



NACIONES UNIDAS

C E L A D E

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CEPAL (COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE)

**EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS TENDENCIAS DE LA
PLANIFICACION SOCIAL Y ECONOMICA**

Sheila Reis Ribero

Docente: Patricio Crichigno

**CURSO DE POSTGRADO EN POBLACION Y DESARROLLO
SANTIAGO, CHILE, 1991**



**PROGRAMA GLOBAL DE FORMACION EN POBLACION Y DESARROLLO
(AUSPICIADO POR EL FONDO DE POBLACION DE LAS NACIONES UNIDAS, UNFPA)**

CASILLA 91 / TELEX 340295 UNSTGO CK / CABLE: UNATIONS / FAX (562) 2080196 - 2085051 / STGO, CHILE / FONO: 2085051

**CELADE - SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA**

Patricia

**EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS TENDENCIAS DE LA PLANIFICACION
SOCIAL Y ECONOMICA.**

SHEILA RIBEIRO

**CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CURSO DE POSTGRADO EN POBLACION Y DESARROLLO
NOVIEMBRE DE 1991.
SANTIAGO DE CHILE.**

**CELADE - SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA**

PREFACIO

"Yo soy un racionalista. Por racionalista entiendo un hombre que quiere comprender el mundo y aprender mediante la discusión con otros. (Noten que no digo que un racionalista sostiene la teoría errónea de que los hombres son total o principalmente racionales). Por discutir con otros entiendo, más concretamente, criticarlos, suscitar sus críticas y tratar de aprender con ellas. El arte de la discusión es una forma peculiar del arte de la lucha, con palabras en vez de espadas, e inspirado por el interés de acercarse a la verdad sobre el mundo".

K. Popper

Quando una empresa empieza a ser alvo y promotor de su propia fallencia, hay que diferenciar su estructura de su comando. La Administración pública brasileña pasa por una crisis de legitimidad. A las históricas críticas sobre el Estado en la representación de intereses de clase, viene se sumando los ataques a través de la prensa al funcionalismo público, acusado de ociosidad, como si la máquina funcionara sin comando e independiente de los procesos político-económicos que en principio debería controlar.

Izquierda y derecha se unen en ese sentido, con algunas diferencias que en realidad están sustentadas en intereses corporativos. Los actores dominantes que el Estado potencia quedan descaracterizados, impidiendo visualizar los intereses en juego y el nuevo grupo de poder, en ascensión.

Motivada por la inquietud de comprender el proceso de desvalorización de los recursos humanos de la administración federal, y el origen de los cambios de concepción acerca del que hacer de algunas funciones burocráticas características de un sector de administración de beneficios sociales, posicionado en el Departamento de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal; y en un contexto de debate político, donde los principales términos utilizados eran la modernización, la racionalidad, el mercado y el Estado, esvaciados de sus contenidos; me puse a observar donde, en el emarñado de ese discurso, se hacia una asociación del Estado (tamaño, con sus respectivos recursos humanos y materiales) al tamaño, recursos y las necesidades de la sociedad brasileña.

La amplitud y complejidad del tema llevó por necesidad metodológica a la delimitación de un universo de investigación y a la selección de variables, donde no fue posible desarrollar un racionamiento integrando sistemáticamente la variable recursos humanos.

No obstante, en las críticas y alternativas tejidas sobre la empresa social (Estado), hay implícita una creencia sobre la capacidad de administración de recursos humanos por el Estado, bajo una concepción distinta de la sociedad moderna y que pasa por un

rescate de la importancia del funcionalismo junto a la población
brasileña.

BIBLIOGRAFIA

1. DRAIBE, S.M. Una perspectiva del desarrollo social en Brasil. Revista de la CEPAL, n.39, 1989.
2. ECHAVARRIA, J.M. La planeación en las formas de racionalidad. Cuadernos ILPES, N.13, Chile, 1971.
3. ENGELS, F. Del socialismo utópico al socialismo científico. Lautaro, Buenos Aires, 1946.
4. FURTADO, C. Teoría y política del desarrollo económico. Siglo, s.d.
5. HEILBRONER, R.L. Vida y doctrina de los grandes economistas. Aguilar, 1977.
6. KUHN, T.S. La estructura de las revoluciones científicas. Fondo de Cultura Económica, 3. ed. 1991.
7. NIZARD, L. Necesarias regulaciones planificadoras del aparato estatal en la Francia capitalista actual. Revue Francaise de Sociologie, vol. XVI, 1975, pp. 625 - 652, Trad. ILPES.
8. GERCHUNOFF, P. y TORRE, J.C. Reflexiones sobre el papel del Estado en América Latina. Instituto Torcuato Di Tella, s.d.
9. RAMOS, J. El cuestionamiento de la estrategia del desarrollo y del papel del Estado a la luz de la crisis. Cuadernos de Economía, n. 79, 1989.
10. TAVARES, M.C. "O planejamento em economias mistas" IN: Estado y Planeamiento: sonhos e realidade. IPEA -CENDEC, 1988.
11. VIANNA, W.L. Leis sociais e demografia. Estudos CEBRAP, 21. 1977.
12. WEBER, M. História económica general. Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1987.
13. DISCUSSIONES SOBRE PLANIFICACION. Informe seminário, Chile, Siglo, 1965.
14. ILPES. Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo, 1974.
15. Otros.

