Cono Sur latinoamericano, tanto en el ámbito del debate teórico académico o el discurso político como en la práctica de los programas y los servicios. Tampoco refleja esa definición el estado al cual se ha llegado en la actualidad, ni siquiera en la esfera de lo valórico, pues hasta hoy persisten ideas con gran influencia en los procesos políticos que, contrariamente a lo expuesto por Neri, entienden el beneficio del conjunto social como una resultante de la búsqueda de los intereses individuales a través de un intercambio en el mercado donde sólo existen los individuos y sus relaciones (Bustelo, E./Isuani, E., 1982, 9).

Las diversas tonalidades que ha adquirido la política social en los tres países de nuestro interés han tenido su origen en un complejo grupo de factores situados en diferentes estadios y relacionados entre sí de múltiples modos. Este problema lo han afrontado los estudiosos a partir de varios enfoques y, a pesar de tratarse de caminos muy diversos, todos abarcan el objeto con alguna totalidad. En el campo teórico aplicado se ha estudiado el concepto a través de "tensiones" (Franco, 1982) económicas, burocráticas, culturales y genético-sociales. Desde un ángulo relativo al "macromarco", donde tiene lugar la evolución del concepto, otros análisis apuntan a las relaciones Estado-capitalismo como un telón de fondo de la peculiaridad del desarrollo latinoamericano, que lo distingue de cualquier otro proceso equivalente en las otras regiones del mundo, especialmente Europa (Cardoso, 1982). Asimismo, se ha considerado el factor normativo, ligado a las grandes doctrinas políticas, en el estudio de la política social, aunque centrado en el desarrollo del "Welfare State" (Korpi, 1983). Otro enfoque se ha centrado en la relación entre lo económico y lo social (Naciones Unidas, 1969; Prebisch, 1976; Graciarena, 1982), limitándose algunos a los aspectos distributivos (Arellano, 1982, Foxley, 1982; Zahler, 1983) y otros a las cuestiones estructurales del desarrollo (Wolfe, 1976; Pinto/de Filippo, 1982). Un último enfoque global, que conviene mencionar, consiste en la apreciación tanto histórico-descriptiva (Lavado, 1982; Pantano/Passapante/Magrassi, 1980) como institucional (Felcman, 1982) más ligada a un catálogo de "outputs" en el primer caso que a un espíritu teórico-conceptual.

En las páginas siguientes intentaremos integrar estos enfoques en una línea de desarrollo histórico, y daremos prioridad al tipo de enfoque reseñado en la dualidad Estado-capitalismo, acompañado de análisis estructurales, integradores tanto de elementos pertenecientes a los procesos socioeconómicos y políticos (Cardoso, 1981-1982; Filgueira, 1983; Martínez, 1983; Mesa-Lago, 1978, 1983) como a los valores o metas normativos implícitos en ellos (Franco, R./Palma, E., 1982). Desde el punto de vista de las fases de desarrollo del concepto, nos detendremos mayormente en la fase autoritaria, que constituye el objeto principal de nuestra investigación global y que, especialmente en el caso chileno, puso en evidencia con mayor elocuencia las contradicciones e incertidumbres del desarrollo en la región.

## **B. La política social como asistencialismo y autoayuda en comunidad**

Los primeros esfuerzos realizados en el Cono Sur por mitigar mínimamente los estados de necesidad se basaron, como en Europa, en la relación de "ayuda a los pobres", según un criterio de "responsabilidad personal de las necesidades y orientada hacia el bien público" (Alber, 1983, 424).

El marco establecido en el siglo XVI en el "De Subventione Pauperum", de Luis Vives, ha permanecido vigente en la región, inclusive simultáneamente con el establecimiento de sistemas de seguridad y de salud basados en la noción de responsabilidad de la sociedad y del derecho individual a los medios para satisfacer necesidades mínimas. El hecho de que en América Latina el establecimiento de un capitalismo industrial haya sido tardío no solamente en su sentido cronológico, sino también en cuanto a su carácter "desequilibrado de origen",<sup>34</sup> produjo una incidencia de las presiones que apresuraron el "descubrimiento" del bienestar y de la seguridad social en la sociedad industrial distinta que en Europa: "la reiteración de estallidos de intolerancia popular, la extensa difusión de enfermedades originadas en la miseria y la suciedad ... y el paulatino descubrimiento de que en las escalas de producción que se iban alcanzando, resultaba necesario incorporar al mercado nuevos sectores de la población con niveles de consumo superiores a la nueva subsistencia" (Neri, 1982, 70).

De ahí que las menciones a los estados de necesidad y de la función del Estado frente a ellos está matizada, hasta principios de este siglo, por referencias a la beneficencia, como se desprende del texto siguiente del Ministro de Hacienda argentino en 1912, al referirse a un proyecto de ley de subsidios: "si la beneficencia reposa sobre el Estado por medio de impuesto, lo que viene a apagar es esa fuente inagotable de recursos que se llama caridad. Efectivamente sofoca las iniciativas privadas, suprime esos movimientos espontáneos que nacen del corazón de todos los hombres y en todas las esferas ante la desgracia. El Estado acaparando la beneficencia viene a colocarnos en esta situación" (Alagón, 1980, 30).

En los tres países tuvo lugar un proceso creciente de diversificación productiva, por una parte, y de transformaciones de la estructura social por otra, manifestadas en el apareamiento de la industria y la expansión del sector terciario, en el crecimiento urbano, el desarrollo de las clases medias y proletarias y las organizaciones sindicales. Este proceso trajo consigo, con el cambio de siglo, la "cuestión social", que no sólo afectó las condiciones de trabajo sino también de vivienda, salud y previsión (Arellano, 1982, 3).

El Estado, sin embargo, no tiene una preocupación destacada, todavía, respecto de la cuestión social, como otras organizaciones, entre ellas, la Iglesia o las acciones filantrópicas. La única actividad concreta del Estado en esta época reside en establecer programas de previsión para los sectores clave de los funcionarios públicos: jueces, militares, empleados de empresas públicas y de la administración (Argentina: Leyes en 1877, 1886, 1887, 1904 y 1915. Chile: Leyes en 1858, 1853 a 1862, 1911-16, 1915. Uruguay: Leyes en 1829- 35-37-38, 1884, 1892, 1896, 1904, 1911).

Desde el punto de vista conceptual, junto a la noción asistencialista, se desarrolla la idea de la autoayuda en el ámbito de comunidades de

trabajo. Esta idea se expresa en la fundación de las llamadas "mutualidades" consistentes en fondos de ayuda formados por aportes de miembros de determinadas corporaciones de trabajo. En Chile se establecieron las mutualidades de la Sociedad Tipográfica y de la Sociedad de Artesanos, ya durante el período 1853-1862 (Novoa, 1977). La idea de las mutualidades, correspondiente a una solución intermedia para enfrentar los riesgos sociales entre la asistencia estatal y la caridad filantrópica o religiosa, se mantuvo hasta avanzado el siglo XX e inclusive sirvió de base para las instituciones modernas, dentro del concepto integral de seguridad social, que funcionan actualmente, como las "cajas" en el Uruguay, aunque con aportes estatal y de la parte empleadora.

### C. Política social como producto de las relaciones de trabajo

A partir de la segunda década de este siglo, la estructura social y su manifestación en el sistema político alcanzaron una fisonomía más o menos delimitada. El Estado no podía dejar de convertirse en receptor de las demandas sociales y para ello se establecieron mecanismos para articularlas y para responder a ellas. Dentro de los primeros se contaban las modificaciones electorales (Nohlen, 1981) y entre los segundos la legislación social. Esta reacción ante la demanda social no sólo se explicaba por la preocupación del Estado por la situación de necesidad de la población, sino por los requerimientos de la diversificación de la economía cuyo carácter, aún manteniéndose como primario-exportador, no sólo dejaba de ser meramente extractivo, sino crecientemente (en Argentina y Uruguay) agroindustrial y originador de servicios financieros y de comercio. El Estado, por lo tanto, recogió también la demanda del sector productivo, que requería una fuerza de trabajo mejor formada, más saludable y con mayores incentivos materiales.

Todo este proceso tuvo expresión en el orden conceptual. Se inició la fase en que las medidas estatales frente a las necesidades de vida tenían un fundamento de "deber social" más que asistencial. Como producto de las leyes de 1924, la Constitución de Chile estipuló en el artículo 4º: "Es deber del Estado velar por la salud y el bienestar higiénico del país". En el mismo texto se otorgaba rango de garantía constitucional a la "protección al trabajo y a las obras de previsión social".

Las tres décadas siguientes, hasta 1950, fueron testigos de una enorme expansión de la legislación social, aunque inorgánica y favoreciendo sin pautas de igualdad a determinados grupos (Mesa-Lago, 1978, 1983) y de la creación de servicios públicos que ampliaban la educación a niveles casi universales, aunque desiguales (Solari 1981, 396 y ss) y la salud curativa al grupo de los trabajadores (en Chile se estableció en 1938,

como una de las primeras en el mundo, la legislación de la medicina preventiva). La expansión de la actividad estatal en esta época dio cuenta de las transformaciones sociales y especialmente, de sus efectos en el sistema político global.

Las décadas del 30 y del 40 no sólo situaron al Estado de los países del Cono Sur como receptor de las demandas de la primera estructura social, sino como centro del poder político de la clase media, la misma que había sido beneficiada por las primeras legislaciones sociales. El Estado, por lo tanto, se convirtió en productor de compromisos entre los diversos grupos, incluidos los que mantenían el poder económico semiautónomo del Estado. Nuevamente, en este punto aparece la relación Estado-capitalismo, que hemos mencionado. El Estado debió asumir un papel regulador tanto en el plano interno como de mediación en el contexto internacional, como producto del desarrollo dependiente tardío.

Esta función reguladora del Estado respecto de las políticas sociales no debe entenderse como una respuesta mecánica frente a demandas sociales, sino, como anota Malloy (1983, 26), como un enfoque reformista del problema de la integración de la base entre los grupos que efectiva o latentemente competían por el orden político: "Social Insurance came in two phases: first, for middle class sectors associated with the State (e.g., military and civil servants) and then working and middle class groups formed in the marked based civil society".

El rol peculiar del Estado, cada vez más provisto de recursos y simultáneamente cada vez más limitado por el compromiso multisectorial, junto a las características del sistema económico de un capitalismo deformado ("estructuralmente" se dirá más tarde, a partir de los años cincuenta) ampliaría el objetivo normativo de las políticas sociales y simultáneamente el carácter normativo de ellas sería cada vez mayor, esto es, cada vez más ligado a lo declarativo que a lo practicable.

Desde el punto de vista del desarrollo económico, sin duda en esta fase fue decisivo el cambio producido por la crisis de 1930. No puede decirse, sin embargo, que a raíz de ello hubiese adquirido la política social un espacio equivalente a la política económica. Todavía a esta altura no aparecía el concepto de "desarrollo". Como subproductos de la transformación del aparato productivo tendiente a la industrialización de bienes intermedios, no sólo las condiciones de vida se entendían, como "inversión social" o como "capital humano", o sea como supuestos de la productividad (Neri, 1982, 32) sino como "regulación" de las relaciones de trabajo: salario mínimo, jubilación, sindicatos, etc. (Cardoso, 1982, 9) y con ello de la potencialidad conflictiva de un sector (como el urbano-industrial) clave para el funcionamiento de la nueva conformación del sistema productivo.

#### D. Política social como desarrollo social

El grado relativamente alto de integración social en el sistema político de los países del Cono Sur, alcanzado a la altura de la década de los sesenta, con las consiguientes limitaciones del Estado, produjo conjuntamente una mezcla significativa de posturas ideológicas frente al problema social y al concepto de política social. El marco de tipos ideales conservador, liberal y socialista respecto del "conflicto distributivo" propuesto recientemente por Korpi (1983),<sup>35</sup> se presenta en nuestros países diferenciado sólo en el nivel de los programas políticos y especialmente en las confrontaciones de los años setenta, cuando los programas eran excluyentes, pero en cuanto al nivel operacional las visiones ideales se bloqueaban mutuamente, emergiendo conceptos eclécticos globales como "integral", "bienestar" o "función social": "La salud ha de tener el carácter integral ... proporcionando una atención más humanitaria".<sup>36</sup>

A esta altura del desarrollo, los objetivos llamados sociales dejan de diferenciarse de los económicos: "La política social es limítrofe de las políticas que, según puede apreciar, afectan a su bienestar y a su sentido de justicia social ... La distribución del poder político y de los derechos políticos se transforma también en un problema social ... Una vez que el Estado comenzó a acrecentar su intervención en la economía y a regular las organizaciones de grupos de intereses, todo el aspecto de políticas públicas se transformó en objeto natural de presiones y demandas 'sociales'" (Naciones Unidas, 1969, 157).

Esta integración de la dimensión social del desarrollo trajo consigo además, en cuanto a su noción normativa, su diferenciación en los llamados sectores, los que, en base a la noción de "nivel de vida" propuesto por las organizaciones internacionales, se denominaron inicialmente "sectores sociales". Esta denominación se utilizó en los planes de Chile (1971, 211 - 1977, 27) y del Uruguay (1973, 33) empleándose la expresión "aspectos sociales" en el plan argentino de 1971 (p. 163). Las definiciones de estos componentes otorgaban una idea de la amplitud que adquirió el concepto político social, en cuanto a sus metas, una vez que se iniciaron las llamadas décadas del desarrollo. En el plan chileno de 1971 (p. 211) se definía la función de la educación en estos términos: "La educación dejará de incorporar formalmente a determinados grupos sociales a un status que no tiene ninguna vinculación con las necesidades reales de la población, a fin de participar efectivamente en el mejoramiento social, cultural, político y económico del país, para pasar a convertirse en una de las palancas fundamentales de la formación de una nueva sociedad cuyas características deberá ayudar a definir cada uno de sus miembros."

En el plan argentino de 1973 (p. 118) se definía la educación en términos más amplios:

“La cultura, la educación, la ciencia y la tecnología, constituyen palancas fundamentales para la liberación nacional en cuanto quiebran la dependencia y generan el cambio social.”

Al referirse a las inversiones públicas en la educación, salud, vivienda y seguridad social como “de fines sociales”, el plan uruguayo de 1973 (p. 33) sostenía que ellas “posibilitan no sólo una sociedad cualitativamente más perfeccionada sino también, desde un enfoque nuevamente utilitario un hombre más culto, más sano y con mayor bienestar”.

A principios de la década de los setenta, por lo tanto, el objetivo de las políticas sociales no sólo estaba destinado a satisfacer demandas de estados de necesidad por medio de los instrumentos de que disponía el Estado —que a su vez integraba estas políticas en sus programas de desarrollo—, sino que ellas tenían como función servir de impulso a los cambios sociales. A esta altura, en los países del Cono Sur se producía un fenómeno propio de estructuras sociales más modernizadas que derivaban en un cuadro muy complejo de presiones sobre el Estado: La existencia de una masa importante de población que ya recibía beneficios y que con poder político o social exigía un mejoramiento cualitativo de ellos y simultáneamente, obstaculizaba el otorgamiento de beneficios a nuevos grupos ante la presunción de que los propios se verían disminuidos. Este problema causaba una dificultad distributiva muy compleja de resolver, pues el problema no residía sólo en el ámbito fiscal, presupuestario, sino en el socio-político. En seguridad social, todos los auxilios presentaban el problema de la estratificación o inequidad (Mesa-Lago, 1978, 1983, 1983) que, en el punto que estamos tratando, era nada más que el producto del efecto de demanda social progresiva que producía un beneficio regularmente recibido. En educación tuvo lugar un fenómeno parecido en los países donde el nivel de educación primaria y secundaria había sido cubierto en cuanto a matrícula, pues las presiones sobre el nivel de educación superior y el mercado de trabajo tendieron a aumentar con tal fuerza, que el nivel de exigencias se elevó y, por lo tanto, su costo, lo que provocó un problema distributivo serio. Especialmente en el campo de la educación se presenta la interrelación entre acción social del Estado, demandas sociales de la población, poder político y conflicto social. En la educación, a diferencia de los otros componentes de la política social, se presenta la mezcla entre necesidades y valores, entre los aspectos material e ideológicos de lo social. Los peligros de un dilema como éste los advierte Demo (1981), al sostener que una determinada política de educación no será “social” si “no puede comprobar, por lo nuevo indirectamente, su impacto redistributivo en favor de la población de bajo ingreso”, lo que de hecho acontece al tomar la educación sólo como un mecanismo de adiestramiento.

La comprensión teórica de la incorporación del componente social al concepto de desarrollo tuvo lugar a lo largo de toda la década de los

sesenta y se otorgó mayor complejidad al concepto de política social. Por una parte, tanto las ideas cepalinas como las de sus seguidores e intérpretes y las diversas tendencias de las teorías dependentistas, al ligar el desarrollo a factores externos, establecieron un nexo entre los patrones estructurales que vinculaban "asimétrica y regularmente, las economías centrales a las periféricas" (Cardoso, 1981, 36) con los obstáculos existentes dentro de los países latinoamericanos para el logro de un desarrollo integral y, por lo tanto, también social.

Junto a la integración del elemento externo y de su vinculación con el que más tarde sería conocido como heterogeneidad estructural (Pinto, 1973, Nohlen/Stürm, 1982), el gran aporte del debate teórico sobre el desarrollo para el concepto de política social consistió en que el déficit social se convirtió en el fundamento concreto sobre el cual se pudo deteriorar la equivalencia entre desarrollo y crecimiento económico. En otras palabras, la política social pudo definirse en el marco teórico como el componente deficitario del desarrollo en el cual debería centrarse la atención de la política económica. Todos los otros déficit del desarrollo, que surgirían en el debate a partir de la mitad de los setenta, como el tema de la pobreza, de las necesidades básicas o del medio ambiente (Graciarena, 1982) ya tendrían una base de legitimidad teórica e institucional<sup>37</sup> en el uso del término desarrollo social o de política social. El hecho de que hubieran aparecido nuevos tópicos sin haberse solucionado el déficit social no significó que el tema de éste se hubiera agotado, sino que las teorías del desarrollo fueron mucho más fértiles para diagnosticar las causas del subdesarrollo que para buscar soluciones políticas viables. Como se sabe, las llamadas "estrategias" (de las necesidades básicas o de la pobreza) constituyen intentos de salidas más pragmáticas y concentradas a los problemas más agudos del subdesarrollo, sin perjuicio de la verificación de cambios estructurales o políticos globales. En los años sesenta existía la ilusión de obtener esas transformaciones, ilusión que se tronchó por la agudización de las crisis globales y por el retroceso político encarado en los regímenes militares.

#### **E. La política social como resultado de la subsidiariedad del Estado interventor**

A principios de la década del 70, en los tres países del Cono Sur, la encrucijada del desarrollo se manifestó en la incompatibilidad de un crecimiento sostenido con una distribución del ingreso congruente con la estructura social y con la tensiones existentes dentro del sistema político. Este cuadro "a la Huntington" se daba, además, en un marco regional positivo en cuanto al crecimiento y todavía sin la tensión grave del proceso de "feedback" de las políticas sociales. Entre los tres países, el

promedio de crecimiento entre 1950 y 1970 alcanzó solamente a 1.53, mientras que en América Latina (excluido los tres países) alcanzó a 2.5. El promedio de inflación de los tres países en el mismo período fue de 27% y el de la región 17% (incluidos los tres países). La presión de la estructura social tenía sus fuentes en su alta urbanización —promedio de 50% de población urbana en 1960 y de 65% de la PEA— y en los índices de los indicadores sociales (en los tres países sobrepasaban del 60% de la población con cobertura de seguridad social y un promedio de 9.53 de analfabetismo).

La crisis política de mediados de los setenta en los tres países del Cono Sur y el establecimiento de regímenes militares no significó, como se piensa corrientemente, una alteración real del dilema Estado-capitalismo al que hemos hecho referencia, especialmente en lo relativo a las metas normativas. Muchas de las visiones o teorías acerca de esta fase del desarrollo en la región, que explicaban el proceso social a través de la exclusión, desconocían el carácter cultural que durante medio siglo de interrelación entre la integración social e integración política había marcado al sistema social. El extremismo del neoliberalismo en Chile produjo una serie de reformas en las políticas sociales (especialmente en seguridad social), pero a través de un Estado centralizado e intervencionista. En los hechos, las reformas sociales en estos regímenes se asemejaron al concepto de superestructura marxista, pues carecían de autonomía y dependían de procesos más coherentes, como en este caso la fuerza del Estado. En el caso chileno, la privatización de la seguridad social perdió de hecho ese carácter, a medida que, debido a la crisis financiera, el Estado controlaba a los grupos económicos (que eran los dueños de los administradores del sistema) y, por otra parte, emitía los bonos o títulos de valor mediante los cuales el sistema capitalizaba los fondos de los aportes (Zahler, 1983).

El reaparecimiento radical de una nueva versión del Estado subsidiario o del carácter paternalista de la acción social, en el caso chileno, y su casi inexistencia en el Uruguay y en la Argentina no prueba que las realidades coyunturales fueran distintas en los tres países (de hecho lo eran), sino específicamente que en Chile los polos del dilema Estado-capitalismo, a pesar de su interrelación en el sistema político, siempre mantuvieron una tradición de identidad. En 1973, con la definición armada en la arena política, el polo capitalista se adueñó del Estado y expresó un modelo normativo que siempre formuló, pero que antes se diluía en el debate pluriposicional y que tuvo oportunidad de presentarse en su integridad, sin oposición y con la posibilidad concreta de llevarlo a la práctica. En el Uruguay, esa tradición no existía, pues los partidos y los sectores sociales tradicionales eran los que habían iniciado la construcción del "Welfare State" y quienes habían otorgado un poder tan fuerte al Estado. Estos partidos, además, habían producido la integración política

de la gran mayoría de la población, lo que no permitió el apareamiento de grupos masivos antisistema. En el Uruguay, por lo tanto, las fuerzas representativas del ideal conservador y liberal —o sea del polo capitalista— ocuparon el espacio de los presuntos socialistas en el Estado, pero a la vez se confundieron en el poder de éste y fueron absorbidos por su lógica.

De ahí que las definiciones normativas de las políticas sociales en el Uruguay no variaran significativamente en la época militar respecto de las anteriores, inclusive agregando la denominación "política de desarrollo social", que no aparecía separada en el plan 1973-1977. Las siguientes son las definiciones entregadas por los lineamientos estratégicos básicos del II Plan Nacional de Desarrollo (1977):

"la educación en todas las etapas y de acuerdo con lo establecido, se considera de orden prioritario ya que, al mismo tiempo, es instrumento fundamental del desarrollo y pone a éste al servicio de la persona humana y del bien de la comunidad, constituyendo un servicio público esencial de iniciativa y gestión oficial o de iniciativa y gestión privada o de iniciativa y gestión mixta".

"La salud es uno de los componentes básicos del bienestar de la población que constituye el objetivo de la política económica y social."

El otorgamiento de una ubicación a la política social en los regímenes militares, llamados autoritarios, requiere necesariamente aproximarse a una noción, si no a la teoría de la índole de éstos. No vamos a entrar, nuevamente, en un análisis de la pertinencia del concepto de autoritarismo (Fernández, 1981, Nohlen, 1982, Middlebrook, 1979, Collier, 1979), pero debemos advertir que estos regímenes carecen aún de la perspectiva histórica para que puedan ser objeto de una investigación a fondo acerca de su funcionamiento real y de las verdaderas consecuencias que su paso ha dejado en el desarrollo (o subdesarrollo) de cada país. En todo caso, respecto de las políticas sociales, destacan las diferencias existentes entre los tres países no sólo en cuanto a la mayor o menor privatización de los servicios y, por lo tanto, la mayor o menor alteración del concepto de política social, sino de los "outputs" resultantes en cada componente.

El tema clave para confrontar política social y régimen militar en estos países consiste en reeditar la relación entre capacidad distributiva y teoría de desarrollo. En los años sesenta se creyó, al parecer con razón, que era posible el crecimiento con distribución y las experiencias de Frei, Allende y Perón se orientaron hacia ese supuesto. Por lo demás, la alternativa política dentro de un sistema en crisis pero competitivo debía someterse al dilema. El desplome institucional trajo consigo la creencia de que la pretensión era utópica y que debía volverse a la separación entre lo económico y lo social. Queda por ver si la crítica era acertada, pero lo cierto es que una crisis más global trajo consigo el deterioro de todos sus

componentes. Por ello, la instalación de los regímenes militares contó con apoyo social significativo en sus comienzos, especialmente en los sectores que habían sido beneficiados por el Estado benefactor en lo social. El llamado ingrediente monetarista de estos regímenes separó los elementos y otorgó la primacía a lo económico "puro": el crecimiento y el adecuado manejo de las variables macroeconómicas traerían consigo el desarrollo o bienestar social. En el plano de la teoría, por lo tanto, en la segunda mitad de la década de los setenta tuvo lugar un encuentro entre una tendencia en la teoría del desarrollo, encaminada a las estrategias sin cambio social necesario, y la toma del poder político de una fuerza política restauradora de un nuevo concepto de asistencialismo en la política social y de la capacidad fundamental que en el desarrollo tendría la acumulación frente a la distribución.



## Capítulo VI

### EL MARCO DE LAS POLITICAS SOCIALES EN EL CONO SUR EN LA DECADA 1973-1983

#### A. El proceso socioeconómico en el desarrollo de Argentina, Chile y Uruguay

Los tres países del Cono Sur no fueron ajenos a la evolución del desarrollo latinoamericano que reseñamos en el capítulo anterior. Sin embargo, exhiben algunas peculiaridades derivadas, por una parte, de su temprana modernización a partir de las primeras décadas de este siglo y por la otra, por la especificidad de su estancamiento y desequilibrio económico y la inestabilidad o desplome de sus sistemas políticos, manifestados en las últimas dos décadas.

Desde mediados de la década del setenta, en los tres países se aplicó, bajo un régimen político autoritario, un modelo económico basado en el funcionamiento del mercado y precios libres, por una parte, y la prioridad del sector privado, por la otra (Zahler, 1983), lo que suponía la superación de la planificación y del rol económico del Estado, tan dominantes en las décadas anteriores. Este modelo, que según sus inspiradores se basaba en el "approach" monetarista de la balanza de pagos con apertura al comercio y a los flujos financieros internacionales (Ardito Barletta/Blejer/Landau, 1984), tuvo, sin embargo, una aplicación muy diferente en los tres países. En esta diferenciación influyeron decisivamente las peculiaridades del desarrollo de cada uno y los distintos problemas claves que se querían resolver.

Veremos, por lo tanto, una secuencia comparativa de los tres países antes y después de la aplicación de los modelos.

