

INSTITUTO DE SOCIOLOGIA. UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL (ILPES)
ASOCIACION DE PLANIFICADORES SOCIALES DE AMERICA LATINA (APSAL)

SEMINARIO DE POLITICAS DE DESARROLLO SOCIAL

Santiago, Chile, 4 y 5 de octubre de 1983

RELATORIO GENERAL

por

Rolando Franco

El Seminario es auspiciado, además, por la Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) y el Centro Interamericano de Desarrollo Social (CIDES) de la Organización de los Estados Americanos.

1. En la sesión inaugural se presentó una enumeración de diversos conceptos de desarrollo social y de política social, mostrando además los estreñimientos y limitaciones que esta última tiene y, por tanto, también los modestos resultados que de ella pueden esperarse.
2. El carácter descriptivo de esa presentación fue considerado una limitación que podría superarse si se aceptase que la política social surgió como una consecuencia del fenómeno de la descomposición y recomposición de los grupos subalternos por el cambio social y la modernización, que rompe con sus formas de vida cotidiana caracterizadas por la estabilidad y cierta red de certezas que desaparecen, y que los obligan a descubrir nuevas estrategias de sobrevivencia.
3. Esa necesidad de reconstruir las certezas destruidas por la modernización lleva a que estos grupos acepten con limitaciones las innovaciones y sólo en los casos en que puedan absorberlas dentro del marco de lo ya conocido. Ello haría que existieran grandes dificultades para que puedan asimilar las perspectivas que quieren imponer los técnicos sociales, lo que exige que éstos tengan la ductilidad suficiente como para lograr establecer un rapport adecuado con el grupo objetivo.
4. También se intentó establecer un parangón entre la evolución de las ciencias sociales con la seguida por la planificación social, respecto a ésta se distinguieron dos etapas una, que llegaría hasta 1940, en la cual predominaba la idea de bien común, y otra, posterior a la Segunda Guerra Mundial, en la cual había pasado a tener un importante papel la idea de planificación y en que predominaba la noción de bienestar.
5. En esta línea, otros participantes insistieron en que era posible distinguir tres modelos: uno basado en la idea de obligación, que habría inspirado la noción de bien común; otro, de corte utilitarista, basado en la idea de metas, y que llevaría al predominio de la noción de bienestar; y, por fin, un modelo de derechos (en especial de derechos humanos) que tendería a fundamentar la política social actual, centrándola en la noción de necesidades.
6. En otra de las sesiones se destacó la necesidad de que los planificadores sociales tuvieran en cuenta el tipo de unidades de análisis y de unidades de programación que utilizan en las diferentes fases de la planificación, y, asimismo, el hecho de que en las actividades de planificación interactúan

diversos actores, de los cuales los planificadores son sólo uno, aunque de importancia.

7. A lo largo de las diversas discusiones, se insistió varias veces en la idea de que el desarrollo social no es consecuencia solamente de las políticas y los programas de acción social, sino que influyen en él otras dimensiones, en especial, la política económica e, incluso, la política strictu sensu. La política económica afecta decisivamente al empleo y al ingreso de las personas y, por tanto, influye en las probabilidades de satisfacer las necesidades básicas, con lo cual puede incluso sumergir en la pobreza a sectores que no eran pobres.

8. La política, por su parte, establece el contexto que permite o niega que los individuos ejerzan influencia, directa o indirectamente, sobre las grandes decisiones que los afectan y, además, facilita u obstaculiza la posibilidad de constituir organizaciones para la defensa de sus derechos.

9. Pese a los reconocimientos anteriores, en cuanto a que hay otras dimensiones que tienen una importancia decisiva en el logro del desarrollo social, hubo consenso en la necesidad de destinar esfuerzos para que la política social fuera más eficiente y eficaz. Especial interés hay en avanzar en los aspectos metodológicos, elaborando procedimientos adecuados para seleccionar a los grupos focales de los programas de acción social, métodos de evaluación y análisis de los resultados, y procedimientos de seguimiento y control, que permitan ajustar y reorientar los programas y aprovechar las experiencias anteriores. Varias de las sesiones del Seminario se destinaron, justamente, a revisar nuevas propuestas en dichos campos.

10. Sin embargo, se sugirió que las carencias en materia de conocimiento teórico adecuado para avanzar en lo metodológico son muy grandes. Para algunos de los participantes ese conocimiento nunca se alcanzará, mientras que otros fueron más optimistas respecto a los avances posibles en el campo académico.

11. Mientras algunos de quienes intervinieron en los debates tendieron a dar importancia a una perspectiva que considera a la pobreza como un fenómeno cultural donde la persistencia de ciertos valores obstaculiza las posibilidades de las personas de incorporarse adecuadamente al mundo moderno, otros tendieron a poner énfasis en un enfoque estructural que considera básico el funcionamiento

de la sociedad para explicar las dificultades que encuentran aquellas personas para conseguir un puesto decente y digno en la vida social.

12. Esa diferencia de perspectivas se plasmó, por ejemplo, en que mientras los primeros enfatizaban la necesidad de aumentar el capital humano con que cuentan los pobres, a través de programas de educación y capacitación profesional, los segundos pusieron énfasis en la carencia de empleos y en las bajas remuneraciones. Para éstos, aun cuando las personas estén adecuadamente educadas y profesionalmente capacitadas pueden, igualmente, encontrarse cesantes y, por ende, ubicarse bajo la línea de pobreza.