EL PAPEL DEL ESTADO Y LAS TENDENCIAS DE LA PLANIFICACION SOCIAL Y ECONOMICA

INTRODUCCION

El tema de esta investigación es el que involucra el debate contemporáneo, segunda mitad de los años 80 e inicio de los años 90, sobre el papel del Estado en el contexto de la sociedad moderna. El eje de la discusión pasa por el límite de la intervención del Estado en la economía de mercado, a partir del cual se formulan propuestas de reducción del sector público con base en argumentos económicos que destacan la necesidad de contención de gastos públicos y la ineficiencia de las instituciones del Estado. En ese contexto, será considerado el resurgimiento de la tradicional preocupación con el crecimiento demográfico articulada a la supuesta escasez de recursos, como obstáculo que se añade a la ineficiencia de la empresa pública.

La elección del tema radica en la relevancia que tiene el debate, considerando el actual momento de "crisis" económica y social por el cual pasan los países de América Latina.

No obstante la práctica demostrar que el debate sobre el papel del Estado se restringe a las esferas parcializadas de la ciencia política y económica, con algunas incursiones por el "social", característica de la actividad especializada de la ciencia moderna, urge la búsqueda de nuevos referenciales de análisis que puedan ayudar en la comprensión de las posibles tendencias de la historia de la región, considerada en la globalidad de su realidad social, y en una posible definición de objetivos de desarrollo a través de la utilización adecuada de la planificación.

Los objetivos generales de esta investigación son :(a) situar la preocupación con el tamaño del Estado y la preocupación con el crecimiento demográfico dentro del paradigma de la Modernización, difundido en América Latina juntamente con concepciones vigentes de desarrollo económico y social, de modo a poder aprehender las

relaciones entre esas variables y los cambios de concepción sobre el Papel del Estado, dentro del mismo paradigma; (b) identificar los límites del tratamiento económico que media esas relaciones, bien como la "tendencia" a que apuntan. En ese marco, destaco como objetivos específicos : (c) situar el uso restringido del instrumento de la planificación en el contexto de las principales propuestas de desarrollo económico y social y (d) sus vinculaciones con el tipo de conocimiento científico producido para su información.

Siguiendo la reflexión sobre los argumentos que conducen a la preocupación actual con el tamaño del Estado - contexto en que se debate el Papel del Estado en la economía - y buscando situar cómo la preocupación tradicional con el crecimiento demográfico resurge en ese momento; se genera, en el curso de la investigación, un tratamiento distinto de la problemática, que rescata la dimensión social más amplia en que están insertados el Estado y la población, alternativa que intenta relativizar el uso corriente (supuesto ideológico) de las variables "tamaño del Estado", "crecimiento demográfico", en la perspectiva de las propuestas de desarrollo en América Latina.

La idea es: considerar la variable crecimiento demográfico en en el contexto de las relaciones sociales en que se produce (en oposición a la noción cuantitativa de individuos), al cual denomino estados de población; y el Papel del Estado en la perspectiva de la empresa social. Así, relacionar estados de población y Estado Moderno como promotor de la organización y mantención de los estados de población.

El supuesto es oponer a una visión parcial de la realidad e impregnada de contenidos ideológicos que restringen la noción de sociedad moderna al desarrollo industrial, una concepción de desarrollo económico y social llevado hasta las últimas consecuencias de la racionalidad que le concibió históricamente: el proyecto de la Modernidad de obrar racionalmente sobre la realidad, o sea, a partir de su conocimiento (por lo tanto, de su "experiencia") y sin apelo a concepciones dogmáticas reveladas.

El tipo de investigación teórico-reflexiva llevada a cabo se

basó en la experiencia histórica de un país de la región, cual sea Brasil, en los hechos relacionados a la expansión del sector público y las principales ideas que sirvieron de fundamento y que dieron sustentación a la tendencia considerada, años 30 hasta años 70; juntamente con datos relativos al momento histórico actual por el cual pasa el país, en que se observa la tendencia inversa de reducción de las instituciones del Estado.