## 1. La fase premonetarista

### a) *Similitudes*

A principios de la década del 70, los tres países tenían los más lentos ritmos de crecimiento económico en América Latina. Simultáneamente, experimentaban las más altas tasas de inflación de la región.

Al estancamiento del crecimiento y a la inflación en los tres países se sumaban déficit en las cuentas externas y en las finanzas fiscales. La acumulación de estos factores constituyó un desequilibrio macroeconómico muy agudo:

En segundo lugar, una serie de factores sociales contribuían a que el Estado sufriera una presión que no podía enfrentar, por la insuficiencia de sus recursos, sin mayor detrimento del mencionado desequilibrio macroeconómico. Los tres países eran los únicos en América Latina en haber

Cuadro 6

### CRECIMIENTO E INFLACION, PROMEDIO 1950-1970

	PIB (Crecimiento)	Inflación
Argentina	2.2	24%
Chile	1.6	30%
Uruguay	0.8	27%
América Latina	2.5 <sup>a</sup>	17% <sup>b</sup>

<sup>a</sup>No incluye Argentina, Chile y Uruguay.

<sup>b</sup>Incluidos Argentina, Chile y Uruguay.

Cuadro 7

### EL DESEQUILIBRIO PREAUTORITARIO

País	PIB per cápita	Inflación	Gasto fiscal/ PIE	Déficit fiscal	Déficit cuenta corriente
Argentina (1975)	-2.1	182.8%	39.5 <sup>a</sup>	-58.7	-36.0
Chile (1973)	-7.1	352.8%	44.9	-55.1	-19.7
Uruguay (1973)	3.3	96.8%	22.6	-8.9	4.4

Fuente: CEPAL (J. Ramos), 1984.

<sup>a</sup>Carlos Palacio, *El plan Martínez de Hoz y la economía argentina*.

Cuadro 8

**ALGUNOS FACTORES DE DESARROLLO SOCIAL EN  
ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY**

*(Porcentajes)*

País	Población urbana (1970)	Porcentaje de PEA urbana (1970)	Seguridad social de la población (1970)	Analfabetismo (1970)
Argentina	66.3	81.6	68.0	7.4
Chile	60.6	69.8	69.5	11.0
Uruguay	64.7	81.0	95.4	10.2

Fuente: HDW, 2; 67, 78, 79; CEPAL, División de Desarrollo Social, 1983, 75.

sobrepasado, ya en 1960, el 50% de población urbana (HDW, 2;67). En el mismo año, el porcentaje urbano de la PEA era, en los tres países, superior al 65% (cuadro 13 del anexo). En 1970 los tres países eran los únicos (excluida Cuba) de la región cuyos sistemas de seguridad social protegían a más del 60% de la población (HDW, 2;79). Por último, los tres países no sólo tenían, en 1970, los más bajos índices de analfabetismo, sino que (a diferencia de la gran mayoría de los países latinoamericanos) habían alcanzado un notable grado de desarrollo educacional, y que habiendo iniciado muy tempranamente la expansión de la enseñanza secundaria y universitaria, habían logrado también abarcar un amplio sector de la instrucción primaria (CEPAL, 1983, 75).

b) *Diferencias*

A pesar de que en los tres casos el papel del Estado en el cambio socioeconómico había sido importante, se pueden observar diferencias entre los tres países, especialmente en la esfera económica. En 1973, en Chile, la dimensión del Estado, como agente económico, no sólo era importante sino "dominante" (Nohlen HDW, 2, 204) con la creación del Area de Propiedad Social. Simultáneamente, el Estado chileno pasó a manejar gran parte del sector financiero a través de la estatización de los bancos.

En el Uruguay, la participación del Estado en 1973 era muy alta en lo referente al gasto social y al tamaño de la administración (en 1970 la ocupación en el sector público alcanzaba casi un 10% de la población total del país: 2.82 millones de habitantes/213 mil empleados). (Fernández, 1983, 24.) En el campo económico, sin embargo, el peso del Estado había disminuido considerablemente. Entre 1961 y 1972 la inversión pública

representó sólo un 2.6% del PIB, correspondiendo a 1973 un 1.9%. Argentina presentaba una situación intermedia. El gasto fiscal era menor que en Chile y mayor que en el Uruguay (véase el cuadro 2 en el capítulo II y el cuadro 7 del anexo). Lo mismo sucedía con el volumen de la inversión pública, como porcentaje del PIB. En 1976 había alcanzado 11.4%, tasa algo mayor al promedio de 8% de los primeros cinco años de la década (C. Palacio, 1981, p. 128).

Un segundo aspecto de diferenciación que cabe anotar se refiere a la estructura y el desarrollo económicos.

A pesar de que los tres países iniciaron tempranamente el proceso sustitutivo de importaciones basado en la industrialización, su dinamismo y equilibrio intrasectorial fue muy diverso. En Argentina la fase de sustitución "difícil" fue muy dinámica (tomando en cuenta el rol de la inversión extranjera), más adelantada tecnológicamente y más diversificada que en los otros dos países. En la década 1960-1970, el producto bruto industrial argentino creció un 5.6%. En Chile, el producto industrial fue muy dinámico entre 1960-1965 (7.3%), pero en el quinquenio siguiente el promedio bajó a un promedio de 3.3%, algo mayor que la tasa de la década de los cincuenta. En el Uruguay, la pequeñez del mercado especialmente significó un estancamiento del proceso sustitutivo ya a mediados de los cincuenta. El promedio del crecimiento industrial del Uruguay en la década 1960-1970 apenas llegó al 1.6% (CEPAL, Anuario Estadístico, 1979).

Por otra parte, también era diversa la participación de los diferentes sectores en la composición del PIB. En los tres países la incidencia del sector terciario era considerable. Sin embargo, en Argentina no estaba tan lejos de la participación del sector industrial. En el Uruguay, la proporción del primero alcanzaba al doble del segundo. En Chile, por su parte, con una participación intermedia del sector industrial, la minería jugaba un papel muy importante, que tenía mayor incidencia en el PIB que el sector agrícola.

En el momento de la ruptura institucional, sin embargo, los tres países experimentaban un estancamiento o una disminución del crecimiento industrial.

El tercer elemento de diferenciación entre los tres países se refiere a la estructura social y al nivel de participación.

A pesar de que en los tres países se observaban, a principios de la década del 70, los niveles menos agudos de concentración del ingreso y de riqueza y los menores porcentajes de población bajo las líneas de pobreza y de indigencia (véase el cuadro 11, según Altimir), sus respectivas tendencias diferían en ritmo y dirección. En Argentina, y especialmente en el Uruguay, durante los años 50 el grado de igualdad social era bastante pronunciado para el nivel latinoamericano. Sin embargo, en los años 60

Cuadro 9

## VARIACION DEL PIB POR SECTORES

(Porcentajes)

Países	Agricultura	Minería	Industria	Construcción	Servicios	
Argentina						
(1972)	-4.4	2.0	7.6	4.3	4.0 <sup>a</sup>	3.5 <sup>b</sup>
(1975)	-3.5	-4.6	-2.8	-9.8	-1.1	2.7
Chile						
(1965-1970)	2.5	5.0	3.3	1.4	3.7 <sup>c</sup>	4.0 <sup>d</sup>
(1972)	-3.5	-2.4	3.5	-9.7	4.0	4.2
Uruguay						
(1968-1973)	11.1	-0.4 <sup>e</sup>	-	1.5	-0.2	3.7 <sup>f</sup>
(1973)	8.5	1.9	-0.3	-19.1	2.5	2.7

Fuente: HDW, Waldmann; Nohlen (ch.), Macadar, 1982; 279.

<sup>a</sup>Electricidad, transporte, etc.<sup>b</sup>Comercio, bancos, etc.<sup>c</sup>Transporte, energía.<sup>d</sup>Sector terciario.<sup>e</sup>Ganadería.<sup>f</sup>Electricidad, gas, etc.

Cuadro 10

## CONTRIBUCION AL PIB POR SECTORES

(Porcentajes)

Países	Agricultura	Minería	Industria	Construcción	Servicios
Argentina					
(1970)	13.5	1.8	35.6	6.1	44.8
Chile					
(1970)	9.8	10.3	26.6	4.2	49.1
(1973)	8.1	9.9	28.3	2.8	50.9
Uruguay					
(1970)	15.3	24.4		4.0	56.2
(1972)	15.2	23.6		4.9	56.2

Fuente: PREALC/OIT, *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*. Santiago, 1982, p. 34, excepto Nohlen también para Uruguay (1970) (HDW, 2; 341).

tuvo lugar un proceso concentrador cada vez más ostensible. En Chile, por el contrario, la tendencia en los años 60 fue inversa, y disminuyó el grado de desigualdad, aunque moderadamente.

Por otra parte, el desarrollo político diverso en cada caso permitió distintos grados de participación. En Argentina, la proscripción del peronismo originó una limitación de los canales de participación de una gran mayoría a las posibilidades de la actividad sindical. En Chile, la organización social y, por lo tanto, la participación fue fomentada desde el sistema político, incluidos el gobierno y los partidos. En el Uruguay, el predominio de un bipartidismo tradicional y el estancamiento del régimen de gobierno por una parte, provocaron un crecimiento de la oposición y del *statu quo* (expresado en las elecciones de 1971) y, por la otra, una limitación en el propio campo de acción de la participación.

## 2. Fase monetarista

### a) *Similitudes*

En cuanto a las bases y los objetivos del modelo económico en los tres países, especialmente en Argentina y Chile, se explicitó, junto con la ruptura institucional (en Chile, en 1975), la decisión de romper los cánones que desde los años treinta habían regido el desarrollo económico-social, según esta nueva visión. El Estado debía ser reemplazado por el mercado, como principal agente asignador de los recursos y regulador del sistema económico. El desequilibrio macroeconómico debía así corregirse, mediante los mecanismos monetarios, liberando los precios, reduciendo el gasto fiscal y estableciendo tasas de interés libres. Debía eliminarse el proteccionismo bajando los aranceles y estableciendo una tasa de intereses ajustada al nivel internacional.

Cuadro 11

### INCIDENCIA DE LA POBREZA (1970)

Países	Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza			Porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Argentina	5	19	8	1	1	1
Chile	12	25	17	3	11	6
Uruguay	10	-	-	4	-	-
América Latina	26	62	40	10	34	19

Fuente: Altimir, 1979.

Los objetivos que buscaba este modelo consistían principalmente en aumentar el crecimiento, estabilizar los precios y las cuentas externas, manteniendo una tasa de inflación baja.

En segundo lugar, en cuanto a los resultados en materia de salarios y de distribución del ingreso, en los tres países tuvo lugar un descenso considerable de los salarios reales y la distribución del ingreso tuvo una orientación regresiva. Desde la perspectiva de los impulsores del modelo, la primacía de controlar la inflación debía pagar el "costo" de impedir que aparecieran expectativas inflacionarias por la vía del aumento o reajuste de los salarios según la inflación real. Por otra parte, en la medida en que se produjo una apertura a las importaciones, se presentó el dilema del desempleo o el descenso de las remuneraciones (que en Argentina se solucionó con la segunda opción, como veremos más adelante).

La concentración del ingreso, que venía observándose en los dos países del Atlántico, continuó progresivamente. En Chile, la tendencia "igualizadora" se revirtió drásticamente, no sólo por la falta de igualdad de los agentes económicos participantes en el mercado, sino especialmente por políticas explícitas del gobierno con consecuencias concentradoras, como fue la venta, a grupos privados, de las empresas estatizadas antes de 1973, la privatización del sistema de seguridad social y la modalidad de la apertura externa, especialmente en lo relativo a la obtención de préstamos externos baratos, considerando el tipo de cambio fijado (ver Zahler, 1983; 43/44).

(Sobre la evolución de los salarios reales, véase el cuadro 14 del anexo.)

#### b) *Diferencias*

Respecto del tamaño y la participación del Estado en los tres países, la importancia adquirida por el Estado como agente del desarrollo económico-social fue muy diferente, a pesar de la similitud de los objetivos ideológicos del modelo. En el Uruguay, el Estado (sector público) "no se redimensionó. Retuvo todas las actividades productivas y todas las prestaciones de servicios a su cargo". (Macadar, 1982; 260.) Esta participación, sin embargo, tuvo lugar simultáneamente con un considerable proceso de liberalización de precios, a excepción del tipo de cambio, la tarifa de los servicios, los salarios y los arriendos. Hubo, además, un aumento de las inversiones públicas y del crédito otorgado por el Banco de la República, se incrementó el alcance de la seguridad social y de la enseñanza gratuita y no se alteró la asistencia de salud (Macadar, 1982, 259).

En Chile nos encontramos con el otro extremo. La inversión pública se redujo de 9% del PIB (a fines de los años 60) a 6.7% en 1974-1977 y a menos de 4% en 1978-1979 (Zahler, 1983; 38). La participación del sector público en el crédito interno fue cada vez menor. El crédito interno

para el sector privado aumentó de 8% en 1973 a 75% en 1980-1982 (Zahler, 1983; 12-13). La privatización de la seguridad social significó que en 1981-1982 se produjera un flujo de aproximadamente 200 millones de dólares hacia el sector privado (Fernández, 1982; 20). El empleo en el sector público disminuyó 25% (Fernández, 1983; 40).

Cuadro 12

URUGUAY: INGRESO MEDIO DEL TRABAJO POR PERSONAS  
SEGUN TRAMOS DE INGRESO POR FAMILIA

Deciles de familias	1968	1973	1976	1979
-5	5.6	5.9	6.1	6.1
1ª y 2ª	9.4	10.2	11.3	10.2
2ª - 6ª	22.5	20.5	22.6	20.2
7ª - 9ª	37.1	35.7	40.0	36.1
1ª - 9ª	24.6	23.3	25.9	23.2
10ª	70.3	66.2	83.9	125.3
+5	83.3	82.1	101.3	190.8
Promedio	31.3	28.1	34.2	36.5

Fuente: Macadar, 1982 sobre datos de Alicia Melgar, CLAEH, 1981.

Cuadro 13

CHILE: PROMEDIO DE CONSUMO MENSUAL POR HOGARES  
EN SANTIAGO

(Dólares de junio de 1981)

Hogares	1969	1978
20% más pobre	164	113
20% menos pobre	255	203
20% medio	337	297
20% medio-alto	443	456
20% más rico	362	1 112
Promedio	432	436

Fuente: José Cortázar, *Chile: Distributive Results*, 1973-1982 (borrador, 1982).

Cuadro 14

**ARGENTINA: INVERSION REAL Y GASTO DEL SECTOR PUBLICO  
COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	Inversión porcentaje PIB	PIB <sup>a</sup>	Gasto público porcentaje PIB
1970	8.1	15 284.5	28.4
1976	11.4	18 186.9	36.5
1977	12.9	19 085.4	34.1
1978	11.3	18 429.7	41.4
1979	10.2	19 984.4	37.0
1980	9.6	19 522.0	37.1

Fuente: Carlos Palacio, 1981; 128.

<sup>a</sup>En millones de pesos de 1960, a precio de mercado.

Cuadro 15

**URUGUAY: PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN EL PIB**

Año	Gobierno central	Resto del sector público	Total
1969-1972	13.9	8.7	22.6
1973-1975	12.9	8.6	21.5
1976	12.5	8.8	21.3
1977	10.9	6.7	17.6
1978	11.2	7.7	18.9
1979	10.3	6.4	16.7

Fuente: Macadar, 1982; 309.

Argentina ofrecía una situación intermedia. La disminución del gasto tuvo lugar en los salarios y no en la inversión. Esta se mantuvo constante, lo mismo que el total del gasto fiscal (véase el cuadro 7 del anexo). En Argentina la mantención de los servicios bajo el control del Estado no significó, como en el Uruguay, que las tarifas se mantuvieran bajo control. Varios servicios incrementaron sus tarifas en más de cien veces a partir de 1976 (Palacio, 1981; 122).

En los dos últimos años la crisis o colapso del sistema financiero provocó una intervención estatal, cuyo volumen en el caso chileno fue tan grande como el grado de su participación económica antes de 1973. El aval

otorgado por el Estado para la renegociación de las deudas privadas en 1983 comprometió al Estado, justamente por las consecuencias de fomentar el funcionamiento de una "economía libre" y "abierta".

En cuanto al crecimiento económico y el equilibrio monetario, los resultados de la aplicación del modelo en los tres países son diferentes. Argentina presenta una tasa negativa respecto de 1976 en 10% (véase el cuadro 1 del anexo), a pesar de haber tenido las mayores tasas de

Cuadro 16

**CHILE: MERCADO DE VALORES: SECTORES PUBLICO Y PRIVADO**

	1974	1977	1979	1981
Sector privado	47.1	81.4	76.0	87.9
Sector público	52.9	18.6	24.0	12.1

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, 1983.

Cuadro 17

**CHILE: DEUDA EXTERNA POR SECTORES**

(Millones de dólares)

	Deuda pública		Deuda privada		Total deuda
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje	
Diciembre 1973	2 984	80.0	749	22.0	3 733
Diciembre 1974	3 788	86.0	615	14.0	4 403
Diciembre 1975	4 068	83.8	786	16.2	4 854
Diciembre 1976	3 762	79.7	958	20.3	4 720
Diciembre 1977	3 917	75.3	1 284	24.7	5 201
Diciembre 1978	4 709	70.7	1 955	29.3	6 664
Diciembre 1979	5 063	59.7	3 421	40.3	8 484
Diciembre 1980	5 063	45.7	6 021	54.3	11 084
Diciembre 1981	5 490	35.3	10 077	64.7	15 567
Junio 1982	5 776	34.4	11 018	65.6	16 794

Fuente: R. Zahler, 1983, cuadro 8.

inversión y ahorro de los tres países. Chile, pudo exhibir un rendimiento muy regular entre 1977-1980 (promedio 6%); sin embargo, considerando todo el período, la tasa de crecimiento equivalía al nivel inicial (lo que, teniendo en cuenta los costos sociales de desempleo, no constituye ningún éxito). El Uruguay, por su parte, mejoró su tasa de crecimiento en estos años. Aun siendo negativa la tasa de 1982 (-1.0) continuaba siendo mejor que en 1972 (-3.5).

En cuanto a la reducción de la inflación y del déficit en las cuentas interna y externa, Chile obtuvo mejores resultados a través de la aplicación ortodoxa del modelo estabilizador con costo social. La inflación bajó de 504% en 1974 a 19.1% en 1981 y, por lo menos en dos años (1979 y 1980) no tuvo déficit en la cuenta fiscal. El déficit externo aumentó a pesar del mejoramiento de la relación entre deuda y exportaciones, debido al enorme endeudamiento derivado de la apertura fomentada a fines de la década.

En el Uruguay la inflación bajó a niveles moderados, pero debe considerarse que su tasa inicial no era tan alta como en los otros dos países. Lo mismo puede decirse del déficit fiscal.

En la Argentina la inflación no pudo controlarse, la que, aunque más baja que en 1973, nunca bajó de los tres dígitos. Con esa tasa inflacionaria no fue posible tampoco disminuir el déficit fiscal; más aún, como ya lo señalamos, no se produjo un ahorro considerable en los gastos sociales y en el gasto fiscal en general. El déficit también se mantuvo alto en la cuenta corriente, sumado a que la deuda externa de la Argentina ocupa, en términos absolutos, el tercer lugar en América Latina, después de las de México y el Brasil. (Véanse los cuadros 1, 2, 3, 5, 6, 7, 10, 11 y 12 del anexo.)

En relación con el empleo aparecen nuevamente diferencias entre los tres países. En la Argentina el empleo no disminuyó, sino que inclusive mejoró en algunos años con referencia a la etapa anterior a 1976 (entre 1976 y 1980). (Véase el cuadro 4 del anexo.) En el Uruguay la situación ha sido más estable, con leves mejoras, lo que se explica, en parte, por el comportamiento del crecimiento del producto y, también, por la disminución de la demanda de trabajo provocada por las emigraciones de tramos de edades claves para presionar sobre el mercado de trabajo. En Chile, sin embargo, la situación fue extrema; el desempleo alcanzó en 1982 el 27%, considerando dentro de esa tasa el PEM (Programa del Empleo Mínimo, por el cual se percibe un salario de 30 dólares al mes y que alcanzó al 8.8 en 1982) (Cortázar, 1982; 5) (Zahler, 1983; 40). (Véanse los cuadros 4, 13, 14 y 15 del anexo.)



## Capítulo VII

### LAS DETERMINANTES DE LAS POLITICAS SOCIALES EN LA ESPECIFICIDAD DEL CONO SUR, 1973-1983

#### A. Los límites desde la teoría del desarrollo

En el curso del presente trabajo hemos señalado con frecuencia el carácter centralizador o axial de las políticas sociales respecto de las distintas categorías de problemas en el marco del desarrollo latinoamericano y del Cono Sur. Por una parte, en ella convergen criterios de la política, de la economía y de la sociología, lo que convierte su análisis en una empresa interdisciplinaria o multidisciplinaria. En segundo lugar, se ha reseñado "la lucha por la legitimidad" que la política social libra frente a la economía y su vinculación con temas como la intervención del Estado o la distribución del ingreso. La política social se presenta como el logro de una economía eficaz o de una gestión política o puede considerarse como el lastre de algún fracaso económico o político.

La respuesta a la pregunta: ¿Qué tipo de factores determinan la política social, aquellos que provienen del ámbito socioeconómico o del político? debe ubicarse necesariamente en una opción teórica acerca del desarrollo. Esta necesidad se explica, entre otras razones, por las siguientes:

#### 1. *La integración o separación entre los componentes del desarrollo*

En el capítulo III vimos que uno de los elementos que diferenciaban las teorías del desarrollo era la consideración de lo social, lo económico y lo político como segmentos ligados por una lógica de cambio social en etapas o su comprensión como parte de un conjunto de variables estructurales interrelacionadas en un proceso integrado en la ciencia y en la realidad.

La primera opción nos llevaría a aceptar que en las determinantes de la política social intervienen factores económicos, sociales y políticos. De especial importancia es el resultado de separar lo económico de lo social, según el paradigma personiano de los subsistemas, en cuya lógica tiende a considerarse de nuevo lo social como residuo o resultado de lo económico.

Una segunda visión agrupa las distintas líneas integradoras de los elementos del desarrollo, entre las cuales se cuenta la escuela originaria de la CEPAL (Prebisch, Pinto), su variante social (Medina, Wolfe) y las teorías moderadas de la dependencia (algunas de estas teorías, más extremas, son tan deterministas como las de la modernización). En esta visión integradora se consideran ligados los aspectos sociales y económicos del "mundo" en desarrollo y, por lo tanto, para nuestro interés existirían determinantes socioeconómicas y políticas.

En este trabajo se acepta más la segunda visión, para tener un marco de estudio de las determinantes; sin embargo, considerando que se encuentran ligadas, es conveniente, con fines meramente analíticos, examinar por separado los componentes económicos y políticos de la determinante socioeconómica.

Por otra parte, es preciso advertir que el modelo aplicado en el Cono Sur, en la década que estudiamos, nos obliga a relacionar las variables política y económica, debido a que así lo plantea su sustento teórico.

## *2. La función de la política social en las sociedades en desarrollo*

Los análisis que sirven de antecedente a los estudios sobre las determinantes de la política social (Schmidt, 1982) se formularon para sociedades industriales y, aun así, el consenso teórico es escaso o, por lo menos, complejo. En esas sociedades, además, existe tradición de política social, concepto de Estado de bienestar (aun a pesar de sus crisis), la política social cumple una función reguladora de conflictos y se concentra en el ámbito social y del trabajo (Lampert, citado por Stürm) más que en los grupos marginados.

En las sociedades en desarrollo, la función de la política social, especialmente en el Cono Sur, ha sido la de integrar a grupos sociales que han tenido la fuerza necesaria para abrir el sistema político a sus demandas. Últimamente, como se vio en la capítulo V, la política social se ha dirigido hacia los grupos marginados, sin organización ni fuerza política, como los pobres urbanos, lo que no significa que se haya producido una integración de esos sectores ni que las medidas correspondieran a las demandas o necesidades de esos grupos.

## B. El determinismo económico monetarista de la política social

La premisa según la cual se puede (y es preciso) hacer la distinción entre las determinantes formadas por variables políticas y por variables socioeconómicas que afectan a la política social, tiene sólido fundamento, como lo dijimos respecto de las sociedades industriales desarrolladas, tanto en estudios nacionales como comparados. La base fundamental para ello es la diferenciación existente, dentro de la globalidad societal, en sus estructuras y procesos. Del mismo modo, también se pueden establecer catálogos de indicadores en ambos grupos de variables, susceptibles de diferenciarse entre sí o de variar según las respectivas sociedades analizadas (FG Heidelberg, 1983).

Esa posibilidad se encuentra, con limitantes muy serias, en los países objeto de nuestro estudio. Los motivos que se invocan de ordinario se originan especialmente en la separación ya señalada, de lo económico y lo político que tiene lugar en un sistema poco diferenciado.

Esta función complementaria debe considerarse en su expresión extrema, teórica y práctica, sólo en el caso chileno. Sin perjuicio de que en el siguiente punto del presente capítulo nos refiramos en detalle a las diferencias entre los países, debemos advertir que en la Argentina, la mencionada subsidiariedad nunca fue explícita, y se mantuvo una política redistributiva estática, no sólo por la vía del gasto público social, sino también por la política de empleo.<sup>38</sup> En el Uruguay, la actividad social del Estado está explicitada (sin mención a la subsidiariedad) con el detalle de todos los campos: "Objetivo... sistemas de previsión social, seguridad del trabajo, asistencia sanitaria, vivienda y educación."<sup>39</sup>

En los tres países del Cono Sur, esta actividad queda de manifiesto cuando se considera la variante monetarista<sup>40</sup> aplicada o intentada que se trata de aplicar de un modo muy disímil en cada uno de ellos. Los mentores de este modelo, especialmente en el caso chileno, son quienes abogan precisamente por una separación más clara entre la política social y la esfera económica, por considerar que ésta debe funcionar según las reglas del mercado, y que la insatisfacción de determinadas necesidades, resultantes de la insuficiencia del desarrollo de aquél, entrega al Estado una función subsidiaria que es complementariamente redistributiva.<sup>41</sup>

## C. Relaciones entre la determinante sesgada económica y la determinante política

En un marco monetarista estricto, los orígenes de las determinantes políticas y económicas de la política social corresponden a las esferas muy limitadas del Estado y del mercado. Según definiciones clásicas, el pri-

mero genera "valores autoritarios" y el segundo asigna "bienes escasos". La tarea de conformar un catálogo de indicadores para cada determinante consistiría, entonces, en precisar qué tipos de decisiones corresponden a cada esfera y cuáles aportes e insumos intervienen en ellas. Es necesario considerar, sin embargo, tres problemas: a) la medida en que el Estado es agente económico; b) hasta qué grado centraliza el Estado las decisiones políticas y c) hasta qué punto es el Estado aporte social.