13. Asimismo, la aceptación de valores diferentes llevó a algunos a postular la conveniencia, en ciertos casos, de la entrega directa de bienes y servicios mientras que otros dudaban de la conveniencia de tales programas e insistían en la necesidad de que fueran los propios beneficiarios quienes decidieran sobre sus propias necesidades y la manera de satisfacerlas.

14. En este sentido, se insistió en diversas oportunidades sobre la ineludible importancia de la participación en los programas de acción social y no sólo de una participación de tipo micro, consiste en el aporte gratuito de trabajo sino en la discusión de las necesidades y del tipo de solución que se postula a través de los programas.

15. Diversos técnicos de ODEPLAN intervinieron en el debate en carácter de expositores o comentaristas, lo que permitió tener un panorama de la política social que se viene llevando a cabo en Chile por parte de los organismos estatales, con énfasis en los programas de acción social dirigidos a la erradicación de la pobreza extrema, mediante la utilización de los subsidios directos, progresivos e integrales, administrados descentralizadamente, y con mecanismos de control sobre su funcionamiento y resultados.

16. Hubo ocasión también de conocer los programas que llevan a cabo las entidades privadas (o del sector académico informal, como las denominó uno de los comentaristas), en Chile. Ello permitió tomar conciencia de la escasa atención que normalmente se les prestan por quienes se dedican a la política social y tienden a concebirla como puramente estatal. Por lo mismo, resultó evidente que se carece de información sobre el número y las características de tales instituciones y, sobre los programas que implementan. No se conocen tampoco evaluaciones sobre los resultados de tales acciones.

17. Se surgieron algunas características de tales instituciones, como su heterogeneidad, la influencia de la ideología profesada por sus inspiradores en la orientación de cada una de ellas, la gran variabilidad de recursos que manejan y de personas a las que llegan sus programas, el predominio, en muchos casos, de los métodos de investigación-acción y el énfasis en la participación de los involucrados, la cercanía de los beneficiarios, la desburocratización de su acción, la autonomía y flexibilidad de los programas.

18. Asimismo, se llamó la atención sobre la falta de coordinación entre esas entidades privadas y, muchos menos, entre ellas y los programas estatales, aun cuando vayan dirigidos a las mismas poblaciones objetivo.

18. En otra sesión se criticaron los índices sintéticos que se utilizan para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales sugiriéndose métodos alternativos que intentan utilizar información más variada que la originada en encuestas y que, en este momento, ya existe pero que no se utiliza para tales fines. Sin embargo, hubo observaciones en cuanto a la posibilidad de construir esa metodología, a la conveniencia de utilizarla, y a su costo.

19. También fueron discutidos diversos aspectos sobre la preparación y evaluación de proyectos sociales. Algunos de los participantes criticaron la utilización del método de análisis costo-beneficio en esta área y abogaron porque se recurriera a técnicas multicriterio. Otros, en cambio, enfatizaron que el análisis costo-beneficio se confunde con la racionalidad misma, por lo cual dejarlo de lado implica renunciar a la posibilidad de aplicar esta última en lo social. Un tercer grupo, en fin, sugirió que al no conocerse (y no ser posible conocer) las relaciones básicas de la vida social, se trabaja en realidad con "ignorancia" y no sólo con "incertidumbre" como postula aquel tipo de análisis, por lo que parece conveniente fomentar la libertad de decisión el nivel local para la puesta en práctica de diferentes alternativas (como manera de realizar experimentación social) y evaluarlas de acuerdo al criterio de mayoría, ya que no hay otro que pueda utilizarse. Para terminar, se sugirió sistematizar los éxitos y fracasos de proyectos pasados y realizar el análisis del ciclo de los proyectos.

20. El Seminario permitió ratificar la afirmación de que la política social se centra actualmente en la idea de la satisfacción de las necesidades básicas del grupo que vive en situación de extrema pobreza. La mayoría de los trabajos giraron en torno a esa idea. Sin embargo, en una ocasión por lo menos, se destacó la importancia de que al tratar de aumentar la eficacia y eficiencia de las políticas sociales, evitando filtraciones, etc., no se tienda a perjudicar a los sectores medios, muchos de los cuales han logrado su condición de tales, merced a ingresos complementarios o a los bienes y servicios entregados por políticas sociales específicas.

21. En tal sentido, podría recordarse que el interés prioritario por los pobres que tiene que tener la política social, debe llevarse a la práctica sin lesionar a otros sectores débiles de la población.

22. Se destacó también el problema que presenta la privatización para la política social. Por un lado, la privatización de la producción y de la prestación de ciertos servicios puede ser conveniente, siempre que se demuestre que, por esa vía, se los presta más eficazmente y de manera más eficiente. En cambio, la privatización del acceso a los servicios tiende a ser siempre perjudicial porque liga la posibilidad de acceder a la demanda solvente del interesado y quita - al retirarse a entidades privadas los que tienen más recursos - cualquier posibilidad de redistribución, reduciendo los servicios sociales a "servicios para pobres" pobremente servidos.