En ese contexto, se hacen presentes las ideas de modernización y de planificación para el desarrollo, y también se asiste a la polémica en torno de la preocupación con el crecimiento demográfico.

El intento de este estudio ha sido el de buscar una explicación posible para el problema del reduccionismo económico que orienta las discusiones sobre el papel del Estado, sin considerar la variable tamaño del Estado en relación a la población. Dicho de otro modo: Considerando que la constitución del Estado Moderno en la sociedad brasileña, además de fornecer las bases del proceso de expansión capitalista en los límites de su territorio, desempeñó y desempeña un papel en la organización y mantención de un orden social - el cual subentende estados de población, en el marco de la nación y de la cultura de ese país; y considerando que la formación del Estado como institución social transcende los límites de la sociedad industrial, cómo se puede concebir que los criterios que orientan las propuestas de reducción del sector público y que vienen acompañados de un objetivo de desarrollo económico y social estean dentro de una optica económica restricta, fundada en la contención de gastos y en la eliminación de la ineficiencia, medida en terminos de productividad?

En el horizonte de ese problema, surgieron cuestionamientos centrales: En que medida las críticas que se hace sobre la ineficiencia administrativa de las instituciones públicas, y sus consecuencias sociales, pasa por un criterio de utilización de los recursos que va más allá de los interés de la inversión privada? De que modo la crítica sobre la incapacidad del Estado de cumplir con sus funciones tradicionales redistributivas, en contraposición

a las acciones clientelistas y de incentivo a grupos privados, ofrece una perspectiva alternativa que rescata el histórico papel social de esa institución, entendido como en el interés general de la población? De que modo se articula la discusión entre el papel del Estado, el tamaño del Estado y la " crisis" de la planificación?

Cómo, en el contexto de las discusiones sobre el papel del Estado, toman impulso las discusiones sobre las políticas de población, en el marco de la preocupación tradicional con el crecimiento demográfico? En que medida las propuestas de reducción del Estado, basadas en la supuesta ineficiencia, llevan en cuenta la formación histórica de esa institución social y la posible inadecuación de la estructura administrativa (que no pasa necesariamente por los criterios de tamaño del sector público adoptados en el discurso corriente) para la consecución de objetivos de desarrollo económico y social? En que medida el privilegiamiento de la dimensión económica en la discusión sobre el papel del Estado en América Latina , bien como en la identificación de un patrón de comportamiento reproductivo que configuraría una "tendencia" demográfica de la sociedad industrial moderna, a la cual los países de la región deben adecuarse, no se contraponen a los objetivos de la racionalidad (supuesto que respecta a un horizonte histórico más amplio de la Modernidad) que inspiró la planificación para el desarrollo económico y social?

Dada la amplitud del tema y la multiplicidad de relaciones que se puede tecer a partir de las variables : papel del Estado, tamaño del Estado, crecimiento demográfico, planificación, fueron seleccionadas como dimensiones de análisis : la dimensión económica que orienta predominantemente los análisis existentes sobre esas variables; la dimensión técnico-política del Estado; la dimensión socio-cultural más amplia , a luz de la cual es reconsiderada la variable crecimiento demográfico; la dimensión histórica y breves incursiones sobre la dimensión epistemológica.

La suposición básica es que todas las dimensiones se interrelacionan y que el mismo recurso metodológico que sirve para

separar y comprender las esferas de la realidad social debe permitir la síntesis, de modo a garantizar una aproximación progresiva a la coherencia en el tratamiento de los problemas sociales que, en consecuencia, se va reflejar en la coherencia de las soluciones propuestas con la realidad a ser controlada.

El tipo de investigación teórico-reflexiva se vincula a la naturaleza del problema planteado. Dado que el enfoque sobre la relación entre las variables altera conceptos, surge la necesidad de romper con marcos de referencia establecidos , generando una perspectiva metodológica distinta: el trabajo teórico-reflexivo se pauta en la reflexión sistemática y en un retorno a los orígenes históricos de los conceptos, en el marco de las experiencias en que fueron concebidos, de modo a intentar reconstruir la coherencia de los mismos y las " tendencias" a que apuntan.

No obstante, establezco como un marco de referencia que orienta la reflexión epistemológica, la noción de paradigma desarrollada por Tomas Kuhn, como una orientación de análisis que permite comprender como se definen los "problemas" considerados en el debate científico.

Constituyeron dificultades para la realización de ese estudio bibliográfico, de tipo histórico y conceptual: la imprecisión conceptual que trajo como consecuencia situar con ambigüedades los fenómenos históricos ligados a las instituciones sociales , (cito como ejemplo, el concepto de Estado interventor y sus derivaciones : planificador, inversor).