El primer problema reduce la cantidad de variables "puras" económicas en la medida en que los órganos políticos adoptan una serie de decisiones de índole económica.<sup>42</sup> De algún modo está presente en este caso el llamado intervencionismo. Esta intervención puede, sin embargo, tomar muchas formas y no tiene relación con el modelo económico que se aplica. En la etapa preautoritaria en los tres países, el Estado era un gran agente productivo. Al cabo de una década la situación cambió radicalmente en Chile y se mantuvo en el Uruguay.<sup>43</sup> Ello no significa que en Chile el Estado abandonara su función económica, sino que la redujo sectorialmente y aumentó su intensidad, especialmente en la política monetaria en materia de empleo y financiamiento externo. La liberación de precios, el control salarial, la reducción arancelaria y la apertura financiera son decisiones políticas en sentido estricto.

En todo caso, el repliegue del Estado chileno deja mayor espacio y claridad para designar las variables económicas "puras" que pueden determinar la política social. Sin embargo, en la práctica existe siempre una zona en la cual las determinantes se distinguen con dificultad. Ejemplo de ello es el alto desempleo (superior al 10%) que persiste en

Cuadro 18

CHILE: INDICADORES DE DISTRIBUCION  
DEL INGRESO Y RIQUEZA

	Desempleo	PEM <sup>a</sup>	Salarios reales (1970=100)
1978	14.0	4.3	76.0
1979	13.6	3.9	82.3
1980	11.8	5.4	89.3
1981	11.1	4.8	97.3
1982	22.1	8.8	96.9

Fuente: Roberto Zahler, *Recent Southern Cone Liberalization Reforms and Stabilization Policies: The Chilean Case (1974-1982)* (versión preliminar), abril de 1983.

<sup>a</sup>Programa de Empleo Mínimo.

Chile desde 1975<sup>44</sup> y que ha repercutido decisivamente en todos los ámbitos de la política social. La gran incidencia de esa tasa de desempleo proviene de la disminución del tamaño económico del Estado, especialmente del gasto en inversiones públicas (decisión política). Sin embargo, puesto que ese factor no se explica con una tasa media tan alta y persistente, las apreciaciones acerca de las otras variables son muy diversas y se sitúan todas en la esfera propiamente económica, en el mercado. Así se sostiene, por ejemplo, que la participación de la fuerza de trabajo aumentó debido al mismo desempleo y a las expectativas del modelo; por otra parte, se arguye que el desempleo aumentó como consecuencia de la mayor importancia del sector importador frente al exportador dentro de la política de apertura al exterior.

Otra de las dificultades para distinguir las variables puras de la economía estriba en los efectos supuestos que tendría la acumulación de capital sobre las desigualdades sociales en el modelo burocrático-autoritario de O'Donnell. Teniendo presente un aumento real o la persistencia de las desigualdades sociales<sup>45</sup> la duda reside en que ella tenga relación con la acumulación de capital. Los datos nos muestran, en general, que en los tres países la acumulación de capital fue escasa o inexistente. En el caso chileno, la inversión bruta no alcanzó, en ningún año del decenio del gobierno autoritario, los niveles de la década del sesenta. En la Argentina, la elevada tasa de inversión se mantuvo en los niveles tradicionales, aunque mostró baja productividad si se consideran las bajas tasas de crecimiento del producto en los mismos años, El Uruguay fue el único caso en que se dio un aumento de la inversión bruta, aunque su nivel también fue modesto.<sup>46</sup>

#### D. La determinante política

La cuestión de saber hasta qué grado centraliza el Estado las decisiones políticas que constituyen determinantes de la política social apunta, por una parte, a la existencia de fuerzas que, actuando fuera del Estado, son capaces de tomar decisiones o de influir en ellas y, por la otra, a considerar el grado de centralización interna del gobierno. Ambos aspectos nos obligan a aclarar previamente la composición del gobierno y, por exclusión, de la oposición, en el caso en que ella intervenga realmente en las decisiones. Este problema básico proporciona en las sociedades industrializadas los elementos para constituir la determinante política,<sup>47</sup> mientras que, respecto de los regímenes del Cono Sur, nos lleva a poner en entredicho todas las definiciones ensayadas sobre ellos hasta la fecha.

Tanto el enfoque autoritario como el del Estado burocrático-autoritario definen el tipo de régimen por sus rasgos socioeconómicos, sin que se haga alusión explícita a los factores políticos. A la par que tal

omisión se considera paradójal, por tratarse de un esfuerzo conceptual referente a un tipo de régimen político, es preciso señalar que esta circunstancia inhabilita el enfoque en cuanto a su utilidad para los efectos de estudiar la política social. En efecto, el único rasgo absolutamente común en los tres países es la participación directa de los militares en el gobierno. Su mención y análisis sólo nos conducirá a determinar la conformación del gobierno (o sea el equivalente de las coaliciones de gobierno en los regímenes democráticos) y, en gran medida, la rotación ministerial y el espacio de acción de los grupos o personas civiles que participan en el gobierno. Por su parte, respecto de la oposición, el único rasgo común en los tres países es la persistencia de los partidos políticos del período preautoritario. Su análisis nos puede informar acerca de la capacidad de los grupos sociales de influir en la aceptación de sus demandas sociales.<sup>48</sup> No se puede utilizar un criterio en los tres casos estudiados que no tenga en cuenta —y además primordialmente— estos dos elementos: militares y partidos políticos. Estas dos características comunes son, en la esfera política, justamente los rasgos que permiten diferenciar los tres países por el distinto papel de los militares y las diferencias entre los tres sistemas de partidos.

Tales diferencias entre los países las veremos en el literal E del presente capítulo. Sin embargo, si tratamos de hacer analogías con las determinantes políticas de los países desarrollados, las "coaliciones" de gobierno, las crisis y los cambios ministeriales resultan ser, dentro de los sistemas dominados por las fuerzas armadas, muy distintos en los tres casos. En un extremo se encuentra Chile, con una gran continuidad militar interna y en la cúpula del gobierno, y en el otro la Argentina, con gran rotación de gobiernos dentro del dominio militar. El Uruguay se encuentra en una situación intermedia.<sup>49</sup> Sin perjuicio de indagar acerca de las coaliciones entre los grupos militares que en la Argentina puedan tener expresiones reales, lo práctico es determinar quiénes comparten el poder con los militares. En los tres países no han sido precisamente los partidos políticos, sino un conglomerado muy informe de tecnócratas, grupos políticos sin antecedentes de representación parlamentaria y políticos sin representación de sus partidos. Los cambios de coalición y las crisis de gabinete han tenido como protagonistas a los grupos civiles, mientras los militares han permanecido como integrantes invariables del gobierno.

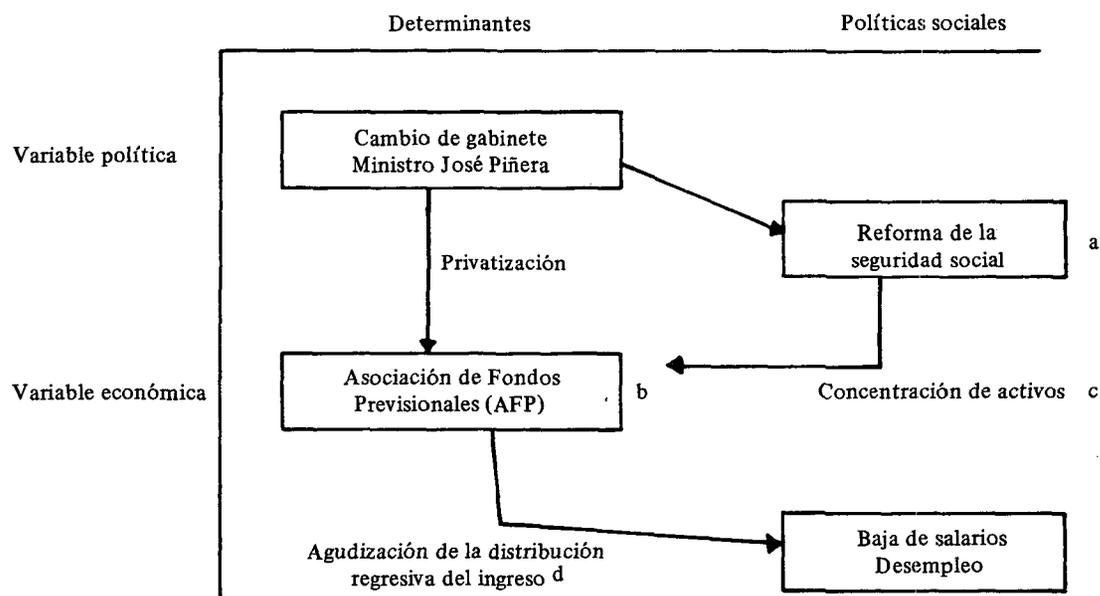
Para nuestro interés, debemos indagar si tales cambios de "coaliciones" y las crisis de gabinete han determinado cambios en la política social (o las políticas sociales, si se acepta nuestra sugerencia ya señalada de que no existe una política social). Si se comprobara que estos cambios han tenido lugar en las políticas sociales,<sup>50</sup> no hay duda de que se presentará la correlación con tales determinantes políticas. En el caso chileno, la política restrictiva de empleo y salario coincide con el primer cambio de

gabinete importante del régimen militar en abril de 1975; lo mismo sucede con la reforma laboral y la reforma del sistema de seguridad social, derivada del cambio de gabinete que llevó al Ministerio del Trabajo a José Piñera a partir de mediados de 1979. Estos ejemplos muestran un tipo de interrelación entre determinantes políticas, esfera económica y política social que no se expresa verticalmente (en orden jerárquico) sino horizontalmente y jerarquizada en cuanto al origen de la decisión. Se produce una especie de espiral en cuyo inicio se sitúa una decisión política. Al comprobar la relación entre el cambio ministerial y una determinada política social, persiste una incógnita cuya solución es sencilla en sistemas democráticos: ¿cuál es el fundamento que permite afirmar que el contenido de determinada política social corresponde a una posición o programa del nuevo integrante en la coalición? El hecho de que en el régimen militar de estos países no son los partidos sino los grupos los que comparten el gobierno con las fuerzas armadas no permite, por una parte, examinar sin dificultades acuerdos partidarios o conductas parlamentarias y, por la otra, atribuir las políticas a corrientes o fracciones internas. Los componentes de las coaliciones no ofrecen una estructura formal como referencia para conocer sus programas. Los cambios de gabinete, por lo tanto, se interpretan sobre la base de las personas y de sus grupos de referencia.<sup>51</sup>

En todo caso, sin embargo, en los tres países los militares han sido el componente decisivo de la coalición gubernamental y en ellos ha residido la decisión acerca de los cambios ministeriales. Esta característica es independiente de si las fuerzas armadas son sus instituciones (como en Chile o el Uruguay) o se encuentran más politizadas (como en la Argentina). Los militares han constituido el equivalente del "partido mayoritario" de las coaliciones (como la CDU y el SPD en la República Federal de Alemania), con la particularidad de que no necesitan imprescindiblemente el apoyo del coaliado para permanecer en el gobierno. Paradojalmente, sin embargo, en la misma línea de esta analogía parece que el programa político del coaliado mayoritario es muy precario y depende de las orientaciones que entreguen sus aliados civiles. Esto nos lleva a precisar el grado de centralización real que tiene el grupo decisorio de la coalición en las decisiones de políticas sociales. Existe una clara diferencia en la realidad de los tres países. En Chile, las fuerzas armadas han dominado la decisión presidencial de un modo absoluto, así como la administración político-administrativa (regional) y comunal; sin embargo, la política económica y su derivado social (según el marco del Estado subsidiario ya visto) ha quedado bajo la dirección y aplicación real de la tecnocracia, la que, bajo el Ministro Sergio de Castro, durante el período 1975-1981, mantuvo una línea política muy congruente y una gran cohesión entre su personal.<sup>52</sup> Algo similar ocurrió en la Argentina entre 1976-1981, durante el período del Ministro Martínez de Hoz, a

Cuadro 19

**DETERMINANTES POLÍTICAS Y ECONÓMICAS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.  
CAMBIO DE GABINETE Y REFORMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN CHILE**



<sup>a</sup>Establecida por el Decreto Ley N° 3.500 de noviembre de 1980.

<sup>b</sup>Entidades privadas autorizadas para recibir las imposiciones de los afiliados en cuentas de capitalización individual.

<sup>c</sup>Entre agosto de 1981 y julio de 1982 los fondos acumulados en las AFP llegaron a los 18 000 millones (aproximadamente 100 millones de dólares) (Fuente: Mensaje Presidencial, 11 de septiembre de 1981 - 11 de septiembre de 1982, p. 311).

<sup>d</sup>Esta tendencia es supuesta y se basa en que la concentración de activos no está sujeta a ningún régimen tributario especial, por lo que —antes del plazo en que las pensiones se paguen— las AFP obtienen un ingreso neto.

pesar del mayor grado de politicidad y, por lo tanto, de fraccionamiento de los militares argentinos.<sup>53</sup> En la Argentina, sin embargo, la autonomía de los aliados civiles fue menor.

La conformación e influencia de la oposición y su posible papel en las decisiones es muy diferente en los tres países, tanto o más diferente que en lo relativo a la conformación del régimen militar. Como primera observación, se comprueba que, oficialmente, en ninguno de los tres países se permitió la existencia de la oposición y que en los tres casos ésta tuvo algún tipo de expresión. La instalación de los regímenes autoritarios fue "contra los partidos" y quizá tal pretensión fue la causa de su supervivencia.

En segundo lugar, es necesario decir que la fase autoritaria no afectó al espectro partidario, sólo quizá en cuanto a que la mayoría de sus integrantes formó parte de la oposición. Sin embargo, el sistema de partidos en Chile siguió siendo pluralista,<sup>54</sup> en el Uruguay predominantemente bipartidista,<sup>55</sup> y en la Argentina bipartidista con partido dominante.<sup>56</sup> La oposición en cada uno de los tres casos mantuvo las características de los sistemas políticos.

La oposición no partidista —sindicatos u otro tipo de organizaciones sociales— no se puede desligar de los partidos. En su gran mayoría es expresión de éstos, aunque sólo sea a través de vínculos personales o de adhesión ideológica y no organizacional. El caso argentino es el ejemplo más claro, con la vinculación entre el movimiento sindical y el peronismo, según la cual aquél es la principal manifestación de éste,<sup>57</sup> lo que, dado los largos períodos de prohibición del peronismo, ha transformado esta mimetización en una práctica habitual. En Chile los sindicatos ya estaban totalmente politizados durante el período 1971-1973 y los líderes y las organizaciones que han funcionado después de 1973 han respondido a ese esquema. En el Uruguay hay cierta independencia de los sindicatos respecto del sistema de partidos, por su rigidez y la no admisión de los partidos de centro-izquierda e izquierda.

Por lo menos en la Argentina y Chile, la oposición, mediante los mecanismos políticos elitistas que pudiera haber puesto en marcha, especialmente por conducto de los sindicatos y otras organizaciones gremiales o sociales, ejerció presión con limitaciones (en Chile) y con mucho poder (en la Argentina) sobre las decisiones de políticas sociales. En este aspecto, sin embargo, debemos especificar de nuevo acerca de qué políticas sociales se trata. Es evidente que la presión principal se ejerció sobre el empleo y los salarios, aspecto en el cual el éxito de los sindicatos argentinos fue tal que limitó de manera decisiva la aplicación verdadera del modelo neo-liberal, según las líneas del proceso chileno. Es probable que en la esfera de la salud —ligada a la seguridad social— los sindicatos hayan ejercido cierta presión.

La oposición influye en las políticas de educación y salud por intermedio de organizaciones profesionales y en cierto modo religiosas. Especialmente delicados son los aspectos de la política de educación superior y salud pública. Sin embargo, la preocupación de estos sectores tiene también un aspecto reivindicativo, pues siempre está presente el factor empleo/salario o, como en el caso de la municipalización de la educación en Chile, la seguridad social.

La tercera interrogante acerca del carácter de agente social que pudiera tener el Estado encierra una especie de tautología en cuanto a que por ello debiera entenderse "política social". Sin embargo, la respuesta apunta más precisamente a despejar un tipo de variable netamente "social" y a separarla de la económica.<sup>58</sup> Debemos precisar qué tipo de decisiones adopta el Estado como entidad explícitamente social, con relativa autonomía del funcionamiento del mercado o de las interacciones entre las fuerzas políticas. Esta esfera se manifiesta en el gasto fiscal social y en los servicios sociales. No debe confundirse el tratamiento de estos factores, como elementos de las determinantes, con el carácter de productos de los procesos de decisión de las políticas sociales. En los tres países, especialmente en la Argentina y el Uruguay, su temprano desarrollo social causó una preocupación fiscal, independientemente del ideario (o "estilo") de desarrollo que inspiraba a los diferentes gobiernos. Aun cuando se adopte la posición extrema del Estado subsidiario, la estructura socioeconómica exige un mínimo de mantenimiento cuyo volumen lo determina el nivel de los diversos indicadores. Por lo demás —como ocurre en el caso chileno—, en estos países es casi imposible percibir un menoscabo del desarrollo social en el corto plazo, aun cuando ciertos antecedentes cualitativos lo puedan sugerir.

A esta altura del trabajo, es preciso insistir en la importancia de los factores empleo y salarios, los que explican fundamentalmente el posible resultado regresivo de las políticas sociales en la época en estudio, al afectar el acceso de los usuarios a los servicios. La transformación de éstos, al integrarlos a la esfera privada (salud o seguridad social) o a las municipalidades (como la educación en Chile), no puede explicar por sí sola lo progresivo o regresivo del producto social, y tampoco un mayor o menor gasto fiscal social por funciones. Aún más, como se demostrará con datos cuantitativos, si no se consideran los factores empleo y salarios, el aumento de los productos<sup>59</sup> y del gasto observado en los tres países parecería como progresivo en varios de los componentes de las políticas sociales. (Véase el cuadro 4.)

Los casos extremos son los de Chile y el Uruguay en materia de discontinuidad de servicios, sin perjuicio de la escasa variación de los productos sociales. En el Uruguay —a pesar de haberse debatido<sup>60</sup>— no se modificó radicalmente el sistema de seguridad social y se aumentó la cobertura de la población; tampoco se varió el sistema de asistencia de

salud, habiéndose preservado el volumen de matrícula y la gratuidad de la enseñanza, inclusive a nivel universitario.<sup>61</sup> En Chile se privatizó la capitalización de seguridad social, se restringió la gratuidad en los servicios de salud<sup>62</sup> y se aumentó el costo de la educación superior.

En el Uruguay, el gasto social total ha permanecido invariable, así como el gasto social por funciones como porcentaje del PIB.

En la Argentina, la presión para mantener el gasto social influyó decisivamente en la inviabilidad del proyecto económico de Martínez de Hoz respecto del sector público, consistente en reducir el gasto orientado al pago de remuneraciones (reducción de personal) y a las empresas públicas (reorganización, privatización y eliminación de su déficit).<sup>63</sup> Por el contrario, el sector público gastó y se endeudó más en los últimos años de la década de los setenta, justamente en remuneraciones, servicios y empresas estatales.<sup>64</sup>

#### E. El componente social de la determinante política

Hemos visto, en los tres países del Cono Sur, que la aplicación de un modelo económico de base ideológica común (neoliberal o monetarista) puede darse en una relativa autonomía de los factores económicos que influyen en las políticas sociales, en la medida en que, en mayor o menor grado, el mercado funciona como mecanismo de asignación de recursos y que de él se originen efectos sociales. Del mismo modo, la estructura social de estos países, en la medida en que mantiene un desarrollo de raíces independientes del modelo neoliberal, se convierte en un componente autónomo de la determinante socioeconómica de la política social, inclusive con autonomía de las organizaciones que pudieran representar sus estratos y que pertenecen a la determinante política, como ya hemos visto.<sup>65</sup>

En primer lugar, la estructura demográfica de los tres países se destaca dentro de América por dos factores principales que influyen en las exigencias sociales a que se ven enfrentados el gobierno y la estructura económica: la baja tasa de crecimiento de la población y el alto porcentaje de población urbana. Ambas características influyen en la regularidad o mantenimiento de los servicios sociales y en los mecanismos más apropiados para planificar o diagnosticar las necesidades sociales. Además, contribuyen —especialmente el grado de urbanización— a la confección de sistemas (de educación o salud, etc.) más homogéneos, capaces de abarcar globalmente a más beneficiarios. Estas características no son comunes en la mayoría de los países de América Latina con gran crecimiento demográfico y alto porcentaje de población rural.<sup>66</sup>

Cuadro 20

## ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY: GASTO FISCAL SOCIAL POR FUNCIONES

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Argentina<sup>a</sup></b>										
Educación	1	3	8	12	30	99	277	283	2 070	4 767
Salud	1	1	2	3	7	55	87	208	431	941
Seguridad social	6	8	16	27	67	276	781	2 773	7 700	19 579
Vivienda	-	-	1	2	7	40	82	395	1 161	2 684
Gasto total <sup>b</sup>	22	34	59	95	282	1 340	3 263	9 299	24 927	54 015
<b>Chile<sup>c</sup></b>										
Educación	455.18	502.98	354.7	380.2	274.8	312.07	401.4	456.0	521.8	529.4
Salud	202.2	242.3	229.6	187.7	129.1	121.3	148.6	172.7	179.5	221.0
Seguridad social	386.7	372.7	213.3	213.7	249.0	193.6	293.6	341.5	407.5	444.6
Vivienda	158.0	156.2	177.8	176.2	68.8	66.1	80.8	67.5	80.4	86.1
Gasto total <sup>b</sup>	2 643.7	2 830.9	3 805.5	2 610.2	1 763.3	1 797.8	2 184.6	2 545.0	2 884.9	3 183.8
<b>Uruguay<sup>d</sup></b>										
Educación	-	29	71	133	215	346	512	567	1 092	1 779
Salud	-	5	28	62	74	118	177	356	545	985
Seguridad social	-	159	246	548	847	1 511	2 007	3 303	4 731	9 745
Vivienda	-	1	2	4	7	6	2	31	27	13
Total gasto <sup>b</sup>	-	306	580	1 084	1 877	3 054	4 676	7 068	11 612	20 442

Fuente: Argentina y Uruguay: FMI, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1982; Chile: ODEPLAN, *Informe Social*, 1981.

<sup>a</sup>Miles de millones de pesos.

<sup>b</sup>Gasto fiscal total.

<sup>c</sup>Millones de dólares de 1976. Gasto fiscal, excluido el servicio de la deuda.

<sup>d</sup>Millones de pesos.

Cuadro 21

**ARGENTINA, CHILE Y URUGUAY: GASTO FISCAL  
COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Argentina <sup>a</sup>	16.5	17.2	16.0	16.5	19.4	19.4	17.8	15.7	18.0	17.9	19.2
Chile	26.4	31.1	31.2	44.9	32.4	27.4	25.8	24.9	23.8	22.8	23.2
Uruguay	-	-	24.6	22.6	23.8	23.0	24.2	23.5	22.9	22.1	23.8

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico; Chile: *Estado de la Hacienda Pública*.  
<sup>a</sup>No incluye el gasto de las provincias.

Un segundo factor social es la estratificación. Si se toma la población económicamente activa, se constata en estos tres países la tendencia hacia la urbanización, inclusive más marcadamente que en el crecimiento demográfico respecto del total de América Latina. Sin embargo, en la desagregación de las cifras, se advierten tendencias inclusive contrarias al resto del continente en cuanto al porcentaje del sector urbano empleado en el subsector informal y del sector rural empleado en la esfera tradicional. Estos indicadores debieran mostrar un retroceso —dentro de las

Cuadro 22

**URUGUAY: GASTO POR FUNCIONES**

(Porcentajes)

	1978	1979	1980	1981 <sup>a</sup>
Educación	11.7	13.4	12.1	11.3
Salud	7.2	6.2	6.7	5.4
Seguro social	20.7	14.5	30.2	31.4
Vivienda	2.8	2.4	2.2	1.8
Defensa <sup>b</sup>	13.1	15.5	14.9	18.5

Fuente: Contaduría General de la Nación.

<sup>a</sup>Primer semestre.

<sup>b</sup>Como referencia del gasto no social.

Cuadro 23

**ARGENTINA: GASTOS DE CONSUMO DEL SECTOR PUBLICO**

(Administración pública)

(1970=100)

	Remuneraciones	Bienes y Servicios	Total
1973	109.7	110.6	110.0
1974	113.7	128.8	118.4
1975	122.4	104.0	116.7
1976	122.1	125.1	123.0
1977	120.6	156.3	131.7
1978	118.2	195.4	142.4

Fuente: FIDE, *Coyuntura y desarrollo*, Nº 22, junio de 1980, p. 40.

Cuadro 24

**TASAS MEDIAS ANUALES DE CRECIMIENTO  
DE LA POBLACION TOTAL**

*(Por mil)*

	1970-1975	1975-1980	1980-1985	1985-1990
América Latina	26.99	27.28	27.13	26.42
Argentina	13.42	12.90	11.65	10.33
Chile	17.10	17.21	16.89	15.83
Uruguay	1.30	5.69	7.52	8.44

Fuente: CELADE, *Boletín Demográfico*. Año XII, Nº 23, Santiago de Chile, enero de 1979.

Cuadro 25

**PROYECCION DE LA POBLACION URBANA**

*(Porcentajes)*

	1970	1975	1980	1985	1990
América Latina	57.61	61.07	64.43	67.65	70.71
Argentina	78.48	80.67	82.67	84.51	86.19
Chile	75.18	78.30	81.11	83.59	85.77
Uruguay	80.83	82.91	84.78	87.47	87.99

Fuente: CELADE, *Boletín demográfico*. Año XII, Nº 23, Santiago de Chile, enero de 1979.

tendencias urbanas— del grado de modernización de la fuerza de trabajo. Sin embargo, indican también procesos sectoriales como el deterioro del sector moderno agrícola en el Uruguay. Es preciso agregar que el aumento del empleo informal urbano y del tradicional agrario presiona en gran medida sobre los servicios sociales en la medida en que se trata de sectores que, por definición, se encuentran excluidos de los beneficios sociales como la seguridad social y la salud.

Si se considera la estratificación por ocupaciones y niveles de ingresos, los tres países mostraban, hasta la iniciación de los modelos neoliberales, tendencias simultáneas al incremento del sector terciario y a la expansión de las clases medias más pronunciadas que el promedio de América Latina. Las contracciones del período neoliberal, particularmente en lo concerniente al sector industrial, como consecuencia de la apertura al exterior (especialmente en Chile), afectaron este proceso y se manifestaron en el aumento de los sectores informales de empleo, como ya vimos. Sin embargo, simultáneamente con este deterioro, se comprobó la gran estabilidad de la estructura social en estos países pues, al contrario de lo que se suponía, más que una "proletarización" de la clase media, tuvo lugar una reubicación en las ocupaciones, especialmente en Chile, donde el enorme despido de funcionarios,<sup>67</sup> del sector público no redujo el volumen de la clase media sino que alteró la estructura ocupacional. El gran efecto del desempleo, como producto de la reducción drástica del sector público, repercutió más en los obreros de la construcción y en los trabajadores de las empresas públicas. La contracción del empleo público, por otra parte, se concentró en los llamados servicios de fomento de actividades productivas y en las empresas públicas, con aumento del empleo (la proporción) en los servicios sociales.<sup>68</sup>

En la Argentina, el mantenimiento de la clase media, a pesar de la caída o el estancamiento de la producción durante toda la última década, se debe al aumento del sector terciario y a otros factores, como la abrupta

Cuadro 26

**CHILE: ESTRATIFICACION POR OCUPACIONES**

(Porcentajes)

Estrato	1960	1970	1980
Clases empresariales	1.9	2.2	3.1
Clases medias	34.6	40.0	39.7
Clases obreras	24.9	20.2	17.8
Trabajadores manuales no proletarios	28.2	24.6	22.9
Otros (sin información)	10.4	13.0	16.5
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Javier Martínez B. y Eugenio Tironi B., *Estratificación y cambio social en Chile en la década del setenta* (E/CEPAL/R.349), Santiago de Chile, CEPAL, 1984.

Cuadro 27

**ARGENTINA: POBLACION OCUPADA POR RAMA  
DE ACTIVIDAD ECONOMICA EN EL  
GRAN BUENOS AIRES**

	Miles		Porcentajes	
	1974	1980	1974	1980
Total PO urbana	3 255.2	3 382.7	100.0	100.0
Industria	1 212.7	1 033.3	37.0	30.6
Electricidad	36.0	38.4	1.1	1.1
Construcción	198.1	320.8	6.1	9.5
Comercio	548.9	626.8	16.9	18.5
Transporte	232.0	216.2	7.1	6.4
Finanzas	142.1	196.9	4.4	5.8
Servicios	885.4	950.3	27.2	28.1

Fuente: Carlos Filgueira, "Transformaciones recientes en los países de la costa atlántica", CEPAL (versión preliminar), Santiago de Chile, diciembre de 1983.

disminución de la migración de los países vecinos y el inmovilismo de la población rural. El crecimiento de Buenos Aires, muy dinámico en las décadas pasadas, prácticamente se estancó en la presente.

Por su parte, la relativa inalterabilidad de la estructura social uruguaya también tiene, en parte, un origen demográfico, derivado de la emigración —llamada "selectiva"— que tuvo lugar especialmente en los años posteriores a 1973. El predominio, entre los emigrantes, de los tramos de edad de 20-24 años (36.6 del total de los migrantes) produjo una disminución en el empleo y, por lo tanto, en la estratificación basada en los ingresos. La población, sin embargo, envejeció, se produjo un aumento de la desproporción ya creciente entre la población activa y la población dependiente, lo que a su vez influyó directamente en el financiamiento de la seguridad social y la salud.

Por categorías de ocupación, la tendencia observada en la Argentina y en Chile hacia el aumento del sector terciario tuvo en el Uruguay una expresión más moderada. Sin embargo, en el período 1971-1979 los sectores que incrementaron más su participación fueron el comercio, los seguros, los bancos, etc.

Cuadro 28

URUGUAY: CATEGORIA DE LA OCUPACION<sup>a</sup>

Rama de actividad	Empleado u obrero privado	Empleado u obrero público	Patrón	Cuenta propia	Trabajador familiar	Total
Manufacturas	1.7	-1.3	-0.9	-1.6	-	-2.1 (32.7)
Construcción	0.3	-0.5	-0.3	-0.2	-	-0.7 (3.7)
Gas, agua y energía eléctrica	-0.2	-0.8	-	-	-	-0.9 (2.5)
Comercio, seguros, bancos, inmobiliarias y servicios a empresas	4.1	-0.2	-0.1	0.9	-0.1	4.6 (16.9)
Transporte	0.6	-1.8	0.1	-0.1	-	1.2 (8.5)
Servicios gubernamentales, instrucción, salud, perso- nales, reparaciones, etc.	0.2	0.6	-0.6	-0.3	-	-0.1 (35.6)
<b>Total</b>	<b>6.7</b>	<b>-4.0</b>	<b>-1.8</b>	<b>-1.3</b>	<b>-0.1</b>	<b>-0.4</b>
-	(50.4)	(28.7)	(5.0)	(14.7)	(1.2)	(100.0)

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, datos de la Encuesta de Hogares.

<sup>a</sup> Los valores entre paréntesis corresponden a la distribución relativa de la ocupación a 1971.

## Capítulo VIII

### INTERSECTORIALIDAD Y SECTORIALIDAD. CONCEPTOS Y UN CASO EMPIRICO: LA SEGURIDAD SOCIAL

#### A. Los sectores de la política social

Aunque la expresión misma "política social" tiene en América Latina una connotación predominantemente académica y aparece en el lenguaje oficial y político sólo en la formulación de los planes nacionales de desarrollo,<sup>69</sup> hemos visto que podemos abordar su definición analizando sus componentes o sectores. Estos son, de acuerdo a la casi unanimidad de las fuentes, la seguridad social, la educación, la salud y la vivienda. Además, en un nivel especial, como veremos, se debe considerar también el empleo. Si se está de acuerdo en que una de las posibilidades de definir "política social" en América Latina es a través de sus sectores, debemos admitir, por consiguiente, que éstos difieren enormemente entre sí, lo que hace de aquella definición algo muy complejo.

Pero antes, es necesario reiterar que, al contrario de lo que sucede con la mayoría de las "políticas", el adjetivo —en este caso "social"— no tiene fuerza definitoria o conceptual en sí mismo. Esto no ocurre, por ejemplo, con los adjetivos "internacional", "económico" o "comercial". En efecto, la seguridad social o la educación no son políticas en sí mismas, sino servicios,<sup>70</sup> cuyo funcionamiento se rige por las políticas respectivas. Entonces podemos hablar con mayor propiedad, por ejemplo, de "política de seguridad social" o de "política de educación", que de "política social".

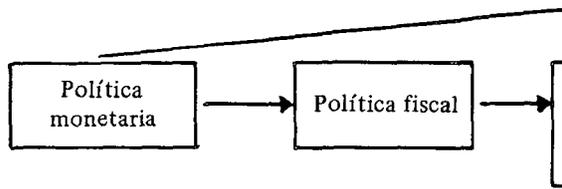
Teniendo presente esta primera advertencia, pareciera ser aún más difícil definir o precisar la función de la política social, en la medida en que la diferencia sustantiva entre sus sectores conduce a diferentes funciones (tantas como componentes tenga la política social: seguridad social, educación, salud, etc.) las que, entre sí, pueden guardar relaciones de jerarquía (principales y subordinadas), de causalidad o, simplemente, ser

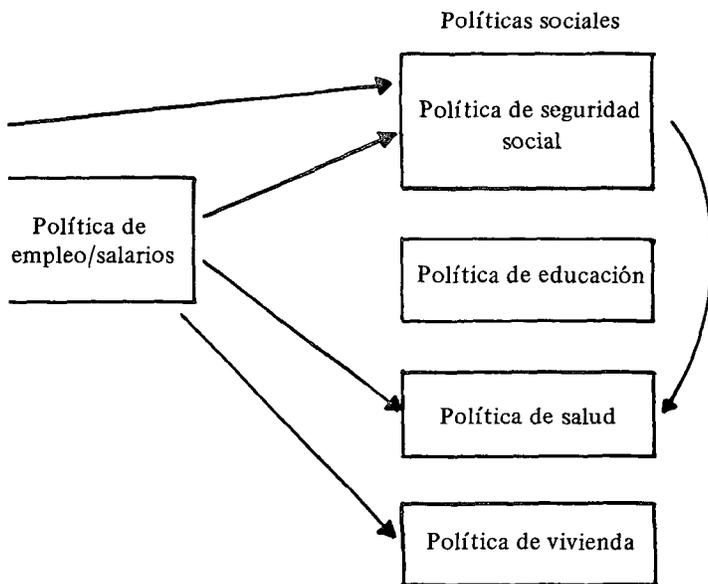
contradictorias. Esto nos conduce a poner en duda la singularidad de la política social en cuanto a su carácter constitutivo del proceso político.

Estas diferencias entre los componentes de la política social y, posiblemente, entre las funciones que cumplen se puede graficar en un nivel teórico, pero aparece con toda nitidez en lo empírico. Sólo considerando las diferencias de volumen de las demandas manifiestas (no latentes) que presionan sobre los distintos componentes pueden establecerse grados de importancia entre las funciones que cumplen, como impacto, la respuesta o satisfacción que se les otorgue por parte del sistema político. La seguridad social y la educación se ven afectadas por las demandas globales de la población, mientras que la salud y, especialmente, la vivienda son objeto de demandas parciales. Las políticas, en los dos primeros ejemplos, por consiguiente, deberían jugar un papel de legitimación global, mientras que en el caso de las demandas parciales, deberían ajustarse más a los grupos demandadores. Si establecemos relaciones de causalidad entre las cuatro funciones, éstas tenderán a diferenciarse más, como ocurriría si se comprobara una correlación entre determinados grados de educación y el mayor o menor acceso a la vivienda o entre la amplitud de la cobertura de la seguridad social y el acceso —o la necesidad de acceso— a los servicios de salud. La integración del empleo —o de la política de empleo— en la política social traería aún mayor complejidad a este cuadro, que se convertiría en un sector clave en estas relaciones causales, no sólo entre los otros componentes de la política social, sino entre éstos y los de la política económica propiamente tales, como lo exponemos, a título de ejemplo, en el siguiente cuadro que detallaremos más adelante.

La posibilidad de presentar gráficamente en teoría los componentes de la política social y sus funciones se puede explicar con mayor claridad a la luz de algunas experiencias empíricas, como la de los tres países objeto de nuestro estudio. Si consideramos, de un modo general, el caso de Chile en la fase autoritaria, se puede advertir la significación de la política de seguridad social, que la hace relativamente autónoma respecto de los otros componentes de la política social, al considerar la globalidad del modelo aplicado y el proceso seguido. La función de la política de seguridad social —sin perjuicio del impacto que tenga desde el punto de vista estrictamente social— se sitúa en el marco de la macroeconomía del modelo autoritario-monetarista chileno, al haberse constituido en una de las tres mayores fuentes de la concentración de la riqueza en estos años<sup>71</sup> y, por consiguiente, en uno de los atributos de la política monetaria, a su vez básica en el modelo económico chileno. En el otro extremo, la política educacional, cuyos resultados no cambiaron significativamente en todo el curso de la etapa autoritaria, ha jugado un papel de carácter político, en la medida en que, mediante el traspaso de la enseñanza fiscal básica y media a la jurisdicción de las municipalidades, contribuyó a fortalecer el sistema

Política económica





de descentralización formal, pero con una centralización real (de información y control) de carácter político-administrativo llevada a cabo por el régimen militar.<sup>72</sup>

Como podemos apreciar, tomando en cuenta sólo dos componentes de la política social y en un solo país, aparecen, por una parte, dos funciones distintas en el proceso y en el sistema político y, por la otra, una relativización de los aspectos cuantitativos debida a los factores cualitativos.

## B. Intersectorialidad

La interrelación práctica de los problemas sociales y la necesidad de coordinar del modo más racional los servicios sociales ha producido una creciente preocupación por el tema de la intersectorialidad. Hasta ahora, el concepto encierra una aspiración cada vez más expresa en los programas de gobierno y un ámbito de preocupación de algunas organizaciones internacionales (OMS/OPS, ILPES).

La intersectorialidad está estrechamente vinculada al origen de las políticas sociales, por cuanto se ha comprobado que gran parte de los efectos sobre los sectores sociales son producidos por políticas formalmente ajenas a ellos o por otros sectores. Una decisión sobre comercio internacional o sobre aspectos monetarios puede tener efectos directos sobre el empleo y, por esa vía, en todos los otros sectores sociales. Si al adoptarse una política macroeconómica se hubiesen tenido en cuenta los efectos sociales más o menos precisos, seguramente se hubiera producido un proceso más complejo, pero más integral de decisión.

Para evitar tales interacciones no previstas ni detectadas, hasta que se producen consecuencias irreversibles, se ha tendido a mejorar la coordinación institucional de los sectores sociales, especialmente por conducto del ministerio u oficina de planificación, o mediante mayores vinculaciones formales entre los ministerios.

Más complejo es aún el problema de la intersectorialidad en el plano no formal o institucional de las decisiones. Los actores políticos, y especialmente los agentes sociales, tienen dificultades muy serias para regular demandas tan variadas como las que pueden producirse en la fase de formulación de las políticas. Cada grupo de presión luchará con un espíritu "sectorial" para obtener la satisfacción de sus respectivas demandas y los partidos —y el gobierno, por lo tanto— se verán presionados a observar una conducta reactiva más que planificadora, lo que producirá la carencia de estructuración, la falta de racionalización en la asignación de recursos y la hipertrofia institucional. El resultado de esta conducta, propia de todos los gobiernos de la región, es un relativo éxito transitorio, pero una acumulación de frustraciones en el mediano plazo, por el lado de

la presión social, y una menor capacidad de maniobra desde el lado de la administración del gobierno, debido a lo inmanejable que se ha tornado la estructura estatal.

Como veremos, la seguridad social es el mejor ejemplo de este proceso en el Cono Sur. Lo interesante es que los regímenes autoritarios no han sido una excepción a la regla señalada. Aunque las presiones no han provenído de los sectores tradicionales, sindicales y de las clases medias, debido a la inmovilidad política, sí se ha producido una presión, que ha dado frutos en el caso chileno, de los grupos empresariales para obtener la privatización de los sistemas y con ello una fuente de concentración de activos. Sin embargo, el cambio del sistema no alteró la falta de estructuración, tanto por la permanencia obligada de los sistemas anteriores como por la multiplicidad de las entidades previsionales del nuevo sistema. En otras palabras, durante el autoritarismo persistió la tradición clientelista del Estado, no obstante que los mecanismos de presión y de decisión han sido menos transparentes que en un sistema democrático para observar el proceso de ingreso de demandas de estructuración institucional y de retroalimentación a través de los beneficiarios.

### C. La seguridad social en América Latina y el Cono Sur

#### 1. *La seguridad social en América Latina*

Aunque en la documentación latinoamericana se consideran definiciones amplias de la seguridad social que la equiparan a la política social,<sup>73</sup> se acepta que aquella tiene por objeto proteger a toda persona contra los riesgos o contingencias a los que se enfrenta. Estos riesgos afectan la disminución o privación del ingreso y tienen origen biológico o laboral. En algunas definiciones se incluye al Estado o al gobierno como agente proveedor de los beneficios destinados a paliar esos riesgos<sup>74</sup> y en otras se limita tal función al ámbito individual.<sup>75</sup>

Dentro de los marcos dados por los riesgos y contingencias, la concepción latinoamericana de seguridad social se integra en la tradición globalizante derivada del Informe Beveridge y de los conceptos más actuales originados en la OIT. Esta concepción supone la concordancia respecto de los ámbitos de cobertura y los principios que deben orientar los programas de seguridad social.

Los ámbitos o componentes del concepto de seguridad social según esta noción son: a) las pensiones de jubilación en casos de vejez o invalidez, b) la asistencia médica por enfermedad y maternidad, c) el seguro por accidentes del trabajo, d) el seguro por desempleo y e) las asignaciones familiares.

Los principios que rigen la seguridad social, por su parte, serían: a) la universalidad (protección a la población entera sin distinción de raza, sexo, edad y nacionalidad), b) la integralidad (carácter total de la protección, beneficios adecuados y suficientes), c) la solidaridad ("El seguro social es una empresa de comunidad") y d) la unidad (no discriminación entre los sistemas).<sup>76</sup>

La realidad latinoamericana ha puesto en evidencia el carácter normativo de estos elementos, cuya verificación debe considerarse según ellos se den conjuntamente. Los principios adquieren vigencia en la medida en que se abarcan los ámbitos de la seguridad social. En general, se puede afirmar que las pensiones, las enfermedades, la maternidad y los accidentes del trabajo están cubiertos en todos los países de la región. Parcialmente existen sistemas de seguro de desempleo y de asignaciones familiares. El volumen de la población protegida es muy variable según los países, así como la cantidad y calidad de las prestaciones. La misma heterogeneidad se observa en materia de unidad de los sistemas.

## 2. *La seguridad social en la Argentina, Chile y el Uruguay. Generalidades sobre sus peculiaridades comunes*

Los tres países del Cono Sur fueron los primeros en iniciar programas de seguridad social en América Latina en el sentido moderno de la expresión. Especialmente en las primeras décadas del siglo, en estos tres países se inició el establecimiento de "cajas" para determinados sectores de trabajadores,<sup>77</sup> así como la promulgación de cuerpos legales destinados a garantizar determinados derechos sindicales. Esta característica común, ligada al temprano desarrollo social de estos tres países (urbanización, clases medias, terciarización, alfabetismo, etc.) agrupa a los sistemas de seguridad social en la categoría de los llamados "antiguos",<sup>78</sup> cuya evolución tiene las siguientes características:

### a) *Protección amplia de la población*

A principios de la década del setenta en los tres países el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) protegida por los sistemas de seguridad social superaba el 65%,<sup>79</sup> lo que representaba un nivel muy alto en América Latina. El aumento de la población protegida por los programas de seguridad social tuvo lugar, en el transcurso del siglo, de modo inorgánico y los diversos grupos sociales se sumaron a los beneficiarios en la medida en que presionaban con éxito al sistema político o llegaban a ser parte de él por conducto de los partidos políticos.<sup>80</sup>

b) *Multiplicidad y descentralización de los sistemas*

La modalidad del proceso de formación de los sistemas de seguridad social en los tres países, según la cual el Estado actuaba conforme las presiones de diversos grupos y no guiado por un criterio planificador (o por lo menos que manifestara la iniciativa pública), contribuyó no sólo a la multiplicidad de los sistemas ("cajas"), sino también a la diferenciación de las contingencias o riesgos incluidos y de los beneficios otorgados. Junto a los grupos tradicionalmente privilegiados por su poder de presión (militares, jueces, empleados públicos), a los sectores más organizados dentro de los obreros, una serie de grupos como los empleados bancarios y de los hipódromos en Chile establecieron sistemas propios cuyos beneficios y administración no tenían relación con cualquier criterio mínimamente planificado. El surgimiento de esta multiplicidad de sistemas obedeció, en parte, a la diferenciación sociopolítica alcanzada en los tres países, al clientelismo radicado en la estructura parlamentaria y, especialmente, a las proyecciones de permanente progreso económico que se hacían tanto en los años previos a la crisis como en la optimista década del cincuenta en los tres países.

c) *Desproporción creciente entre activos y pasivos*

Especialmente en la Argentina y el Uruguay la evolución demográfica regresiva se sumó al aumento acelerado de la población protegida para originar una desproporción entre la población que contribuía al fondo de pensiones y aquella que recibía sus beneficios.<sup>81</sup> Esta tendencia se vio agravada por la flexibilidad establecida para la edad de jubilación y por la evasión del pago de las contribuciones por parte de los empleadores.

El resultado de la suma de estos factores fue un aumento considerable de las obligaciones por parte del Estado para sufragar el financiamiento de los sistemas de pensiones y, como consecuencia de las crisis económicas que estos tres países han enfrentado en las últimas décadas, una pérdida cada vez mayor del valor de los beneficios otorgados por la seguridad social.<sup>82</sup>

Los tres países son, asimismo, los más adelantados en materia de seguridad social en la región (medida en la amplitud de la protección y de la diversidad de los beneficios) y fueron los más afectados en el período de la postguerra por el estancamiento del crecimiento, el déficit fiscal y la inflación.<sup>83</sup>

d) *Crisis del financiamiento del sistema*

Este aspecto se refiere a varios problemas que, en conjunto, originan la insolvencia del sistema y, en una dimensión más amplia, el incumplimiento de los principios generales de la seguridad social que hemos señalado:

- Se produce una desvinculación entre las contribuciones y los beneficios, tendiéndose a establecer un sistema de "reparto" más que uno de capitalización en la previsión social.<sup>84</sup>

- Las contribuciones al sistema se consideran como un impuesto al factor trabajo, lo que produce la evasión, por una parte, y por la otra, un desmedro de la capacidad de ahorro real, aparte de los efectos en materia de empleo y salarios.

- La multiplicidad de sistemas y la complejidad de los sectores y sus beneficios significan un elevadísimo costo de administración radicado fundamentalmente en los gastos de remuneraciones de personas.<sup>85</sup>

- Utilidad baja o inexistente de la inversión de las reservas. Este aspecto, ligado a la tendencia hacia un sistema de reparto que ya hemos mencionado, es una consecuencia de la inflación crónica de estos países, en los que prácticamente no se produce un excedente susceptible de ser invertido. En el caso de la Argentina, donde se produjeron excedentes hasta la década del cincuenta, tuvo lugar un proceso de "expropiación de reservas" mediante el otorgamiento de títulos que eliminaron la garantía de reservas.<sup>86</sup>

### 3. Diferencias generales entre los tres países

Dentro de las características comunes señaladas existen algunas variaciones entre los tres países. Ellas tienen lugar especialmente en cuanto a los distintos tipos de contingencias o riesgos que cubren los sistemas y a la multiplicidad de éstos.

En cuanto a las pensiones de vejez, invalidez o muerte, los tres países crearon sistemas muy tempranamente, si bien Chile fue el primero en erigir un sistema general en 1924. En cuanto a los riesgos de enfermedad y maternidad la Argentina y el Uruguay fueron los últimos países en incluirlos dentro de la seguridad social. Cabe señalar que durante largo tiempo los servicios de salud estuvieron a cargo de las mutualidades y que sólo en 1970 se estableció un seguro de enfermedad en la Argentina. Por otra parte, únicamente en el Uruguay y Chile (en el ámbito latinoamericano) existen programas de desempleo, los cuales, además, son muy limitados en cuanto a cobertura y beneficios. El Uruguay es la excepción en materia de accidentes del trabajo, ya que no existen seguros sociales, sino una institución específica: el Banco de Seguros del Estado.

Respecto de la multiplicidad de sistemas, Chile es el caso extremo. Según Mesa-Lagos, antes de la reforma de 1980, existían 160 cajas o fondos de previsión y aproximadamente 1 150 sistemas suplementarios incluidos en las negociaciones colectivas.<sup>87</sup> Esta dispersión de sistemas coexistía con una gran centralización en la regulación de la seguridad social, a cargo de un organismo estatal: la Superintendencia de Seguridad Social.

Cuadro 29

**ORDENAMIENTO DE LOS PAISES SEGUN LA DESIGUALDAD  
DE SUS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL<sup>a</sup>**

Indicadores	Argentina	Chile	Uruguay
Aparición de legislación <sup>b</sup>	3	1	2
Cobertura <sup>c</sup>	3	2	1
Financiamiento <sup>d</sup>	1	2	3
Beneficios <sup>e</sup>	3	2	1
Orden global	3	1	2

Fuente: Carmelo Mesa-Lago, 213/219 (adaptado). *Op. cit.*, 1978.

<sup>a</sup>Cuanto más alto es el número mayor la desigualdad.

<sup>b</sup>Incluye dos indicadores: pensiones y salud.

<sup>c</sup>Incluye seis indicadores: porcentaje de la población total, porcentaje de la PEA, por tipo de trabajador, por sector de actividad, por regiones, por Estados o provincias.

<sup>d</sup>Incluye cinco indicadores: contribución personal del empleado, contribución porcentual del empleador, ingreso per cápita proveniente del empleado, ingreso per cápita proveniente del empleador más el Estado, ingreso per cápita total.

<sup>e</sup>Incluye seis indicadores: número de beneficios, pensiones anuales promedio, camas de hospital por grupos ocupacionales, gastos en asistencia médica por grupos ocupacionales, camas de hospital por regiones, médicos por regiones.

En la Argentina y el Uruguay se dio también una multiplicidad de sistemas, aunque menor que en Chile, y se tendió más a la formación de grandes cajas. A mediados de la década del setenta existían diez grandes cajas en la Argentina y nueve en el Uruguay, y en ambos países se intentó su centralización. Este número aparentemente pequeño de sistemas escondía una gran complejidad dentro de cada sistema, según los diversos riesgos que se incluían, como en el caso de las asignaciones familiares en el Uruguay.<sup>88</sup>

La tercera diferencia entre los tres países estriba en las desigualdades de los sistemas, tanto en relación con las discriminaciones en materia de beneficios como respecto de las diferenciaciones regionales. Chile fue el único país entre los tres que estableció una diferencia entre empleados y obreros para los efectos de la seguridad social, la que está ligada a los fundamentos de la legislación laboral chilena, una de las más antiguas en América Latina.<sup>89</sup>

En cuanto a las desigualdades territoriales, la Argentina constituye el caso extremo en relación con los otros dos países y también dentro de América Latina.<sup>90</sup> Tomando el promedio de indicadores de desigualdad (19 indicadores), Chile es el país menos desigual, seguido por el Uruguay y la Argentina.

Los otros tipos de diferencias entre los tres países se refieren al grado de evolución de los sistemas de seguridad social, que se relaciona con las diferencias en el desarrollo global de esos países. A ese problema nos vamos a referir en el siguiente punto.

#### D. Los programas de seguridad social en los tres países del Cono Sur

##### 1. *Generalidades*

El tratamiento comparado de los sistemas de seguridad social en estos países fue abordado exhaustivamente en la obra de Mesa-Lago que hemos mencionado. Este análisis abarca hasta mediados de la década de los setenta, esto es, hasta la instauración de los regímenes llamados autoritarios, neoliberales o monetaristas. Las reformas que trajeron consigo estos nuevos ensayos de desarrollo han sido objeto de tratamiento menor, circunscrito a los casos nacionales. La carencia de comparatividad reside no sólo en la falta de perspectiva en el tiempo, sino también en la diversidad existente entre las reformas.

Sin perjuicio de estas observaciones, intentaremos modificar la separación de las fases en el trabajo de Mesa-Lago, que es distinta en los tres casos por tratarse de monografías adjuntas al análisis general de la región,<sup>91</sup> tratando de establecer un criterio aplicable a los tres países.

##### 2. *Las fases de los programas*

Considerando las diferencias de los procesos de desarrollo entre los tres países y los cambios experimentados por los sistemas políticos, se puede establecer un criterio común para dividir en períodos el desarrollo de la seguridad social desde el punto de vista de los programas. Esta división en períodos debería partir de la primera década de este siglo, en el entendido de que las medidas que hubieran podido tomarse en el siglo pasado en el marco de la seguridad social tienen un carácter aislado de asistencia y sirven de antecedentes para medir hasta qué punto los países del Cono Sur tienen tradición en este ámbito.<sup>92</sup>

Nuestro criterio para establecer esta división periódica se basa en los problemas fundamentales que marcaron los programas de seguridad social y no en la frecuencia o tipo de legislación. Según este criterio, se pueden distinguir cuatro fases:

- a) Iniciación de la seguridad social (1900 aprox. 1925).
- b) Expansión de cobertura y beneficios (1925-1955/1960).
- c) Intentos de planificación y reforma. Expansión orgánica (1960-1973/1976).
- d) Reforma y regresión (1973/1976-1983).

a) *Primera fase*

La legislación de seguridad social fue el resultado de la presión externa ejercida sobre el Estado por los diversos grupos sociales emergentes del proceso de modernización, urbanización e industrialización que tuvo lugar en los tres países a principios de siglo. En los tres países hubo coincidencia de tres procesos: el cambio de orientación dentro del gobierno (reemplazo de los partidos oligárquicos o de las tendencias más tradicionales dentro de ellos: Alessandrismo en Chile, radicalismo en la Argentina y Batllismo en el Uruguay), la formación de sindicatos y organizaciones representativas de los grupos medios y la disposición, por parte del Estado, de los recursos provenientes del auge exportador durante la Primera Guerra Mundial.

Los beneficios otorgados consistían fundamentalmente en pensiones e indemnizaciones por accidentes de trabajo. Excepcionalmente en Chile se dictaron disposiciones sobre salud y maternidad dentro del grupo de leyes de 1924.

El otorgamiento de beneficios no era sistemático (no planificado), pero era financiable dentro de la capacidad fiscal y manejable dentro del ámbito administrativo-burocrático. Aún más, en esta fase el Estado se encontraba en una fase de expectativas respecto de su capacidad de crecimiento económico y modernización.

b) *Segunda fase*

La legislación de seguridad social fue el resultado de presiones internas ejercidas sobre el Estado por grupos representados en los partidos o movimientos que controlaban el gobierno, o bien de grupos como la burocracia, que formaban parte de su estructura permanente.

Este tipo de generación de las decisiones produjo un aumento no planificado y cada vez más desfinanciado e inmanejable de la cobertura y los beneficios desde el punto de vista organizativo. En esta fase, marcada por los vaivenes de la crisis de 1930 y por la Segunda Guerra Mundial, se produjo simultáneamente el aumento de las presiones de los nuevos sectores sociales (obreros especialmente), el apareamiento de las tendencias populistas (especialmente en la Argentina) y la readecuación de las estructuras económicas a las nuevas exigencias, con los consiguientes cambios en la estructura social.

Al final de esta fase apareció en los tres países el desequilibrio macroeconómico: déficit fiscal-inflación-estancamiento del crecimiento del producto, que trajo consigo la búsqueda de los esquemas de reforma, estabilización y planificación.

Durante esa época, los beneficios se ampliaron a los otros campos de la seguridad social (desempleo, asignaciones familiares) y se aumentaron en materia de pensiones de vejez, invalidez y muerte y accidentes de trabajo.

c) *Tercera fase*

En esta fase la tendencia se orientó más a ordenar los sistemas de seguridad social vigentes que a su expansión. Considerando que en Chile llegaron al poder dos movimientos renovadores (Frei y Allende), el aumento cuantitativo de la cobertura no era tan significativo como la profundidad de las reformas sociales que ambos postularon y realizaron. En esta fase las presiones se dirigieron a lograr el aumento cualitativo de los beneficios, pues a ese nivel se abarcaban los cinco ámbitos principales de la seguridad social.<sup>93</sup> De algún modo puede decirse que en esta fase tuvo lugar una modernización más que una ampliación de los beneficios.

Las decisiones se adoptaron en un ambiente de crisis, en el cual ya se manifestaban los problemas señalados en este trabajo. Los esfuerzos por afrontar el problema se centraron en intentos de reforma de los sistemas de seguridad social y en propuestas de planificación.<sup>94</sup>

En esta fase se produjeron alteraciones a determinadas tradiciones en los sistemas de seguridad social de algunos de estos países. En la Argentina se dictó la primera ley de desempleo en 1967 y de asistencia por enfermedades en 1970 y en este segundo ámbito se dictaron disposiciones en el Uruguay en la década del sesenta. En Chile se perfeccionó la legislación sobre accidentes del trabajo con cobertura general a la población trabajadora en 1968.

d) *Cuarta fase*

En esta fase, la seguridad social se integra dentro de los llamados experimentos neoliberales o monetaristas en el Cono Sur. Las bases sobre las cuales descansan estos modelos han sido suficientemente descritas y analizadas. Para los efectos de la seguridad social, importa destacar dentro de ellas la noción de subsidiariedad del Estado y el manejo monetarista de las cuentas fiscales.

Ya describimos en otro trabajo<sup>95</sup> las diferencias entre los tres países en cuanto a la aplicación del modelo. Las reformas a la seguridad social corresponden a tales modalidades. En cuanto el país más riguroso en la aplicación del modelo, Chile estableció la reforma más global a la seguridad social al privatizar la administración de los fondos y la capitalización de las reservas. Debe decirse que el nuevo sistema afecta al régimen de pensiones, que supone prestaciones a largo plazo. La reforma del sistema chileno se produjo a través del decreto-ley N° 3500 de 1980, que estableció un sistema transitorio de traspaso de afiliados de las antiguas cajas de previsión a las nuevas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) lo que, entre otras consecuencias, acarrea un enorme costo al Estado porque debe pagar beneficios sin obtener contribuciones hasta terminar con el período de transición.

En el Uruguay, después de varios estudios en los que se tuvo en cuenta la experiencia chilena, se optó por una reforma enfocada a la centralización y la reducción del número de los organismos de administración y una modificación del sistema de financiamiento mediante la disminución de las contribuciones de los empleadores, que se compensaba con un impuesto indirecto al valor agregado.

El mismo tipo de reformas aplicadas en el Uruguay, aun cuando menos profundas, tuvieron lugar en la Argentina. Las principales de ellas se refieren a la eliminación de varias contribuciones de los empleadores sobre los salarios. Sin embargo, los efectos que se esperaban de esta medida resultaron distorsionados por la crisis económica global argentina, la que, como lo señalamos en otro documento, es casi independiente del modelo aplicado y corresponde al problema estructural que arrastra el país desde hace décadas.

## E. Las estructuras de la seguridad social

### 1. *El contexto histórico*

En el literal anterior del presente trabajo, relativo a la seguridad social en el Cono Sur, se destacan las peculiaridades comunes a los tres países del Cono Sur en el ámbito latinoamericano. Entre ellas sobresalen la amplitud de la cobertura, la multiplicidad de regímenes para abarcar los diversos riesgos y contingencias, la carencia de unidad y centralización en la dirección y coordinación del sistema global de seguridad social (si se pudiera hablar de "sistema") y la alta dispersión y falta de estructuración normativo-legal. Son las características englobadas en lo que, en parte, Mesa-Lago llama "estratificación" y Marshall Wolfe "sistemas antiguos".

Estas características se agudizaron entre los años treinta y los cincuenta, a fines de los cuales en los tres países se constató una situación crítica global manifestada en los déficit de financiamiento y, por lo tanto, el peligro de que el funcionamiento de la seguridad social fuera imposible de sostenerse sin cambios sustanciales. A partir de mediados de los años sesenta, con la aparición de la planificación y los llamados "gobiernos-programas" de corte reformista, se intentó, con resultados relativos, expresar en la estructura del proceso de decisión y organización las necesarias reformas globales al sistema, aunque en estos años se realizaron los esfuerzos más completos para analizar en profundidad el estado de la seguridad social en los tres países, especialmente en Chile con el llamado "Informe Prat" (1959-1964). Los problemas descritos en estos diagnósticos se reiteraron durante la fase autoritaria neoliberal impuesta en los tres países desde mediados de los años setenta, y se produjeron transformaciones según la lógica del modelo sólo en Chile y, en alguna medida, en el Uruguay.

A pesar de las reiteradas alteraciones en el plano institucional y legal, expresadas especialmente en el ámbito público o gubernamental y en el caso chileno en la esfera privada o semiautónoma, en lo fundamental persisten los antiguos problemas no sólo porque permanecen las causas sustantivas —especialmente los déficit financieros y las desigualdades o inequidades en los beneficios— sino, además, porque las dificultades de las estructuras tienen un carácter propio, independiente de lo sustantivo. La burocracia de la seguridad social, en estos países, incide en un porcentaje altísimo en el costo general de la seguridad social, no sólo debido al número del personal y al nivel de sus remuneraciones y prestaciones (Mesa-Lago, 1983, 179), sino también a la duración y lo engorroso de las tramitaciones, cuya raíz no siempre reside en la ineficiencia y la falta de racionalidad administrativas, sino en una política deliberada para evitar mayores trastornos provenientes de sistemas desfinanciados (Diéguez, 1979, 205). El desmantelamiento de los aparatos burocráticos, por lo tanto, es una tarea imposible. De ahí que las modificaciones logradas han consistido en la integración o fusión de instituciones o el establecimiento de otras distintas, que conviven con las antiguas o se superponen a ellas, pero nunca las reemplazan por eliminación. En el apéndice se mostrará el nuevo cambio en el organigrama o la superposición de instituciones que, en general, traducen el significado de las modificaciones realizadas.

## *2. Carácter de las instituciones de la seguridad social*

Las instituciones de la seguridad social cumplen diversas funciones y éstas determinan la manera de clasificarlas en cuanto a la jerarquía y a sus respectivas atribuciones.

Entre las principales funciones que cumplen estas instituciones cabe señalar la inscripción de los empleadores, la afiliación de los trabajadores, la recaudación de las cuotas, contribuciones o aportes y el otorgamiento de los beneficios (Frank, 1982, 57). Desde el punto de vista jerárquico, por su parte, existen instituciones de supervisión, de coordinación y de administración de las funciones señaladas, tanto en el aspecto parcial como global. *En tercer lugar, es necesario considerar los tipos de programas derivados de la clasificación de los riesgos y contingencias protegidos: seguros de vejez, invalidez, muerte; enfermedad y maternidad, accidentes del trabajo, desempleo y asignaciones familiares.*

Al combinar estos tres grupos de factores quedan de manifiesto algunas de las complejidades tan propias de los países del Cono Sur. En los tres países ha habido tendencia a unificar la supervisión respecto de las funciones y los programas normalmente a cargo de un ministerio (como en la Argentina con el Ministerio de Bienestar Social, o el Uruguay con el Ministerio del Trabajo y de Seguridad Social, que supervisa los

programas, salvo en materia de accidentes del trabajo). También se ha robustecido la tendencia a concentrar la función administrativa en entidades de competencia nacional (como la Dirección General de Seguridad Social en el Uruguay) (V.S.O.E.W., 1982).

En el caso de Chile, la opción de la capitalización individual, que caracteriza la reforma de 1981 (Ruiz-Tagle, 1980, 690), trajo consigo una concentración institucional de los seguros de invalidez, vejez y muerte en la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, dotada de atribuciones generales de supervisión sobre las AFP (Fuchs, 1983, 47). En el plano general de la seguridad social, sin embargo, la reforma trajo consigo una ampliación de la cantidad de instituciones, en la medida en que el nuevo sistema se superpuso al antiguo. Esta situación no sólo se da en el sistema de pensiones y jubilaciones, sino también en el de enfermedades (Mesa-Lago, 1983, 28-29).

En el siguiente cuadro se muestran las múltiples combinaciones que pueden aparecer de la relación entre los tres factores señalados:

<i>Funciones</i>	<i>Sistemas</i>
— Inscripción de empleadores	— Pensiones y jubilaciones
— Afiliación de trabajadores	— Seguros de enfermedad, maternidad
— Recaudación de los aportes	— Accidentes del trabajo
— Otorgamiento de los beneficios (administración de fondos)	— Seguro de desempleo
	— Asignaciones familiares

#### *Jerarquía*

- Supervisión
- Coordinación
- Administración

La complejidad señalada aumenta al considerar un cuarto factor: la vinculación jurídico-administrativa con el Estado. En primer lugar, cabe distinguir entre instituciones del sector público y del sector privado. Entre las primeras figuran aquellas encargadas de la supervisión (en cuanto a jerarquía) y de todas las funciones relativas a determinados sectores sociales afectos especialmente a los sistemas de pensiones, jubilaciones y —para todos los sectores— asignaciones familiares. La actividad de las instituciones de carácter privado, en general, se centra en los seguros de enfermedad, maternidad y previsión y abarcan todas las funciones de determinados grupos. En Chile, después de la reforma de 1980, se amplió enormemente el sector privado en materia previsional.

La distinción entre instituciones de los sectores público y privado tiene importancia para medir la relación existente entre un sistema de seguridad social y los principios por los cuales se orienta en teoría, que corresponden a los principios comúnmente aceptados por la seguridad social moderna y que describimos en el trabajo anterior. La seguridad social moderna supone un progreso del concepto de previsión social hacia el de seguridad social que significa no sólo tener en cuenta actualmente las necesidades futuras de carácter económico, sino ampliar la cobertura de esas necesidades para incluir todas las contingencias sociales según el principio de la universalidad.

Las instituciones privadas encargadas de la previsión se rigen por las normas del derecho privado, sin perjuicio del aporte que pueda hacer el Estado. Los beneficios que recibe el trabajador dependen de las cotizaciones y no de sus necesidades. Las instituciones públicas, en un marco de seguridad social, tienen carácter de servicio público y se rigen, por lo tanto, por normas de derecho público. Los beneficios se entregan según las necesidades del afiliado, aunque secundariamente se considere el *monto de lo cotizado*. Los fondos públicos reemplazan el carácter de "ahorro obligatorio o salario diferido" que los fondos tienen en un marco previsional (Novoa, 1977, 58-59).

La división entre instituciones públicas y privadas, sin embargo, se complica aún más por las subdivisiones que de ambas pueden hacerse. Dentro de las instituciones del sector público existen los organismos descentralizados, entre los cuales, a su vez, cabe distinguir los autónomos y los semiautónomos. En el sector privado, por su parte, existen organismos privados propiamente tales y otros ligados al gobierno central, ya sea en el aspecto financiero (reciben aportes del Estado) o por la dependencia en materia de supervisión o control. Esta compleja subdivisión afecta a los diversos sistemas: pensiones, jubilaciones, enfermedad, desempleo y a las diferentes funciones.

*3. El carácter de las instituciones y la reforma de la  
seguridad social en un marco autoritario neoliberal.  
Comparación entre Chile y Uruguay*

La combinación de los cuatro factores reseñados en el punto anterior (funciones, sistemas, jerarquía y relación jurídico-administrativa con el Estado), determina el carácter de las instituciones de la seguridad social y la multiplicidad de formas que puede revestir.

La aspiración de reforma de la seguridad social, tan presente en los planes de los años sesenta y principios del setenta, debía afrontar inevitablemente este problema institucional, especialmente en la medida en que las modificaciones que debían realizarse abarcaban aspectos económicos relacionados con el financiamiento de los sistemas y el papel de éstos en las economías nacionales, sobre todo en el plano distributivo. Los regímenes militares que surgieron a mediados de los años setenta afrontaron de lleno la reforma de la seguridad social, y sus consecuencias institucionales responden a las diferencias que, dentro de un tipo parecido de dominación (llamada por algunos autoritaria), exhiben los tres países del Cono Sur. Tomando los elementos de la índole de las instituciones de seguridad social descritos, examinemos la experiencia comparativa de Chile y el Uruguay.

La reforma en Chile se centró en el sistema de pensiones, especialmente mediante el D.L. 3500 publicado en el Diario Oficial N<sup>o</sup> 30.814 (del que nos servimos para el presente trabajo) del 13 de noviembre de 1980. También son importantes para nuestro interés el D.L. 3502, que creó el Instituto de Normalización Previsional, el DFL 101 de 1980 (Ministerio de Hacienda), que fija el estatuto orgánico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, y el D.L. 3536 de 1981, donde se establecen diversas modificaciones a la legislación para simplificar la gestión administrativa de la Superintendencia de Seguridad Social.

En el Uruguay la reforma tuvo lugar institucionalmente con la publicación del Decreto Institucional N<sup>o</sup> 9 de 1979 (llamado también Acto Institucional N<sup>o</sup> 9) del 23 de octubre de 1979, que abarcó la totalidad de los problemas de seguridad social y se refirió a su organización en el título II (a partir del art. 12). El segundo texto básico de la reforma, que modificó en parte el anterior, es el Decreto Institucional N<sup>o</sup> 13 de 1982, publicado el 12 de octubre de 1982.

La primera diferencia entre ambos países radica en las dimensiones de la reforma. En el Uruguay, el Decreto Institucional N<sup>o</sup> 9 enuncia los principios de la seguridad social según un concepto amplio de ésta: "La seguridad social consiste en el conjunto de prestaciones reguladas por la ley mediante las cuales se procura dar al individuo un grado suficiente de

bienestar para que desarrolle adecuadamente su personalidad en beneficio propio y de la sociedad” (art. 1º). Entre los principios, junto a la solidaridad y a la suficiencia, se mencionan el de la universalidad “...que implica que todos los habitantes de la República, ante la misma circunstancia o contingencia, recibirán igual cobertura” (art. 3º, 2). A continuación, se enumeran las ocho contingencias cuya cobertura se garantiza<sup>96</sup> y que abarcan todos los ámbitos de la seguridad social.

En Chile, por su parte, la reforma se circunscribió al sistema de pensiones y, aunque el D.L. 3500 no se refiere explícitamente a los principios de seguridad social en los que se inspira, ésta se basa en un concepto que vulnera el principio de la universalidad aceptado en el Uruguay. El art. 1º del D.L. 3500 dice en efecto: “Créase un sistema de pensiones de vejez, de invalidez y sobrevivencia derivado de la capitalización individual...”, lo que constituye la base para que los beneficios no sean equivalentes al riesgo o contingencia, sino al monto cotizado (o ahorrado) por cada afiliado.

Las bases señaladas de ambos sistemas determinan el tipo de instituciones creadas para hacerlos funcionar. En el Uruguay no sólo el control sino también la administración y la proyección del otorgamiento de las prestaciones se entregan a una nueva institución creada por el DI N° 9: la Dirección General de la Seguridad Social (DGSS), dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.<sup>97</sup> Se trata, por lo tanto, y siguiendo nuestro marco, de una institución pública del gobierno central que abarca todos los sistemas y las funciones principales (la administración y la proyección del otorgamiento de las prestaciones). Las otras funciones del sistema de pensiones están a cargo de las “cajas” (que se redujeron a tres), las que, según el DI N° 9 (cap. IV), son personas públicas no estatales administradas por un director designado por el Poder Ejecutivo (art. 25).

En el caso de Chile, la administración y el otorgamiento de las prestaciones previsionales se entregan a las Administradoras de Fondos de Pensiones, que son entidades privadas: “Las Administradoras de Fondos de Pensiones, denominadas también en esta ley Administradoras, serán sociedades anónimas que tendrán como objeto exclusivo administrar un fondo que se denominará Fondo de Pensiones y otorgar las prestaciones que establece esta ley” (art. 23 D.L. 3550). Las AFP cumplen además otras funciones, como la recaudación de los aportes y la afiliación de los trabajadores (art. 23 y 2 del D.L. 3500 respectivamente). La única vinculación de este sistema con el Estado se realiza por conducto de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, la que tampoco se establece como institución del Estado sino como “entidad autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio”, de duración indefinida, que se regirá por un Estatuto Orgánico especial y se relacionará con el Estado por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. La función global de esta Superintendencia es el control de las

AFP<sup>98</sup> que abarca desde la autorización de su constitución hasta la imposición de sanciones, pasando por la promulgación de normas administrativas y la fiscalización de la inversión de los Fondos.<sup>99</sup>

La comparación de las reformas a la ley realizadas en ambos países entre 1979-1982, nos lleva a las siguientes conclusiones:

- Las dos reformas tienen orientaciones absolutamente divergentes en cuanto a la solución del problema de la estratificación o pluralidad del sistema y su consiguiente falta de estructuración institucional. En el Uruguay hubo una disminución de las instituciones y una reafirmación del carácter estatal o público de todo el sistema de seguridad social. En Chile, gracias a la superposición de los sistemas nuevos y antiguos, se aumentaron las instituciones y se privatizó el sistema no sólo en el aspecto económico, tal como se ha subrayado reiteradamente, sino también institucional y jurídico.
- Las marcadas diferencias entre las dos reformas ponen en evidencia la capacidad de adaptación de determinadas tradiciones y estructuras socioinstitucionales frente a los cambios ocurridos en el sistema político, no obstante las similitudes generales ya descritas entre la evolución de la seguridad social en ambos países. Es indudable que en el caso del Uruguay, esta evolución se encontraba más enraizada en el desarrollo sociopolítico del país y, al contrario de lo que sostienen algunas tesis (Porzecansky, 1978, 81-82), la característica de la evolución del sistema no es exógena (sistema "importado") sino cada vez más endógena. En Chile, la gran tradición estatista demostró que formaba parte de una especie de "superestructura", en gran medida debido al carácter semipúblico, autónomo o descentralizado de la mayoría de las instituciones del sistema vigente hasta 1980 (y parcialmente hasta la fecha).

Es importante recalcar en este punto que la reforma en el Uruguay se adoptó después de haber estudiado —entre otros sistemas— la reforma aplicada en Chile. La opinión dominante se pronunció por el rechazo del modelo chileno, debido a su privatización extrema<sup>100</sup> y a la ruptura que ello habría significado con los acuerdos de los "cónclaves" de Colonia Suiza y Solís, en los cuales se había declarado el respeto a los principios de la seguridad social y que, sobre esa base, debía tratarse de otorgar al sistema "unidad, actualidad y eficiencia", ajustando especialmente el factor financiero.

- Las reformas de la seguridad social en ambos países son una muestra de la falta de unidad acerca del concepto de autoritarismo, especialmente en su variante neoliberal-monetarista o burocrático-autoritaria. No existe equivalencia de los casos comprendidos dentro de tal tipo de régimen, si el análisis se lleva a niveles empíricos detallados, como el que hemos intentado en el plano

institucional. Las explicaciones de estas diferencias de procesos en un marco ideológico común son, por supuesto, múltiples y radican especialmente en el ámbito de la política económica o en la estructura sociopolítica. Sin embargo, en el campo restringido de la seguridad social, debe considerarse el peso que en el caso del Uruguay ejercieron los grupos de presión, formados por los beneficiarios del sistema, para mantener inalterables sus características básicas, y la debilidad de sus congéneres chilenos, ya que ambos actuaron en condiciones similares de restricción política. En este punto se puede comprobar la debilidad del supuesto teórico del autoritarismo de la "exclusión social", la que puede superarse implícitamente, sin movilización expresa y con resultados concretos, como se vio en el caso del Uruguay.

## Capítulo IX

### PROBLEMAS METODOLOGICOS EN EL ANALISIS DE LAS POLITICAS SOCIALES

#### A. Problemas generales

##### 1. *Disponibilidad de los datos*

El problema básico en la búsqueda de datos consiste en la propia existencia de éstos. Aun cuando respecto de una serie de indicadores de desarrollo, generalmente aceptados por los organismos internacionales, todos los países ofrecen una información básica, ésta normalmente no está actualizada y, respecto de varios indicadores, carece de coordinación con los padrones usuales. La información se encuentra en dos fuentes principales: los organismos oficiales de cada país y los organismos internacionales. La información de los primeros es casi meramente estadística y proviene de fuentes normalmente distintas en cada uno de ellos. Uno de los esfuerzos realizados por los organismos internacionales latinoamericanos (CEPAL o ILPES) ha consistido en establecer un sistema homogéneo de cuentas nacionales, para obtener información equivalente. La información proporcionada por los organismos internacionales, a su vez, consiste en datos elaborados a partir de las informaciones disponibles y de las necesidades que esperan satisfacer las publicaciones donde ellas van integradas.

Respecto de los datos sobre desarrollo social, la disponibilidad es mucho más precaria que en relación con el desarrollo económico. Por una parte, los sistemas estadísticos de los países en materia social tienden a ser muy descentralizados (cada ministerio tiene el monopolio de la información respectiva) y, por la otra, el carácter mismo de los indicadores sociales los hace más susceptibles de valoraciones cualitativas, las que —como veremos en el siguiente punto— resultan de los más diversos tipos de cálculos. Los tres países que analizamos tienen, en general, sistemas de datos satisfactorios para el nivel latinoamericano. Sin

embargo, el mismo desarrollo relativo que los caracteriza ha traído consigo una gran autonomía de los Ministerios o de otras oficinas de nivel gubernativo para el manejo de sus propias informaciones. Es necesario, por lo tanto, acudir a un tipo de organización donde se centralizan los datos más globales y, simultáneamente, al ministerio respectivo donde se encuentran los datos desagregados o de mayor valor cualitativo.

## 2. *Confiabilidad de los datos disponibles*

La confiabilidad de los datos existentes no se refiere a la mayor o menor confianza en cuanto a su veracidad, sino en cuanto a lo adecuado que haya sido el cálculo o el método utilizado para su elaboración. Respecto de las dudas que se pueden tener sobre este tipo de datos, no siempre está presente la pretensión de manipular los datos estadísticamente con fines extrametodológicos, sino la necesidad de efectuar determinados ajustes contables o el efecto de las transformaciones estructurales u organizativas en el ámbito sobre el cual se informa. Por otra parte, siempre está presente la urgencia de aminorar los efectos de todo tipo que pueden provenir de algunos indicadores muy determinantes para la información global y su eventual valoración. Ejemplo concreto de ello es la inflación o el monto de los salarios, respecto de los cuales existe siempre un valor nominal y un valor real.

En cuanto a los indicadores de las políticas sociales, el problema es especialmente agudo. En cada esfera de la política social existen factores claves cuya valoración determina su peso cualitativo. Estos factores varían en cada ámbito y para cada país; de ahí que su significado pueda alterarse con premeditación. Es típico el ejemplo de la educación, donde las estadísticas pueden llamar a engaño al presentar una tasa elevada de matrícula secundaria y universitaria, cuando lo determinante será el volumen de matriculados en la educación primaria o el grado de concentración de todo el sistema educacional.

Un buen ejemplo concreto de las diferencias que pueden surgir de la diversidad metodológica, aun cuando se trabaje con las mismas fuentes primarias, es el caso del gasto en Chile. Como se demuestra en el trabajo de Jorge Marshall (*El gasto social del sector público en Chile: 1969-1979*, CIEPLAN, diciembre de 1981), el volumen del gasto social puede variar mucho entre las estimaciones, dependiendo de cuál concepto de gasto público y de gasto fiscal se tenga y de cómo se considere otra serie de factores tributarios, contables e inclusive de origen institucional-administrativo.

Este tipo de problemas tiene una especial incidencia en los resultados que pudiera arrojar cualquier investigación que se haga con datos cuantitativos, debido a que, sobre todo en materias sociales, en los datos elaborados por los organismos internacionales no se indagan con fre-

cuencia los matices metodológicos del origen de la información, debido a lo cual una distorsión de origen desaparece en la elaboración, pero sus efectos siguen vigentes. La fuente correctiva para este tipo de problemas es la secundaria, compuesta por los análisis, la que a su vez, tiene la posible desventaja de constituir por su carácter un trabajo "no objetivo", al contrario de lo que se supone que son las estadísticas oficiales.

### 3. *La pertinencia de la información*

La pertinencia de los datos se entiende como la "definición inicial de las áreas sociales y económicas más estrechamente asociadas al proceso de desarrollo de los países de la región y una posterior selección de aquellos indicadores de mayor interés sustantivo dentro de cada área." (CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1980, 7.) Esta selección, independientemente de la calidad de los criterios que se han tenido para hacerla, significa que, una vez iniciada la serie de información (como toda publicación periódica), los datos se van agregando a una clasificación establecida *a priori*, cuya tendencia normalmente es hacia una mayor permanencia. De este modo, cualquier investigación más específica, en que se requieran datos muy desagregados o en que se indague justamente acerca de nuevos indicadores, tropezará con muchas dificultades. Sin duda, como ya lo dijimos, la tendencia de los organismos internacionales, en especial, se dirige a diferenciar cada vez más entre un mayor número de indicadores. Sin embargo, la necesidad de entregar información actualizada y periódica obliga a muchas fuentes a mantener sus criterios de pertinencia. Respecto de los indicadores sociales, la pertinencia de la información es particularmente insuficiente. Los indicadores son más "resultado" o "producto" del desarrollo social, que elementos de síntesis para caracterizar un aspecto determinado del desarrollo. Los indicadores seguramente más pertinentes están "inmersos" dentro de uno o varios otros indicadores no siempre sociales, sino económicos. En el próximo punto precisaremos más este aspecto.

## B. Problemas específicos de las políticas sociales

### 1. *Desacuerdo sobre los componentes de las políticas sociales*

La teoría de la política social indica que deben entenderse como sus componentes tradicionales la seguridad social, la educación, la salud y la vivienda. Sin embargo, en muchos países, comprendidos los tres de nuestro estudio, se incluyen varios otros componentes, como la recrea-

ción, los deportes, la política de empleo, los aportes a la regionalización o a los programas de reformas de los sectores económicos (como el ejemplo de la reforma agraria). La dificultad en este caso no es teórica, pues no se trata sólo de analizar si tales ámbitos pertenecen o no al concepto de política social, sino de comprobar que en algunos países así se la entiende, lo que trae consigo problemas prácticos, como por ejemplo, desagregar los aportes que se perciben para la recreación de los ingresos propios de la seguridad social, si aquellos forman parte de los egresos de las instituciones de seguridad social (el caso de la Argentina). En Chile sucede otro tanto con el empleo, al considerarse el PEM (Programa de Empleo Mínimo) dentro de los gastos sociales del sector público (véase Marshall, 5).

Los componentes de la política social tampoco están definidos en la mayoría de las fuentes nacionales (y, por ende, en las internacionales). Resulta especialmente complejo desagregar los aportes destinados a cada sector social en los presupuestos nacionales, debido a las competencias de cada ministerio. Así, es muy normal, por ejemplo, que el aporte para la construcción de un hospital se incluya en el presupuesto de obras públicas y no de salud. Lo mismo ocurre con la construcción de escuelas o con los gastos de salud para el personal militar, los que se incluyen en el presupuesto de defensa.

## 2. *Desequilibrio entre los indicadores sociales*

Entre los indicadores de desarrollo económico existe una relación según la cual —en un marco sistémico— el contenido de uno puede explicarse por el del otro en alguna medida. Ese equilibrio y esa coherencia no se dan entre los indicadores sociales, y específicamente, entre los que pueden catalogarse como indicadores de políticas sociales. Para dar un ejemplo extremo, pero muy pertinente en la política social, veamos las relaciones entre el gasto social y el indicador de salud "esperanza de vida al nacer". Sin duda, el gasto social es una especie de superindicador de la política social, especialmente porque constituye la expresión del esfuerzo que realiza la estructura política para cumplir con los objetivos de la política social: mejorar las condiciones de vida de la población. El gasto, indudablemente, es un indicador de la política social. La esperanza de vida al nacer, sin embargo, se considera un indicador de salud en la medida en que muestra no sólo la cantidad de población sana, sino la calidad de ese estado. Empero, ese indicador no es necesariamente una expresión de la política de salud, por la simple razón de que el aumento de la esperanza de vida puede deberse a una serie de factores que no tienen relación con la política, como son los de tipo nutricional, climático o científico. Este desequilibrio es muy importante porque, a diferencia de lo económico, los

indicadores sociales son muy escasos y en toda medición deben incluirse en su totalidad, a pesar de las diferencias de jerarquía. En lo económico, se puede distinguir entre indicadores microeconómicos y macroeconómicos o entre indicadores coyunturales o de políticas de largo plazo. No sucede así con lo social, en cuyo campo deben hacerse esfuerzos para comparar o medir indicadores de importancia y carácter muy diversos.

### 3. *Disparidad de los datos y las fuentes*

Considerando concretamente los tres casos de nuestro estudio (que, como hemos señalado, poseen un buen nivel de información a escala latinoamericana), la calidad y la actualidad de los datos son muy dispares entre los componentes de la política social. Los datos sobre seguridad social son muy completos en los tres países aunque muy difíciles de manejar, debido a la cantidad de aspectos que miden. En el otro extremo están los datos sobre vivienda, que son escasísimos y anticuados, especialmente los del sector rural. La explicación de esta disparidad radica en la índole de los indicadores de ambos componentes. La seguridad social basa su información en estadísticas emanadas de sistemas modernos, que van acumulando la información y regularmente la procesan. Los datos de vivienda, por otra parte, se obtienen de encuestas, y básicamente de los censos nacionales. Inclusive en éstos, que se levantan cada diez años, se producen distorsiones por la información incompleta que entregan los encuestados debido a una serie de razones. De nuevo, estamos ante una diferencia en relación con los indicadores económicos, que son el resultado, como los de seguridad social, de sistemas estadísticos o informáticos en permanente funcionamiento.

#### C. Problemas metodológicos de nuestra investigación

##### 1. *Los niveles de los objetivos. Determinantes e insumos*

El estudio sobre las políticas sociales, en su dimensión analítico-cuantitativa, pretende obtener resultados en dos niveles. En primer lugar, se pretende establecer el grado de influencia que, sobre la formulación y aplicación de las políticas sociales, han tenido los factores tanto políticos como socioeconómicos. En este nivel de indagación se da por supuesto que existe una determinada relación entre los insumos y los productos de la política social, los que la convierten en una variable independiente. El establecimiento de la influencia de las determinantes exige la fijación de ciertas variables en cada una de ellas, las que, a su vez, están conformadas por determinados indicadores. (A esta finalidad se destina el anexo al

trabajo "Sobre las determinantes de la política social en el Cono Sur". En necesario concretar hasta qué punto se pueden cuantificar esas variables y otorgarles determinada ponderación, a fin de obtener algún tipo de correlación que, a lo menos, describa las relaciones entre las determinantes y las políticas sociales.

El segundo nivel está constituido por la indagación acerca de la relación que en determinado lapso se ha establecido entre un insumo y un producto en el proceso de toma de decisión. Esta tarea es metodológicamente más sencilla, puesto que los productos no tienen en sí valores asignados, sino términos absolutos. En este plano, sin embargo, es necesario tener en cuenta los elementos cualitativos presentes con mucha fuerza en algunos indicadores. Asimismo, tratándose de datos estadísticos, es preciso considerar todos los matices ya enunciados en la primera parte de este trabajo.

## 2. *El análisis de los datos cualitativos*

Ya señalamos que la índole de los indicadores sociales otorga a éstos ciertos atributos cualitativos muy importantes, pero poco discernibles. Si como resultado de una investigación se pretende hacer un planteamiento empírico será preciso establecer alguna manera de ponderar esos factores. En este plano, sin embargo, las fuentes disponibles —que deben ser necesariamente secundarios: análisis, monografías, etc.— difieren entre sí de tal modo que la única alternativa será optar por algún tipo de criterio arbitrario. La tradición latinoamericana —y de alguna manera la europea y ciertamente la norteamericana—, consiste en mezclar elementos del mundo empírico con preferencias o convicciones ideológicas o normativas. No existen juicios neutrales en la ciencia política, pero la excesiva ideologización es igualmente perjudicial para abocarse a un estudio científico. No obstante esta advertencia, resulta prácticamente imposible escapar a la influencia de un análisis lúcido, sobre todo cuando está fundamentado en datos cuantitativos confiables.

Este tipo de dificultades con las fuentes cualitativas afecta también directamente la posibilidad de ponderar muchas de las variables de la determinante política, cuyo eventual índice debe emerger de los datos más empíricos que se tengan a disposición, pero fundamentalmente con base en los criterios un tanto arbitrarios originados al otorgar mayor rigor a determinados análisis.

## Notas

<sup>1</sup> El autor considera la expresión "no competitivo" como la más adecuada para caracterizar los regímenes del Cono Sur vigentes en la década que abarca el presente estudio. Con ella se eluden las complejidades y dudas provenientes de las numerosas tipologías sobre regímenes políticos en Latinoamérica hasta ahora formuladas, en las cuales normalmente se consideran determinadas dimensiones de la política y la sociedad. El término "autoritarismo", por ejemplo (respecto de "democracia" y "totalitarismo") se refiere a la estructura de poder más que al origen de las decisiones y no da cuenta correctamente del componente militar. La expresión "régimen militar", por su parte, que es atinente a nuestro objeto de estudio, no da cuenta de las especificidades nacionales de los tres casos en relación con la sociedad y la economía, que originan diferencias claves. Con todo, nuestra elección no es conceptual, sino meramente denominativa; como sugiere Dieter Nohlen (1985), los tipos deben abarcar la "estructura política y el estilo de desarrollo", con lo que la aspiración conceptual aumenta significativamente.

<sup>2</sup> En el caso de la Argentina, desde 1976.

<sup>3</sup> Como trabajos representativos véanse: Richard Hofferbert e Ira Sharkanky (eds.), *State and Urban Politics. Readings in Comparative Public Policy*, Boston, Little/Brown, 1971; Douglas Rose, "National Forces in State Politics: The Implications of Multi-Level Policy Analysis", *American Political Science Review* 67, Diciembre de 1973; Manfred Schmidt, *Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen. Ein internationaler Vergleich*, Frankfurt, Nueva York, 1982.

<sup>4</sup> El concepto "cultura política" ha sufrido un curioso itinerario en la discusión teórica del desarrollo. Fue uno de los rasgos distintivos del criterio de la "modernización" y del "desarrollo político" (Almond) y, como tal, blanco de la crítica a que ese enfoque fue sometido durante los años setenta. Sin embargo, en la reflexión surgida alrededor de 1980 sobre la transición y la democratización, se destacó, inclusive por la crítica de la teoría de la modernización, el papel que la cultura política ha tenido y tiene en los procesos políticos de América Latina. Sobre este tema, véase Susan Tiano, "Authoritarianism and Political Culture in Argentina and Chile in the Mid-1960s", *Latin American Research Review*, vol. XXI, Nº 1, 1986, pp. 73-98.

<sup>5</sup> La dificultad principal en la política social reside en tener indicadores que expresen los cambios en el ámbito de las metas (solidaridad, justicia) ocasionados por políticas mensurables (gasto público, tributación). Véase, sobre salud, Alex Murswieck, "Gesundheitspolitik", en D. Nohlen/M. Schmidt (eds.), *Pipers Wörterbuch zur Politik*. Tomo 2, München/Zürich, 1983.

<sup>6</sup> Un ejemplo de esta fragilidad es el indicador "coalición de gobierno" tan utilizado en el estudio de las determinantes de la política social en los Estados Unidos y en Europa, que en el caso latinoamericano ofrece escasos perfiles en la confrontación programa-políticas y que prácticamente carece de componentes de fácil indagación en un régimen autoritario.

<sup>7</sup> Esa tesis es válida para la Argentina en la fase autoritaria posterior a 1966, que es justamente el objeto del análisis de O'Donnell en su primera formulación del modelo burocrático-autoritario.

<sup>8</sup> Este criterio pertenece especialmente a la tradición sociológica de "la acción", fundada por Max Weber y desarrollada por T. Parson, pero que ha pasado a ser una diferenciación perteneciente al lenguaje común.

<sup>9</sup> En el texto citado (Naciones Unidas, *Desarrollo social y planificación social: estudio de problemas conceptuales y prácticos de América Latina*, 1966) se indican las consecuencias del dualismo señalado: "Las expresiones 'situación social', 'campo social' y 'sector social' implican, casi siempre, que se está pensando en la interpretación de lo social como bienestar humano. 'Requisitos sociales previos', 'factores sociales' y 'obstáculos sociales' se asocian con mayor frecuencia a la interpretación 'estructural', mientras que 'aspectos sociales' pueden hallarse antepuestos a casi cualquier tema que se esté tratando bajo una u otra interpretación" (p. 48).

<sup>10</sup> Estos indicadores aparecen como indicadores "sociales" del subdesarrollo en la clasificación de Nohlen/Nuscheler y como indicadores de "satisfacción de necesidades básicas" en el catálogo de la ILO/WEP.

<sup>11</sup> Esta división es, por cierto, arbitraria y meramente ilustrativa de la diferenciación que hacemos en el texto. La discusión sobre indicadores del desarrollo ocupa a lo menos una década y media de esfuerzos de las organizaciones internacionales y académicas. Véanse, entre otros, los trabajos de Dieter Nohlen/Franz Nuscheler (*Indikatoren von Unterentwicklung. Probleme der Messung und quantifizierenden Analyse*, Nohlen/Nuscheler 1982, T. 1, pp. 451-485), CEPAL 1976

(Indicadores del desarrollo económico y social de América Latina) y de Rolando Franco/Agustín Llona (Hacia la Construcción de Sistemas Nacionales de Indicadores Sociales, en ILPES/UNICEF, 1981, pp. 261-282).

<sup>12</sup> Este punto lo exponemos en el capítulo correspondiente a las políticas sociales. Debemos adelantar, sin embargo, que la visión respecto del papel del Estado determina la cantidad de sectores entendidos como "sociales" y el contenido "social" que se les otorga a cada uno, o sea, por ejemplo, si se acepta que la salud es un sector social, puede variar la opinión respecto a qué parte de la salud es social, y, por lo tanto, sujeta a la acción del Estado.

<sup>13</sup> Aunque no hay duda de que la participación, en la medida en que está ligada a las decisiones colectivas, tiene un carácter político y que hoy constituye un tema casi "trivial" por su uso generalizado; es menester destacar, como lo señala Eduardo Palma, que "existen múltiples materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños, que dan lugar a fenómenos micro-participativos" (Palma, 1984, 10).

<sup>14</sup> Tomado de "The Problems and Methods of Social Planning. Report of the Expert Group", Dubrovnik, 1963 (citado en van Nieuwenhuijze, 1982, p. 15).

<sup>15</sup> Sobre este tema, véase el cuadro del pensamiento de Gino Germani en Solari/Franco/Jutkowitz, 1981, p. 103.

<sup>16</sup> Sigue siendo un clásico de esta teoría el trabajo de Cardoso y Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI, 1969.

<sup>17</sup> Véase la descripción de esta visión en Solari/Franco/Jutkowitz, *op. cit.*, p. 159.

<sup>18</sup> Véase la cita en el artículo de F. Cardoso, "El desarrollo en capilla", ILPES/UNICEF, 1981, p. 30.

<sup>19</sup> Véase Jorge Graciarena/Rolando Franco, *Formaciones sociales y estructura de poder en América Latina*, Madrid, 1981.

<sup>20</sup> Marshall Wolfe, "Imágenes, conceptos, agentes, opciones", *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVIII, Nos. 1 y 2, 1973, pp. 1-12.

<sup>21</sup> En este grupo se encontraba la mayoría de los aspectos que hasta hoy dirigen la CEPAL y el ILPES e influirían decisivamente en su pensamiento y acción: Manuel Balboa, José Cárdenas, Fernando Cardoso, Ricardo Cibotti, Shimon Danieli, Alberto Fuentes Mohr, Jesús González, Norberto González, Benjamín Hopenhayn, José Ibarra, Enrique Iglesias, Bernal Jiménez, Roberto Jordán Pando, Cristóbal Lara, Gonzalo Martner, Carlos Matus, José Medina, Angel Monti, Cleantho de Paiva Leite, Raúl Prebisch, Luis Rojas, Germánico Salgado, Manuel San Miguel, Héctor Soza, Estevam Strauss, Osvaldo Sunkel, Jacobo Schatán, Louis N. Swenson, Angel Valdivia, Pedro Vuskovic y Albert Waterston. ILPES, *Discusiones sobre planificación*, Siglo XXI, 3a. edición, 1969, p. 3.

<sup>22</sup> Una exposición esquemática del tema se encuentra en Dieter Nohlen, "Modernization and Dependence. An Outline and Critique of Competing Theories", *Intereconomics*, marzo-abril de 1980, pp. 81-86.

<sup>23</sup> En este aumento de la población ha incidido la confluencia de una tasa anual media de crecimiento demográfico prácticamente inalterable (1970-1975 = 2.6, 1975-1980 = 2.5), una leve disminución de la tasa de mortalidad (1970-1975 = 9.9 por mil, 1975-1980 = 9.0 por mil) y un aumento de la esperanza de vida al nacer (1970-1975 = 60.5 años, 1975-1980 = 62.7 años). (Datos de CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1981, Santiago de Chile, diciembre de 1983.)

<sup>24</sup> El concepto de "clase media", empleado por el investigador Arturo León de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, de cuyos estudios hemos tomado los datos del gráfico N° 1, se basa en un criterio de ocupación, no de ingreso, obtenido de los censos realizados por última vez alrededor de 1980 en todos los países.

<sup>25</sup> La explicación del descenso de la clase media en el Uruguay probablemente se debe en gran medida a la emigración de un 10% de la población producida en la década del 70 y principios de los años 80, constituida tanto por jóvenes como por la población empleada en las ocupaciones consideradas de clase media (ocupaciones no manuales urbanas), con lo que se produjo un aumento porcentual de las ocupaciones manuales urbanas y rurales.

<sup>26</sup> Sobre la definición de pobreza, véase Oscar Altimir, 1979 y 1981; Sergio Molina, 1982 y Enrique de la Piedra, 1983.

<sup>27</sup> Sobre las empresas públicas en América Latina, véase especialmente el trabajo de un grupo de investigadores del ILPES (R. Bajraj/R. Franco/E. Palma/A. León (J. Ahumada), "Estilos de planificación y sistemas de empresas públicas en América Latina", *Estudios Sociales*, X, N° 38, trimestre 4, 1983, pp. 9-48.



<sup>31</sup> **TELEVISORES (por cada mil habitantes) EN ALGUNOS PAISES**

País	1960	1970	1979
Argentina	22	147	177
Brasil	17	64	126
Chile	0.1	53	112
Ecuador	0.5	25	51
México	18	58	111
Perú	3	29	50
Uruguay	10	92	125

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina, 1981*, Santiago de Chile, 1983, p. 86.

<sup>32</sup>Sobre partidos políticos en América Latina, véase Robert Alexander, *Latin American Political Parties*, New York, 1973 y Roberto Cifuentes, *Zür Typologie politischer Parteien in Lateinamerika. Die Fälle Chile und Argentinien*, Heidelberg, 1982.

<sup>33</sup>En la Argentina, sin embargo, se produjo en el período peronista 1973-1976 una nueva tendencia desconcentradora o "igualizadora". Véase CEPAL, División de Desarrollo Social (Filgueira), 1983, pp. 124-128.

<sup>34</sup>"Desequilibrio" se refiere al sentido de "desequilibrio estructural" referido a las relaciones inter e infrasectoriales.

<sup>35</sup>Walter Korpi postula la variable independiente "conflicto distributivo" para el análisis de las relaciones entre el poder político, la función de las clases sociales y el nivel de desarrollo del "Welfare State". El autor examina las dimensiones de la distribución (bases de los derechos, estratificación e igualdad) primero a partir de las visiones conservadora, liberal y socialista (esta ponencia fue presentada en el Meeting de Eurososial "Can there be a new Welfare State: Social Policy Options towards shaping an uncertain future", celebrado en Baden, Austria, el 25 de octubre de 1983).

<sup>36</sup>Resumen del plan de economía nacional, 1971-1976, ODEPLAN, Santiago, 1971, 239.

<sup>37</sup>En los años sesenta ya habían aparecido divisiones o departamentos de desarrollo social en todas las organizaciones internacionales.

<sup>38</sup>El monetarismo "a la argentina", representado en la gestión del Ministro Martínez de Hoz (1976-1980), postuló como objetivos fundamentales el saneamiento monetario y financiero y el "aceleramiento" de la tasa de crecimiento económico —postulados típicos del monetarismo—, pero conjuntamente explicitó la meta de una razonable distribución del ingreso, preservando el nivel de los salarios, en la medida adecuada a la productividad de la economía (José A. Martínez de Hoz, Programa de Recuperación, Saneamiento y Expansión de la Economía Argentina, 2 de abril de 1976). El programa de estabilización tuvo un éxito muy relativo (disminución de la inflación de 300% a 100% y del déficit fiscal de 35% a 22%); sin embargo, la tasa de desempleo descendió inclusive a niveles inferiores a los de antes de 1976 (menos de 3% entre 1977, 1980) y la inversión pública se mantuvo (datos de CEPAL).

<sup>39</sup>SEPLACODI (Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión), *II Plan Nacional de Desarrollo. Lineamientos Básicos*, Montevideo, 1981, p. 44.

Es útil agregar que una diferencia muy marcada entre Chile y el Uruguay radica en el costo de la enseñanza para los educandos. En Chile prevalece un criterio financiero privado: "El Estado subsidiará a quienes no tengan los medios económicos suficientes para financiar los costos de su educación" (Programa socioeconómico 1981-1989, 8). En el Uruguay se mantiene un criterio estatista: "La enseñanza a todos los niveles tiene prioridad nacional; en consecuencia, el Gobierno encara la creación de los medios que posibilitan a todos la igualdad de acceso a sus beneficios" (II Plan. Lineamientos Generales, p. 44).

<sup>40</sup>En el punto 5 de este capítulo nos detendremos en las diferencias existentes entre las tres variantes del monetarismo. Sin embargo, debemos señalar, como precisión conceptual, que no contribuye en nada al análisis señalar simplemente que se trata de un "modelo monetarista", sugiriéndose que se trata de un modelo de política económica más o menos unívoco en su contenido. Lo cierto es que el monetarismo es en primer lugar una determinada visión macroeconómica susceptible de ser aplicada en diferentes regímenes políticos, que postula la prioridad de determinadas políticas frente a otras, como la política monetaria frente a la fiscal, la relativa a la inflación frente a la de precios, etc. Un ejemplo acerca del verdadero alcance del monetarismo es la aseveración de que una economía de planificación centralizada, como la de la URSS, otorga una prioridad básica a la cantidad de dinero, postulado característico del monetarismo.

<sup>41</sup>"La función principal del Estado es la de impulsar y orientar permanentemente la acción del sector privado. Asimismo el Estado debe asumir ciertas responsabilidades en la economía que por su carácter social y/o estratégico no pueden ser entregadas al sector privado". (ODEPLAN, Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. Políticas de largo plazo, 1977, 14.) "El programa socioeconómico 1981-1989 está inspirado en los principios de un Estado subsidiario. Así, en cada uno de los sectores se define un rol estatal que asume sobre aquellas responsabilidades que los particulares o sociedades intermedias no están en condiciones de cumplir..." (Programa socioeconómico 1981-1989, Santiago de Chile, 11 de marzo de 1981, prólogo).

<sup>42</sup>En cierto sentido podría tener asidero aquí la casi incomprensible frase "política social es el resultado de decisiones políticas cuyo resultado es determinado económicamente" (Sturm, 1983, 6), que podría mejorarse diciendo que... es el resultado de decisiones en la esfera política que afectan a la esfera económica.

<sup>43</sup>Gasto fiscal como porcentaje del PIB (1972-1980)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Argentina <sup>a</sup>	16.0	16.5	19.4	19.4	17.8	15.7	18.0	17.9	19.2
Chile <sup>a</sup>	31.2	44.9	32.4	27.4	25.8	24.9	23.8	22.8	23.2
Uruguay <sup>b</sup>	24.6	22.6	23.8	23.0	24.2	23.5	22.9	22.1	23.8

<sup>a</sup>IMF, *Government Financial Statistics*.

<sup>b</sup>Estado de la Hacienda Pública, Chile.

<sup>44</sup> Chile: Tasa de desempleo (Porcentaje)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1960-1970	6.0	9.6	16.2	16.8	13.2	14.0	13.6	11.8	11.1
									22.1

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina*, 1981.

<sup>45</sup>Véanse los datos sobre estratificación social y distribución de ingreso en el capítulo III.

<sup>46</sup> Acumulación de capital. Tasas de inversión bruta  
(Porcentaje del PIB)

	1971	1973	1975	1977	1979	1981
Argentina	22.6	20.6	20.2	23.9	22.0	20.7
Chile	14.7	10.1	9.9	10.2	13.9	17.6
Uruguay	12.7	10.2	11.6	14.7	17.9	16.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales.

<sup>47</sup> Los indicadores de la determinante política de la política social en las sociedades industrializadas son los cambios en las condiciones de gobierno y las crisis de gabinete, teniendo como actores a los partidos políticos. En los sistemas no democráticos, los indicadores pueden ser los mismos. Son los actores los que difieren (Fuerzas armadas, tecnocracia, etc.).

<sup>48</sup> Especialmente en Chile y la Argentina no se puede examinar la "exclusión económica del sector popular", a que se refiere O'Donnell, sin examinar primeramente la "exclusión" política de los partidos políticos. En ambos países, la afiliación política de los sindicatos ha sido tradicionalmente muy alta y se ha probado su persistencia en los eventos redemocratizadores que tuvieron lugar últimamente.

<sup>49</sup> En Chile todos los partidos políticos fueron declarados ilegales o en receso. En el Uruguay, los dos principales partidos (blanco y colorado) formaron parte de la oposición, lo mismo que los peronistas y los radicales en la Argentina.

<sup>50</sup> Esta es una interrogante que se dilucidará, en gran parte, con el análisis cuantitativo de los productos en los diversos componentes. Sin embargo, se puede sostener a priori que hubo cambios en las políticas sociales más ligadas a lo económico, como la seguridad social y el empleo y, en alguna medida, respecto de la educación.

<sup>51</sup> En el caso chileno, este problema se ha tratado de interpretar distinguiendo diversas tendencias entre los participantes civiles del gobierno y, además, entre grupos dentro de esas tendencias. A este segundo nivel de diferenciación corresponde la explicación a la sucesión de cambios en los ministerios del área económica en el bienio 1982-1983. En este período se sucedieron cuatro ministros de Hacienda, Sergio de Castro, Enrique de la Cuadra, Rolf Lüders y Carlos Cáceres, cuyas visiones acerca del desarrollo económico y social aparentemente no ofrecían mayores diferencias. El mismo ministro José Piñera renunció en 1981 debido a presuntas discrepancias de políticas y sin embargo continuó adhiriendo al régimen.

<sup>52</sup> La cohesión del coalitado civil se extendía a quienes ocupaban los cargos de la administración comunal: los alcaldes, en quienes se concentran importantes programas sociales y la administración de la enseñanza fiscal. Esta alianza entre el equipo económico y los funcionarios políticos se entendió como un eje entre los monetaristas de la escuela de Chicago y los dirigentes del llamado "gremialismo", grupo de derecha formado en la Universidad Católica, no relacionado orgánicamente con los partidos de derecha tradicionales.

<sup>53</sup> Es necesario recordar que el término del período de Martínez de Hoz coincidió con el cambio de gobierno militar del general Videla al General Viola en abril de 1981.

<sup>54</sup> El espectro partidario tuvo inclusive una segmentación mayor a raíz de divisiones entre los socialistas y entre los grupos que formaban el antiguo Partido Nacional de derecha, especialmente durante 1983.

<sup>55</sup> El bipartidismo tradicional entre colorados y blancos (o nacionales) es predominante, a pesar de la votación que podrían tener los grupos de centro-izquierda e izquierda, los que no han sido reconocidos oficialmente como actores del proceso de democratización iniciado en 1982.

<sup>56</sup> Este espectro, formado por peronistas y radicales, se expresó en el proceso de "afiliaciones" (especie de "primarias") que tuvo lugar en la primera mitad de 1983, en el cual el peronismo obtuvo casi tres millones de afiliados, y el Partido Radical 1.5 millones, lo que constituía más de los 2/3 del total de afiliados.

<sup>57</sup> Véase Torcuato S. di Tella, "Working-class Organization and Politics in Argentina", *Latin American Research Review*, vol. XVI, N° 2, 1981, pp. 33-56.

<sup>58</sup> Recordemos que el dilema de nuestra investigación consiste en decidir si las determinantes que influyen sobre la política social son políticas o socioeconómicas, lo que supone una adscripción de lo social a lo económico por lo menos en el grado de variable.

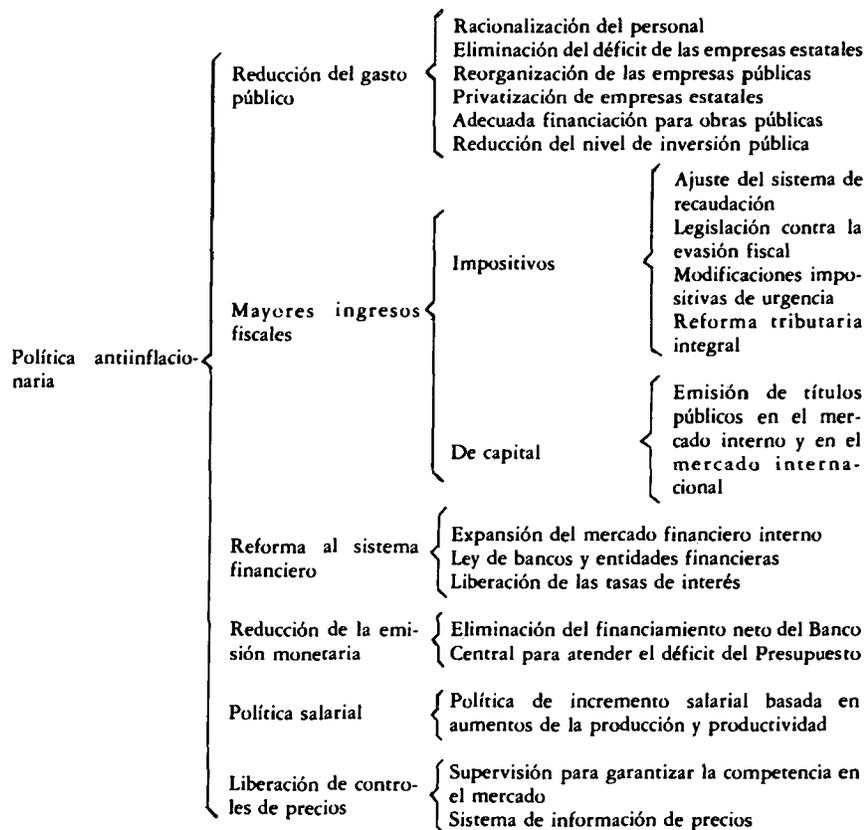
<sup>59</sup> Por productos entendemos aquí el nivel cuantitativo que experimentan en un tiempo determinado los indicadores sociales seleccionados.

<sup>60</sup> Véase Dirección General de la Seguridad Social, *Seguridad Social en Uruguay*, Montevideo, julio de 1980. En el debate sobre la reforma al sistema de seguridad social se tomó conocimiento del nuevo sistema chileno privatizado, el que fue rechazado. Las reformas a la seguridad social tuvieron lugar mediante el Acto Institucional N° 9, del 23 de octubre de 1979, y el Acto Institucional N° 13, del 12 de octubre de 1982.

<sup>61</sup> Véase Luis Macadar, *op. cit.*, p. 259.

<sup>62</sup> La privatización de la salud ha sido incentivada a través de la limitación de los subsidios del Estado mediante el establecimiento de un sistema de libre elección de los usuarios del Servicio Nacional de Salud a servicios como el SERMENA, por el cual debe pagarse la atención. De este modo, la incentivación de una mejor atención traslada usuarios del sector gratuito al sector privado. (Véase Jaime Ruiz-Tagle, "La nueva política de salud. ¿Sólo un conflicto gremial?", *Mensaje* Nº 280, 14 de marzo de 1979, pp. 355-359.)

<sup>63</sup> Ubicación del sector público en el plan antiinflacionario de Martínez de Hoz (Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina), 1976.



Fuente: Carlos Palacio D., *El plan Martínez de Hoz y la economía argentina*. Buenos Aires, 1981, p. 82.

<sup>64</sup> El aumento del endeudamiento constituyó una opción a la emisión monetaria; sin embargo, su nivel fue de gran magnitud. El endeudamiento del gobierno nacional creció en un 75% entre 1976 y 1979 (FIDE, *Coyuntura y Desarrollo* Nº 22, junio de 1980, p. 38).

<sup>65</sup> No debe confundirse, por ejemplo, el efecto que sobre las políticas tengan los sindicatos del cobre en Chile con el que tenga la existencia, por sí misma, de determinado estrato obrero de clase media, inclusive aunque la gran mayoría de sus miembros sean trabajadores del cobre.

<sup>66</sup>Debe tomarse como ejemplo la concentración de los servicios (educación y salud), que es uno de los problemas más agudos de la pobreza rural en los sectores urbanos, lo que disminuye relativamente como problema social en los países del Cono Sur.

<sup>67</sup>

**Chile: Empleo del sector público**  
(Años seleccionados)

Año	Sector centralizado	Total
1964	110 718	209 869
1970	147 477	279 957
1973	...	387 198
1979	...	292 587

Fuente: Javier Martínez B. y Eugenio Tironi B., *Estratificación y cambio social en Chile en la década del setenta* (E/CEPAL/R.349), Santiago de Chile, CEPAL, 1984.

<sup>68</sup>

**Chile: Estructura del empleo por funciones**  
(Porcentajes)

	Servicios administrativos	Servicios sociales	Entidades de fomento	Empresas públicas	Total
1970	16.5	47.8	15.8	19.9	100
1973	13.2	44.9	25.7	16.2	100
1978	15.7	60.3	11.7	12.2	100

Fuente: Javier Martínez B. y Eugenio Tironi B., *Estratificación y cambio social en Chile en la década del setenta* (E/CEPAL/R.349), Santiago de Chile, CEPAL, 1984.

<sup>69</sup>La reticencia a utilizar la expresión se advierte gráficamente en el título del Simposio de ILPES/UNICEF "Políticas de desarrollo social en América Latina y el Caribe en la década del 80". En los planes nacionales, la expresión aparece en la Argentina ("Política social" en el plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977, página 32), pero predominan términos como "aspectos sociales" (Argentina: Plan nacional de desarrollo y seguridad 1971-1975, pp. 191 y ss.), "sectores sociales" (Chile: Resumen del plan de la economía nacional 1971-1976, pp. 211 y ss. y Plan nacional indicativo de desarrollo 1979-1984, pp. 64 y ss.), o "política de desarrollo social" (Uruguay: Lineamientos estratégicos básicos. II Plan nacional de desarrollo, 1981, pp. 43 y ss.). Cuando hablamos de "utilización académica" del concepto, nos referimos a los trabajos de organismos internacionales y, en general, a la adaptación que en el idioma castellano se ha hecho de "policy" o de "social policy".

<sup>70</sup>En la primera frase del libro de Carmelo Mesa-Lago "Social Security in Latin America" (Pittsburgh, 1978) se define seguridad social como "one of the most important social services in Latin America today".

<sup>71</sup>Las otras dos fuentes son la venta de empresas estatales a bajos precios y la modalidad de la apertura financiera al exterior.

<sup>72</sup>El proceso de traspaso a las municipalidades, que entre marzo y fines de 1981 había avanzado de un 15% a un 80% de los establecimientos, significó un mantenimiento del control del ejecutivo sobre el sistema educacional, en la medida en que los alcaldes son nombrados por el Presidente de la República. (Véase Ernesto Schiefelbein: Antecedentes para el análisis de la política educacional chilena en 1982, CPU, 1982, p. 8.)

POBLACION ESTUDIANTIL SEGUN NIVEL EDUCACIONAL 1974-1979

(Porcentajes)

Nivel	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Prebásica	3.4	3.9	4.1	4.6	4.9	5.0
Básica	75.5	74.9	74.2	73.3	72.4	71.7
Media	16.6	16.7	17.5	18.1	18.8	19.4
Universitaria	4.5	4.6	4.2	4.0	4.0	4.0
Total de estudiantes en el sistema educacional	(3 202 733)	(3 211 853)	(3 194 019)	(3 236 472)	(3 248 403)	(3 276 278)

Fuente: ODEPLAN, *Itinerario de desarrollo económico y social de Chile 1973-1979*, p. 52.

<sup>73</sup>En esta definición se relaciona seguridad social con la superación del "estado de necesidad", como lo planteó Lord Beveridge (véase Patricio Novoa, 1977, pp. 45 y ss.). Un ejemplo de este tipo de concepto es el que apareció en el voluminoso informe sobre la reforma de la Seguridad Social Chilena (Santiago, 1964): "La seguridad social—en su concepto integral y moderno— es la rama de la política socioeconómica de un país, por la cual la comunidad protege a sus miembros asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, a fin de lograr mayor productividad, más progreso y mayor bienestar comunes" (Tomo I, 9).

<sup>74</sup>Véase Ernesto Isuani, 1980, 2: "La seguridad social es la suma de las medidas adoptadas por un gobierno para ayudar a sus ciudadanos a lograr una protección colectiva contra los riesgos inherentes a la vida, a los cuales no podrían hacer frente en forma individual" (Beryl Frank, 1982, 10).

<sup>75</sup>La previsión implica, desde el punto de vista estrictamente individual, una decisión de inversión (Felipe Larraín/Gert Wagner, 1982, 5).

<sup>76</sup>Véase Héctor Diéguez, 1979, 153-212. Con la expresión "moderno" nos referimos a la aproximación al carácter integral de la seguridad social manifestado en la creación de sistemas más o menos globales. Dejamos fuera de esta noción los antecedentes acerca de la seguridad social situados en los inicios del siglo XIX, especialmente referidos a los "montepíos" para militares de las guerras de la independencia. Sobre la mezcla entre ambos tipos de seguridad social, véanse las recopilaciones históricas en el libro de Carmelo Mesa-Lago, 1978.

<sup>77</sup>Véase Marshall Wolfe, *El Desarrollo Esquivo*, México, 1976, 250.

<sup>78</sup>Véase Marshall Wolfe, *op. cit.*, 1976, pp 253 y ss. Los sistemas antiguos se diferencian de los sistemas iniciados en los decenios de 1930 y 1940, caracterizados por la centralización administrativa y la limitación de la cobertura (casos de Colombia o Venezuela).

<sup>79</sup>Véase Isuani, Ernesto 1982, 12.

<sup>80</sup>En la relación grupos de presión y formación de los sistemas de seguridad social reside la tesis central del libro de Mesa-Lago. Sobre este aspecto nos ocupamos en el capítulo VIII de este trabajo.

<sup>81</sup>En el Uruguay, el caso extremo, la relación a fines de la década del sesenta era de 2,5 centavos activos por pasivos (véase H. Diéguez, 1979, 166).

<sup>82</sup>Junto a los factores que señalaremos en el punto d), la pérdida del valor de los beneficios respecto de las contribuciones está relacionada con el factor inflación, que es común a los tres países.

<sup>83</sup>Sobre estos tres factores "desequilibrio macroeconómico", véase el capítulo II.

<sup>84</sup>El sistema de reparto se caracteriza por la desvinculación de las contribuciones de los beneficios, "el ingreso de las cajas cubre los egresos y el sistema se fundamenta en la idea de que la clase activa debe soportar a la clase pasiva" (véase Roque Fernández, 1980, 477-798).

<sup>85</sup> **Chile: Egresos del sistema de seguridad social 1980**  
(Miles de pesos)

Prestaciones previsionales	109 630 241
Gastos de administración	9 202 223
Otros egresos	1 351
<b>Total de egresos</b>	<b>118 833 806</b>

Fuente: Superintendencia de Seguridad Social, *Costo de la Seguridad Social Chilena, año 1980*. Santiago de Chile, 1982.

<sup>86</sup> Véase Roque Fernández, 1980, 480.

<sup>87</sup> Carmelo Mesa-Lago, 1978, pp. 33, 173 y ss.

<sup>88</sup> Carmelo Mesa-lago, 1978, 84 y OECEI, 1974, 587.

<sup>89</sup> Carmelo Mesa-Lago, 1978, 84.

<sup>90</sup> Sobre las desigualdades (privilegios y diferenciales), véase Héctor Diéguez, 1979, 174 y ss.

<sup>91</sup> **Grado de protección proporcionada por el sistema de seguridad social, según regiones geográficas**

	Argentina (1960)	Chile (1966)	México (1969)	Perú (1965)	Uruguay (1969)
Cantidad	8	3	5	3	2
Rango de la cobertura <sup>a</sup>	3.5-27.1 <sup>c</sup>	13.7-20.1	2.0-9.2	2.2-16.9	29.4-43.8
Intervalo del rango	23.6 <sup>c</sup>	6.4	7.2	14.7	14.4
Indicador de desigualdad <sup>b</sup>	24.5 <sup>c</sup>	6.2	15.4	35.8	9.9

Fuente: Carmelo Mesa-Lago, 1977, 171.

<sup>a</sup>Rango de los porcentajes de la población total asegurada, según regiones geográficas. En el caso de la Argentina la población asegurada está calculada sobre la base de la distribución de los pensionados. En el caso del Uruguay, la población asegurada está calculada basándose en la distribución de los gastos en asignaciones familiares.

<sup>b</sup>Índice de Gini. Cuanto más alta es la cifra, mayor la desigualdad en el grado de cobertura. Desigualdad completa igual a 100.

<sup>c</sup>La Argentina es el único país en el cual se incluyó a la Capital Federal como una región (región metropolitana) y por la alta cobertura existente en ella, el indicador de desigualdad se incrementaba drásticamente. Para asegurar pues una comparación más adecuada, la Capital Federal fue agrupada con la región donde se halla localizada —la Pampeana— y los promedios de ambas fueron usados en el rango, en el intervalo y en el indicador de desigualdad.

<sup>92</sup> De los tres países, el de Uruguay no fue realizado por el autor. La periodicidad, por lo tanto, responde al criterio de cada uno de los autores sobre el desarrollo de los países. Sin embargo, entre ellas se observan similitudes, especialmente al considerar la dictación de las legislaciones.

<sup>93</sup> En los tres trabajos del libro de Mesa-Lago se integran las legislaciones del siglo XIX, que consiste especialmente en pensiones para militares. El criterio es discutible porque como antecedente debieran considerarse los mecanismos de asistencia de la época colonial. (Sobre Chile, véase el trabajo de Patricio Novoa ya citado (1977)).

<sup>94</sup> Véase el párrafo 1 de la sección C de este capítulo.

<sup>95</sup> Véase el capítulo II de este trabajo.

<sup>96</sup>El otorgamiento de las prestaciones las realiza la DGSS a través de seis "unidades administrativas" llamadas "direcciones", que cubren asignaciones familiares, seguros sociales por enfermedad, de desempleo, pasividades civiles y escolares, pasividades de industria y pasividades rurales y de servicio doméstico (art. 14 DI N° 9).

<sup>97</sup>Art. 12: "Créase la Dirección General de la Seguridad Social como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la que compete administrar el sistema de seguridad social".

<sup>98</sup>A su vez, la Superintendencia de AFP está sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República, pero "exclusivamente en lo que concierne al examen de las cuentas de entrada y gastos" (art. 93).

<sup>99</sup>En este punto, es necesario aclarar que la Superintendencia no tiene facultades decisionales en materia contenciosa (Streitigkeiten) respecto de la interpretación de la ley (como se afirma en Fuchs, 1983, 47), sino que le compete "fijar" la interpretación de la legislación y reglamentación del sistema. Fijar tiene jurídicamente el sentido de reglamentar. La facultad de decisión, en casos contenciosos, le corresponde a la jurisdicción ordinaria, pues las AFP son sociedades anónimas, como ya lo vimos.

<sup>100</sup>Opiniones recibidas por altos funcionarios de la DGSS en reunión con el autor en abril de 1983.

### Bibliografía

- Aguiar, César Alberto, "Uruguay: Escenas políticas y subsistemas electorales", *Desarrollo Económico* N° 96, vol. 24, enero-marzo de 1985, pp. 517-542.
- Ahumada, Jaime, *El efecto del gobierno local en el proceso de planificación nacional*, ILPES (versión preliminar), septiembre de 1982.
- Alagon, Norberto, *Hacia la historia del trabajo social en la Argentina*, Lima, 1980.
- Alber, Jens, "Wohlfstaat", Dieter Nohlen (ed.): *Pipers Wörterbuch zur Politik*, tomo 2 (Westliche Industrie Gesellschaften, ed. M. Schmidt), Munich, 1983.
- Albert, James, "Defining the Policy-Making Function in Government: An Organizational and Management Approach", *Policy Sciences*, 5, 1974, pp. 245-255.
- Altimir, Oscar, *La dimensión de la pobreza en América Latina*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.48.
- , "La pobreza en América Latina. Un examen de conceptos y datos", *Revista de la CEPAL*, N° 13, Santiago de Chile, abril de 1981, pp. 65-95. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.2.
- Arellano, José P., "Reformas al sistema de seguridad social chileno", *Mensaje* N° 291, agosto de 1980; "Las políticas sociales en Chile. Breve visión histórica", diciembre de 1982 (versión preliminar); "Políticas de vivienda popular: lecciones de la experiencia chilena", *Estudios CIEPLAN*, diciembre de 1982, pp. 41-74; "Políticas de vivienda 1975-1981: Financiamiento y subsidios", *Revista EURE*, vol. X-N° 28, pp. 9-24, Santiago de Chile, 1983; "Las políticas sociales en Chile, 1924-1984", CIEPLAN, 1985.
- Arienza, Marisa y Carlos Mallmann, "Argentina on the Road to Democracy: Comparison with Chile and Uruguay", *International Social Science Journal*, vol. XXXVII, N° 1, 1985, pp. 31-40.
- Arnaud, Pascal, "Ambigüedades teóricas e incoherencias políticas. El monetarismo aplicado a economías semiindustrializadas", *Problemas del desarrollo*, vol. XV, N° 60, México, noviembre de 1984-enero de 1985.
- Avant, Gayle Joyce, *Planning and Political Influence: The Uruguayan Case*, University of North Carolina at Chapel Hill, 1969.

- Barandiarán, Edgardo, "La crisis financiera chilena", Centro de Estudios Públicos, Documento de Trabajo N° 6, octubre de 1983.
- Barletta, N. Ardito, M.I. Blejer y Luis Landau (eds.), "Economic Liberalization and Stabilization Policies in Argentina, Chile and Uruguay". "Applications of the Monetary Approach to the Balance of Payments". *The World Bank*, Washington, D.C., 1984.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Seminario sobre problemas de salud en áreas urbanas en América Latina*, Washington, D.C., 23 de febrero de 1982; *Progreso económico y social en América Latina*, Informe 1983, Washington, D.C., 1983.
- Blat Gimeno, José, *La educación en América Latina y el Caribe en el último tercio del Siglo XX*, UNESCO, París, 1981; *Education in Latin America and the Caribbean. Trends and Prospects, 1970-2000*. UNESCO, Colchester, 1983.
- Boeninger, Edgardo, *El nuevo rol del Estado*, SIAP (versión preliminar), Santiago de Chile, marzo de 1984.
- Bustelo, Eduardo y Ernesto Isuani, *Estado, política social y crisis de legitimidad (E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.9)*, Santiago de Chile, 1982.
- Canton, D., J.L. Moreno y A. Ciria, *Argentina. La democracia popular y sus crisis*, Buenos Aires, 1980.
- Cardoso, Fernando Henrique, *El desarrollo en capilla*, R. Franco (Co.), 1981; *Las políticas sociales en la década del 80. Nuevas opciones (E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.9)*, Santiago de Chile, 1982.
- Carmagni, Marcello, "Authoritarian Rule and National Particularities", *Política Internazionale* (English Edition), V. II, N° 2, Winter 1981/Spring 1982, pp. 5-13.
- CELADE, *Boletín Demográfico*, Año XV, N° 29, Santiago de Chile, enero de 1982.
- CEPAL, "Desarrollo y cambio social en América Latina", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 16, Santiago de Chile, 1977. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.81.II.G.37; "Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta", serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 6 (E/CEPAL/G.1150), Santiago de Chile, octubre de 1981; *Estudio económico de América Latina*, 1981 (E/CEPAL/G.1248); *La participación popular en el desarrollo en América Latina (E/CEPAL/L.264)*, Santiago de Chile, 15 de abril de 1982; *Gasto público social y pobreza en América Latina*, 14 de octubre de 1982; *Algunas reflexiones sobre los procesos de cambio social en América Latina (E/CEPAL/SEM.10/R.2)*, Santiago de Chile, 7 de septiembre de 1983; *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa (E/CEPAL/SES.20/G.17)*, Santiago de Chile, 21 de febrero de 1984; *Anuario Estadístico de América Latina*, 1981 (E/CEPAL/G.1281), Santiago de Chile, 1984; "La crisis de América Latina: su evaluación y prospectivas", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 46 (LC/G.1344), Santiago de Chile, 1985; *Anuario Estadístico de América Latina*, 1984 (LC/G.1337), Santiago de Chile, junio de 1985; *Panorama Económico de América Latina*, 1985 (LC/G.1369), Santiago de Chile, octubre de 1985; *Crisis económica y políticas de ajustes, estabilización y crecimiento (LC/G.1408/Rev.2)*, serie Cuadernos de la CEPAL, N° 54, Santiago de Chile, 1986. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.86.II.G.12.
- CEPAL/PNUD/UNICEF, *La superación de la pobreza: una tarea urgente y posible (E/CEPAL/G.1308)*, Santiago de Chile, mayo de 1984.
- CEPAL/Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas en México, *El estado de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe*, México, D.F., febrero de 1980.
- CIDES/OEA, *Déficit habitacional en la Argentina. Balance y distribución*, Buenos Aires, noviembre de 1981.
- CIESU/UNICEF, *Elementos para un diagnóstico social del Uruguay*, Montevideo (versión preliminar), marzo de 1984.

- Cisa, Agustín, *La política de vivienda en el Uruguay*, CEPAL/ILPES, R.13, abril de 1980.
- CLAEH (Cuadernos) (varios autores), A. Pérez, C. Ajuar, P. Mieres, Antonio Viña, R. Pérez, G. Gaetano, J.P. Rilla, J. Balbis y S. Lichtensztejn, *Partidos y elecciones*, N° 31, 1984/3.
- Clayton, Susan, *Social Need Revisited*, *Journal of Social Policy*, vol. 12, Part 2, abril de 1983.
- Cohen, Ernesto, "Problemas sociales, políticas sociales y planificación social", *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XVII, N° 68, diciembre de 1983.
- Collier, David (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, 1979.
- Comisión de Estudios de la Seguridad Social, "Informe sobre la reforma de la seguridad social chilena" (Informe Prat), Santiago de Chile, 1964 (dos tomos).
- Cortázar, René, "Políticas de reajustes y salarios en Chile: 1974-1982", *Estudios CIEPLAN*, N° 10, junio de 1983, pp. 45-64.
- Culyer, A.J., "Economics, Social Policy and Social Administration: The Interplay between Topics and Disciplines", *Journal of Social Policy*, vol. 10, Part 3, julio de 1981.
- De La Piedra, Enrique, *Conceptos y medidas de la pobreza: una síntesis* (E/CEPAL/PROY.1/R.52), Santiago de Chile, marzo de 1983.
- De Mattos, Carlos, "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", *Revista Latinoamericana de Planificación*, V. XV, N° 59, 54-75.
- Demo, Pedro, *Dimensao cultural da política social*, Brasilia (versión preliminar), diciembre de 1981.
- *Política social de la educación y la cultura*, R. Franco (co.), *op. cit.*, 1981; *Política social y política educacional: investigación e intervención en la realidad*, R. Franco (co.), *op. cit.*, 1982.
- DESCO, *América Latina 80: Democracia y movimiento*, varios autores, Lima, 1981.
- Dieguez, Héctor, "La seguridad social en América Latina", *Revista de Economía Latinoamericana*, Caracas, N° 55, 159-212.
- Dieguez, Héctor y Pablo Gerchvnoff, "La dimensión del mercado laboral urbano en la Argentina, 1976-1981", *Desarrollo Económico*, N° 93, vol. 24, abril-junio de 1984, pp. 3-40.
- Dirección General de la Seguridad Social, *Seguridad social en el Uruguay*, Montevideo, julio de 1980.
- Di Tella, Torcuato, "Working-Class Organization and Politics in Argentina", *LARR V*, XVI, N° 2, 1981.
- Dos Santos, Theotonio, Dependencia y cambio social, CESO, Universidad de Chile, 1970.
- Editorial de Belgrano (varios autores), *La Argentina próxima. Política social*, Buenos Aires, 1983.
- Estudios (Buenos Aires), *Gasto público y déficit fiscal. Posibilidades de reducción*, Año VI, N° 27, julio, Santiago, 1983.
- Errázuriz, Margarita M. (consultora), *Dinámica demográfica y pobreza rural*, documento presentado en la Mesa Redonda sobre Pobreza Rural en América Latina y el Caribe, CEPAL/FAO, Santiago de Chile, 7-8 de marzo de 1984.
- Fajnzylber, Fernando, "Sobre la reestructuración del capitalismo y sus repercusiones en América Latina", *El Trimestre Económico*, V. XLVI, N° 184, 1979.
- Falk, Richard, *The Global Setting and Transition to Democracy. Preliminary Conjectures*, Washington, D.C., 1981.
- Felcman, Isidoro Luis, *Aspectos institucionales y organizacionales de la política social*, documento preliminar, CIDES, Buenos Aires, 1982.
- Fernández, Mario, *Nationale Sicherheit in Lateinamerika*, Heidelberg, 1981; *Participación campesina en América Latina. Conceptos, experiencias y proposiciones para un análisis empírico* (versión preliminar), FAO/CEPAL, Santiago de Chile, 1984.

- Filgueira, Carlos, *Transformaciones recientes en los países de la cuenca atlántica*, CEPAL (versión preliminar), Santiago de Chile, 1983.
- Fontaine, Juan A., "El rol macroeconómico del Estado", *Estudios Públicos*, N° 9, 1983.
- Forschungsgruppe, Heidelberg, "Socialpolitik in autoritär Regierten Entwicklungsländern-Untersuchungsrahmen und Untersuchungsdimensionen", Heidelberg, 1983.
- Foxley, Alejandro, *Estrategia de desarrollo y modelos de planificación*, México, 1975; "Políticas de estabilización y sus efectos sobre el empleo y la distribución del ingreso. Una perspectiva latinoamericana", *Crítica & Utopía*, 4, 1981, 9-48; *Experimentos neoliberales en América Latina*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1982.
- Foxley, Alejandro y Lawrence Whitehead, Economic Stabilization in Latin America: Political Dimension, *World Development*, vol. 8, N° 11, noviembre de 1980, pp. 823-832.
- Foxley, A. y D. Raczynski, "Grupos vulnerables en situaciones recesivas: el caso de los niños jóvenes en Chile", *Estudios CIEPLAN*, 13 de junio de 1984, pp. 107-139.
- Franco, Rolando (coordinador), *Planificación social en América Latina y el Caribe*, ILPES/UNICEF, 1981. Palma, Eduardo, Política social y pobreza. Lecciones de experiencia, ILPES/UNICEF, *Planificación social en América Latina y el Caribe*, 1981. *Las grandes controversias de la política social*, CEPAL/ILPES, 1982. (Coordinador), *Pobreza, necesidades básicas y desarrollo*, CEPAL/ILPES/UNICEF, Santiago de Chile, 1982. *Significado y contenidos del desarrollo social de las políticas sociales*, ILPES (UPS/18), 1984 (versión preliminar).
- Frank, Beryl, *La seguridad social en América Latina*, CIES, Washington, D.C., 1982.
- Frejka, Thomas, *Análisis de la situación educacional en América Latina*, CELADE, Santiago de Chile, 1974.
- Friedland, Roger y Jinz Sanders, The Public Economy and Economic Growth in Western Market Economies, *American Sociological Review*, vol. 50, agosto de 1985, pp. 421-437.
- Fuchs, Maximilian, "Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile", *VRU*, 16, 1983, 35-82.
- Harrison, J. y otros, "Economic Experiments in the Southern Cone", 1974-1982, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 25, N° 4, noviembre de 1983.
- ILPES, *Discusiones sobre planificación*, México, 1969, 3ª edición. *Problemas del desarrollo social de América Latina*, Cuadernos del ILPES, serie Anticipos de Investigación, N° 19, Santiago de Chile, 1974. Documentos presentados a la II Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, Lima, 1979. *ILPES: Veintiún años de actividad, 1962-1983* (E/CEPAL/ILPES/Conf.4/L.2), Santiago de Chile, 30 de marzo de 1983.
- International Monetary Fund, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1985, Washington, D.C., 1986.
- Isuani, Ernesto, *La seguridad social en el Cono Sur en la década del 70*, CEPAL (versión preliminar), 1982. *Universalización de la seguridad social en América Latina: límites estructurales y cambios necesarios*, Pittsburgh, junio de 1983 (versión preliminar). "Universalización de la seguridad social en América Latina: límites estructurales y cambios necesarios", *Desarrollo Económico*, N° 97, vol. 25, abril-junio de 1985, pp. 71-84.
- Jaguaribe, Helio, *Sociedad, cambio y sistema político*, PAIDOS, Buenos Aires, 1972.
- Kahn, Alfred, *Studies in Social Policy and Planning*, Nueva York, 1969.
- Kaim-Candle, P.R., *Comparative Social Policy and Social Security. A Ten Country Study*. Nueva York, 1973.
- Korn, Francis y Lidia de la Torre, "La vivienda en Buenos Aires, 1887-1914", *Desarrollo Económico*, N° 98, vol. 25, julio-septiembre de 1985, p. 245-258.

- Korpi, Walter, "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies. A Preliminary Comparative Framework", *West European Politics*, 3, 1980, p. 296-316.
- , *Patterns of Power and Distribution in Postwar Welfare State* (versión preliminar), EUROSOCIAL, Viena, R.120, septiembre de 1983/20.
- Kusnetzoff, Fernando, "Housing Policies or Housing Politics. An Evaluation of the Chilean Experience", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 17, Nº 3, agosto de 1975, pp. 281-310.
- La Palombara, J. y otros, *Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, 1970.
- Lavados, H. y S. Piñera, *Evolución del sistema educacional y pobreza en América Latina* (E/CEPAL/PROY.1/R.43), CEPAL, Santiago de Chile, 1981.
- Lavados, Iván, *Evolución de las políticas sociales en Chile, 1964-1980*, UNICEF, Santiago de Chile, 1983 (versión preliminar).
- Leichter, Howard, "Comparative Public Policy. Problems and Prospects", *Policy Studies Review Annual* (Stuart S. Nagel, ed.), 1977, vol. I, Sage Beverly Hills/Londres, pp. 138-167.
- Lemaitre, María J. e Iván Lavados (eds.), "La educación superior en Chile. Riesgos y oportunidades en los 80", CPU, Santiago de Chile, 1985.
- Leñero, Luis y José Trueba, *Desarrollo social*, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, México, 1972.
- Llach, J.J. y C.E. Sánchez, Los determinantes del salario en la Argentina. (Véase diagnóstico de largo plazo y propuestas de políticas, en *Estudios*, Buenos Aires, año VII, Nº 29, enero-marzo de 1984.)
- Macadar, Luis, "Uruguay, 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?", CINVE, Montevideo, 1982.
- Mac Donald, Joan, "Elementos para una política nacional de vivienda", CPU, documento de trabajo Nº 281, junio de 1983.
- Malloy, James, *Statecraft and Social Insurance Policy in Latin America and the United States*, Pittsburgh, 1983 (versión preliminar).
- Mann, Arthur y Carlos Sánchez, Labor Market Responses to Southern Cone Stabilization Policies: The Cases of Argentina, Chile and Uruguay, *Inter-American Economic Affairs*, vol. 38, Nº 4, Spring 1985, pp. 19-39.
- Martínez de Hoz, Alfredo, *Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina*, 2 de abril de 1976.
- Marsiglia, Javier, Enrique Piedra Cueva y Patricio Rode, Movimientos sociales urbanos en Montevideo, *Cuadernos CLAEH*, Nº 33, 1985.
- Mead, Lawrence, "A Meaning for Public Policy", *Policy Studies Journal*, vol. 12, Nº 2, diciembre de 1983; "Policy Studies and Political Science", *Policy Studies Review*, noviembre de 1985, vol. 5, Nº 2.
- Mesa-Lago, Carmelo, *Social Security in Latin America*, Pittsburgh, 1978; *Seguridad social y pobreza*, Pittsburgh, 1983, Latin American reprint series Nº 19; *Alternative Strategies to the Social Security Crisis: Socialist, Market and Mixed Approaches*, Pittsburgh, 1983 (versión preliminar); "Seguridad social en América Latina: avances, problemas y reformas", *Pensamiento Iberoamericano*, julio-diciembre de 1983, pp. 266-271.
- Midelebrook, Kevin, *Prospects for Democracy. Regime Transformation and Transitions from Authoritarian Rule*, Washington, D.C., 1979.
- Mieres, Pablo, "Los partidos uruguayos, imágenes y desafíos", *Cuadernos de CLAEH*, Nº 32, 1985.
- Ministerio de Educación Pública (Chile), *Bases generales para el planeamiento de la educación chilena*, Santiago de Chile, 1961.
- Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, "Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay. Plan de desarrollo educativo", Montevideo, 1965.

- Molina, Sergio, "La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla", *Revista de la CEPAL*, N° 18, Santiago de Chile, diciembre de 1982, pp. 93-107. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.82.II.G.4.
- Munns, Joyce Mathews, "The Environment, Politics and Policy Literature: A Critique and Reformulation", *Western Political Quarterly*.
- Muñoz, Oscar, "Chile: El Colapso de un experimento económico y sus efectos políticos", *Estudios CIEPLAN*, N° 16, Santiago de Chile, junio de 1985, pp. 101-121.
- Naciones Unidas, *Boletín Económico de América Latina*, CEPAL, México, vol. XI, N° 1, abril de 1966; vol. XIII, N° 2, noviembre de 1968; vol. XVII, N° 2, segundo semestre de 1972; vol. XVIII, N° 1 y 2, 1973.
- , *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina* (E/CN.12/826/Rev.1), Nueva York, 1969. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.70.II.G.3.
- , *Indicadores sociales de vivienda y desarrollo urbano*, (ST/ECA/173), Nueva York, 1973. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.73.IV.13.
- , *Efectos sociales de la vivienda. Objetivos, normas, indicadores sociales y participación popular*, Nueva York, 1977. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.77.IV.5.
- Naciones Unidas/CEPAL, "El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 41 (E/CEPAL/G.1193), Santiago de Chile, 1982. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.6.
- , "Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 45 (E/CEPAL/G.1245), Santiago de Chile, 1983. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.16.
- , "Política Económica y Procesos de Desarrollo. La Experiencia Argentina entre 1976 y 1981", serie Estudios e Informes de la CEPAL, N° 27 (E/CEPAL/G.1233), Santiago de Chile, 1983. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.23.
- , "Las encuestas de hogares en América Latina", serie Cuadernos de la CEPAL, N° 44 (E/CEPAL/G.1244), Santiago de Chile, mayo de 1983. Publicación de las Naciones Unidas: N° de venta: S.83.II.G.15.
- Nassif, Ricardo, Germán W. Rama y Juan Carlos Tedesco, "El sistema educativo en América Latina", UNESCO-CEPAL-PNUD, Buenos Aires, 1982.
- Neri, Aldo, *Salud y política social*, Buenos Aires, 1982.
- Nohlen, Dieter, "Regimewechsel in Lateinamerika. Überlegungen zur Demokratisierung autoritärer Systeme", Klaus Lindenberg (ed.), *Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*, Bonn, 1982; con Franz Nuscheler "Handbuch der Dritten Welt", Hamburgo, 1982, tomos 1 y 2; con Roland Stürm, "Über das Konzept des strukturellen Heterogenität", D. Nohlen/E. Nuscheler (eds.), *op. cit.*, 1982, tomo 1; *Struktur und Entwicklungsprobleme Lateinamerikas*, D. Nohlen/F. Nuscheler (eds.), *op. cit.*, 1982, tomo II; "Die politischen Systeme der Dritten Welt", 1985; *Die politische Systeme der Dritten Welt*, en: Beyme/Czempiel/Kielmansegg (eds.), *Politische Wissenschaft. Eine Grundlegung* (Tomo 1), Kohlhammer, Stuttgart, 1987.
- Novoa, Patricio, *Derecho a la seguridad social*, Santiago de Chile, 1977.
- OEA-CIES, *La seguridad social en América Latina*, Washington, D.C., 1982.
- OECEI, *Argentina económica y financiera*, Buenos Aires, 1966.
- OMS, *Preparación de indicadores para vigilar los progresos realizados en el logro de la salud para todos en el año 2000*, Ginebra, 1981.
- ODEPLAN, *Estrategia nacional de desarrollo económico y social. Políticas de largo plazo*, Santiago de Chile, 1977.

- , *Itinerario del desarrollo económico y social de Chile, 1973-1979*, Santiago, 1980.
- OPS/ILPES, Documentos de la Reunión Técnica del Proyecto "La dimensión salud y su articulación intersectorial", Brasilia, 7-11 de abril de 1986.
- OIT, *Organización de la asistencia médica en los regímenes de seguridad social*, Ginebra, 1969.
- Palacio, Carlos, *El plan Martínez de Hoz y la economía argentina*, Buenos Aires, 1981.
- Palma, Eduardo, "La gouvernabilité de la démocratie. Une perspective Latino Américaine", R. Papini, *La Démocratie au-delà de la crise de la gouvernabilité*, 1983; Participación social. ILPES (apuntes de clase), julio de 1984; "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad", *Estudios Sociales*, N° 47, T.1, 1986, pp. 27-61.
- Pantano, L., M.I. Passanante y G. Magrassi, *Políticas sociales en la Argentina, 1966-1978*, ILPES, 1980 (3 tomos).
- Passanante, María Inés, "La cobertura del sistema previsional en la Argentina", *Cuadernos de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas*, Universidad Católica Santa María de los Buenos Aires, N° 6, 1981.
- Pinto, Aníbal (consultor), *Transformaciones estructurales y estilos de desarrollo: anticipaciones, desvíos y opciones estratégicas*, CEPAL/FAO/RLAT 803/1, Santiago de Chile, septiembre de 1983.
- , *Política y Desarrollo*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1968; *Heterogeneidad estructural y modelos de desarrollo recientes en América Latina*, México, 1973; (con Armando di Filippo) *Desarrollo y pobreza en América Latina. Un enfoque histórico-estructural* en Rolando Franco (co.), *op. cit.*, 1982.
- Pion-Berlin, David, The Fall of Military Rule in Argentina: 1976-1983, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 27, N° 2, Summer 1985, pp. 55-76.
- Planes de Desarrollo, Argentina: 1971-1975; 1974-1977. Chile: 1970-1980; 1971-1976; 1981-1989. Uruguay: 1965-1974; 1973-1977; 1978; 1981.
- PREALC/OIT, *Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980*. Santiago de Chile, 1982.
- Prebisch, Raúl, "Crítica al capitalismo periférico", *Revista de la CEPAL*, Primer semestre de 1976, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.76.II.G.2.
- , "Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949", CEPAL, Santiago de Chile, 1973.
- , "Desarrollo económico y política social" (Mesa Redonda de la Universidad de Córdoba), Buenos Aires, *Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República*, 1956.
- , "La transformación económica y social de América Latina", *Actualidad Económica*, Lima, septiembre de 1961, p. 12.
- Puryear, Jeffrey, "Higher Education, Development Assistance and Repressive Regions", *Studies, Comparative International Development*, Summer, 1982.
- Pusic, Eugene, *Social Welfare and Social Development*, La Haya, París, 1972.
- Raczynsky, Dagmar, "Reformas al sector salud: diálogos y debates", *Estudios CIEPLAN*, N° 10, junio de 1983, pp. 5-44.
- Rama, Germán W., "La educación latinoamericana. Exclusión o participación", *Revista de la CEPAL*, N° 21, Santiago de Chile, diciembre de 1983, pp. 13-38. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.5; *Educación, participación y estilos de desarrollo en América Latina*, CEPAL, Buenos Aires, 1984.
- Ramos, Joseph, "Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur", *Estudios e Informes de la CEPAL*, N° 38 (E/CEPAL/G.1314), Santiago de Chile, agosto de 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.G.11.
- Reidegeld, Eckart, "Eckart: Sozialpolitik am Wendepunkt: Umriss der anti-Wohlfahrtsstaats-Debatte", *Soziale Sicherheit*, 32. Jahrgang, junio de 1983, Heft. 6.

- República de Chile, *Diario Oficial*, Nº 30814, 13 de noviembre de 1980.
- , Mensajes presidenciales, 11 de septiembre de 1980; 11 de septiembre de 1981; 21 de mayo de 1970 y 21 de mayo de 1973.
- República Oriental del Uruguay, decretos constitucionales Nº 9 y 13.
- Revista Interamericana de Planificación, Políticas sociales y planificación social, vol. XVII, Nº 68, diciembre de 1983.
- Revista Mexicana de Sociología Nº 2, 1977, "Estado y proceso político en América Latina", varios autores.
- Revista UNESCO, vol. XV, Nº 2, 1985, "Dependencia e interdependencia en Educación: perspectivas", varios autores.
- Rézende, Fernando, Financiamiento de las políticas sociales, Estudios ILPES/UNICEF sobre políticas sociales, Santiago de Chile, 1983.
- Riveros, Luis, "El retorno privado y social de la educación en Chile", *Cuadernos de Economía*, Año 20, Nº 60, agosto de 1983; "Desempleo, distribución del ingreso y política social", *Estudios Públicos*, Nº 20, primavera de 1985, pp. 315-347.
- Rodríguez Grossi, Jorge (ed.) y otros, *Perspectivas económicas para la democracia*, ICHEH, Santiago de Chile, 1985.
- Rodríguez, Jorge, "La distribución del ingreso en la gestión económica 1973-1984", Jorge Rodríguez (ed.), *Perspectivas económicas para la democracia*, ICHEH, Santiago de Chile, 1985.
- , "El acceso a la salud, la eficacia hospitalaria y la distribución de los beneficios de la salud pública", *Cuadernos de Economía*, Nº 66, año 22, agosto de 1985.
- , *La distribución del ingreso y el gasto social en Chile, 1983*, Instituto Latinoamericano de Estudios y Doctrinas Sociales (ILADES), 1a. edición, Santiago de Chile, diciembre de 1985.
- Rode, Patricio, "Las políticas sociales en el proceso de redemocratización del Uruguay", *Cuadernos, CLAEH*, Montevideo, diciembre de 1985, pp. 35-52.
- Rokkan, Stein, Investigación transcultural, transocietal y transnacional, Boudon, R./de Bie, P. Rokkan S./Trist E. (eds.), "Corrientes de la investigación en las ciencias sociales", Editorial Tecnos/UNESCO, Madrid, 1981, pp. 175-238.
- Román, Manuel, *Burocracia y cambio social*, Universidad del Pacífico, Lima, 1975.
- Rose, Douglas, "National Forces in State Politics: The Implications of Multilevel Policy Analysis", *American Political Science Review* 67, 1973.
- Ruiz-Tagle, Jaime, "El nuevo sistema de pensiones", *Mensaje*, Nº 295, Santiago de Chile, 1980, pp. 689-692.
- Sander, Benno, "Educación y dependencia. El papel de la educación comparada" (UNESCO), *Perspectivas*, vol. XV, Nº 2, 1985.
- Salaberry Barcia, María Teresa, *La seguridad social en Iberoamérica*, Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social, Madrid, enero de 1980.
- Schiefelbein, Ernesto, *Antecedentes para el análisis de la política educacional chilena en 1982*, CPU, Santiago de Chile, 1982.
- Sito, Nilda, *Educación y desarrollo: los países latinoamericanos*, Fundación Bariloche (versión preliminar), 1970.
- Solari, Aldo, "Estudios sobre educación y empleo", serie Cuadernos del ILPES, Nº 18, Santiago de Chile, 1973.
- , "Desigualdad educacional en América Latina", en Rolando Franco (comp.), *op. cit.*, 1981, pp. 395-438.
- Solari, Aldo y otros, "El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas", serie Cuadernos del ILPES, Santiago de Chile, 1980.
- Steven, W. Hughes y Kenneth J. Mijeski, "Politics and Public Policy in Latin America", *Westview Press*, Boulder and London, 1984.
- Taylor, Charles L., *Indicator Systems for Political, Economic and Social Analysis*, Massachusetts/Kömgstein, 1980.

- Tedesco, Juan Carlos, Cecilia Braslavsky y Ricardo Carciofi, *El proyecto educativo autoritario. Argentina, 1976-1982*, FLACSO, 1984.
- Tiano, Susan, Authoritarianism and Political Culture in Argentina and Chile in the mid-1960s, *Latin American Research Review*, vol. XXI, N° 1, 1986, pp. 73-98.
- Tironi, Ernesto, "Políticas gubernamentales contra la pobreza: El acceso a los bienes y servicios básicos", *Estudios CIEPLAN*, N° 2, Santiago de Chile, diciembre de 1979, pp. 75-140.
- Tokman, Víctor, La crisis del empleo en América Latina, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 103, N° 3, 1984.
- UNESCO, "Perspectivas". *Revista Trimestral de Educación*, vol. VIII, N° 3, 1978.
- , *Reunión del Comité Regional Intergubernamental Provisional del Proyecto Principal en la Esfera de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe*, 1982.
- United Nations, *Social Welfare Planning in the Context of National Development Plans*, Nueva York, 1970.
- U.S. Department of Health, Education and Welfare, *The Role of Social Security in Economic Development*, Washington, D.C., 1982.
- Valdés, A. y otros, "Nutrición y salud: evaluaciones socioeconómicas", *Cuadernos de Economía*, N° 66, año 22, Santiago de Chile, agosto de 1985.
- Van Nieuwenhuijze, C.A.O., "Social Development: Supplement or Corrective to Economic Development?", *Development and Peace*, vol. 3, N° 2, Autumn 1982, pp. 5-31.
- Vasconi, Tomás, *Educación y cambio social*, CESD, Santiago de Chile, 1967.
- Verwayen, Henri, "Social Indicators: Actual and Potential Uses", *Social Indicators Research*, N° 14, 1984, pp. 1-27.
- Von Gersdorff, "El sistema previsional chileno durante los diez últimos años", *Estudios de Economía*, N° 22, primer semestre de 1984.
- Wagner, Richard, "On Economics, Political Science and Public Policy", *Policy Studies Journal*, vol. 12, N° 2, diciembre de 1983.
- Watson, David, "Making Reality Intelligible: The Relation between Philosophical Analysis and The Study of Social Policies", *Journal of Social Policy*, vol. 12, Part 4, octubre de 1983, pp. 491-514.
- Wolfe, Marshall, *El desarrollo esquivo*, México, 1976; "Estilos de desarrollo y educación. Un inventario de mitos, recomendaciones y potencialidades", *Revista de la CEPAL*, N° 21, diciembre de 1983, pp. 155-172. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.83.II.G.5.
- Zahler, Roberto, "El neoliberalismo en su versión autoritaria", *Estudios sociales*, N° 31, 1982; "Compatibilización entre planificación y la política económica de corto plazo", ILPES (borrador), 2 de noviembre de 1982; "Recent Southern Cone Liberalization Reforms and Stabilization Policies: The Chilean Case", *The Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 25, N° 4, noviembre de 1983.





# Publicaciones de la CEPAL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

## PUBLICACIONES PERIODICAS

### Revista de la CEPAL

*La Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

*La Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1989 son de US\$16 para la versión en español y de US\$18 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.
1986,	734 pp.
1987,	692 pp.

### *Economic Survey of Latin America and the Caribbean*

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.
1986,	729 pp.

*(También hay ejemplares de años anteriores)*

**Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe/  
Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)**

1980,	617 pp.	1985,	792 pp.
1981,	727 pp.	1986,	782 pp.
1983	(correspondiente a 1982/1983) 749 pp.	1987,	714 pp.
1984,	761 pp.	1988,	782 pp.

*(También hay ejemplares de años anteriores)*

**Libros de la CEPAL**

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2nd. ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.
- 6 *Women and development: guidelines for programme and project planning*, 1982, 3rd. ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 *The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects*, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 *Latin America: international monetary system and external financing*, 1986, 405 pp.
- 13 *Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 15 *CEPAL, 40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, (en prensa)
- 19 *CEPAL, Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.

- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.

#### SERIES MONOGRAFICAS

##### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial/Latin America: the new regional and world setting*, (bilingüe), 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2nd. ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2nd. ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3rd. ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States — Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.

- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 ***Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies***, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.
- s/n ***The economic relations of Latin America with Europe***, 1980, 2nd. ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 ***Regional programme of action for Latin America in the 1980s***, 1981, 2nd. ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 ***National accounts in Latin America and the Caribbean***, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 ***The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes***, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.

- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 100 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 106 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, 1989, 176 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.

#### Cuadernos Estadísticos de la C E P A L

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serie histórica del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centromericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.

## Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpreso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2nd. ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2nd. ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina. PREALC*, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2nd. ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.

- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.
- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 *Development of the mining resources of Latin America*, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 156 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1988, 114 pp.

- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 84 pp.
- 73 *Agriculture external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.

**Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استعلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas — DC-2-866  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL — Casilla 179-D  
Santiago de Chile



!





Primera edición

Impreso en Naciones Unidas — Santiago de Chile — 88-8-1069 — agosto de 1989 — 900

ISSN 0020-4080 — ISBN 92-1-329007-1 — S.89.III.F-1 — 00600 P