Constituyeron desafíos el tener de romper, en cierta medida, con la especialización de los áreas del conocimiento - economía, política, sociología - que aportan elementos fundamentales a un tratamiento integral de la problemática planteada para la investigación; bien como el tener de enfrentar el prejuicio de la ciencia positiva con el trabajo teórico-reflexivo.

Planteo como hipótesis posible de explicación del problema expuesto: la existencia de una contradicción entre la lógica que inspiró la planificación para el desarrollo en América Latina y la lógica que subyace a una concepción de Estado Moderno planificador,

por lo tanto provisto de alternativas tecnológicas de control y previsión de la realidad social. Esa contradicción condiciona en el presente la discusión que se hace sobre el papel del Estado, en que se dá destaque a los límites de la intervención en el mercado, referencial a luz del cual se critica el Estado como empresa social . En el marco de ese condicionamiento están las propuestas de reducción del sector público, bien como resurge la preocupación con el crecimiento demográfico.

Al nivel conceptual, esa contradicción se expresa en el paradigma de la modernización, que condicionó y condiciona las propuestas de desarrollo económico y social, bajo una perspectiva de reducción de las relaciones sociales a la lógica económica, en que se supone la superación de los problemas sociales como consecuencia necesaria de la realización de la moderna sociedad industrial.

Al nivel de la experiencia factual, la citada contradicción asume realidad en la ausencia de madurez histórica del Estado brasileño respecto a su capacidad para planificar, y se refleja en el uso que se hizo de la planificación (instrumento racional de que dispone el hombre para el control de la realidad, mediante el conocimiento de la misma, con base en el cual propone soluciones tecnológicas adecuadas) como un instrumento político, aplicado al logro de objetivos de grupos económicos no representativos del conjunto de la sociedad brasileña, que para ese fin, utilizaron artificios técnicos y la estructura del Estado .

Informado por un conocimiento parcial de la realidad social, ese instrumento no sirvió a la empresa social como herramienta racional para el control progresivo del sistema socioeconómico. Con su auxilio, la citada empresa no logró la erradicación progresiva de los principales problemas relacionados a la administración de recursos sociales, sino que más bien produjo una concentración de recursos de forma a potenciar grupos sociales en detrimento de otros, por una especie de administración por exclusión , llevando a la pérdida de control de la dinámica demográfica, no integrada con tecnología administrativo-social en el proceso de impulsión de la

moderna sociedad.

El presente trabajo constituyó más bien un intento inicial de análisis teórico-reflexivo a partir de la información histórica y de la producción teórica existentes, cuyos supuestos principales parecen adormecidos en la consciencia científica.

CAPITULO PRIMERO: LOS ORIGENES HISTORICO-FILOSOFICOS DE LA PLANIFICACION Y SUS DERIVACIONES EN AMERICA LATINA, EL CASO DE BRASIL

La hipótesis explicativa sobre las contradicciones existentes en el proceso de implementación de la planificación en América Latina, que se verifica en el caso de Brasil, bajo la expresión de ausencia de madurez histórica del Estado planificador, y que por su vez condiciona las discusiones actuales sobre el papel del Estado y el tamaño del sector público, no se restringe al período en que se implementó la planificación para el desarrollo; sino que más bien sigue teniendo vigencia.

No obstante, esa crítica a la empresa social no está planteada bajo los mismos supuestos de la crítica neoliberal sobre la ineficiencia de las instituciones públicas; ni tampoco pasa por el tacito reconocimiento de la incapacidad histórica del Estado para cumplir las funciones redistributivas de su competencia.

Para empezar la reflexión sobre los principales supuestos de esas críticas, es importante hacer un breve recuento de las ideas que están en los orígenes históricos del ideal planificador, con el fin de comprender cómo dentro de una cierta concepción de control racional de la realidad se dió el crecimiento del sector público, hoy objeto de crítica y centro de la discusión sobre el papel del Estado.

II.

La concepción de gobernar con ciencia no pertenece a la Edad Moderna. La literatura registra Platón, Antigüedad Clásica, como un de los precursores de la pretensión de constitución de un modelo social, que se fundaría en el gobierno con base en el conocimiento del mundo¹.

¹. Demiurgo - el artífice del mundo. La palabra tiene origen en el Timeo de Platón, en el que se invoca como causa creadora del mundo a una divinidad artesana que crea el mundo a su semejanza de la realidad ideal y utilizando una materia informe y resistente que

En el mundo moderno - aquí hablo de los ideales iluministas de construcción de un orden social justo y supongo la superación de la concepción medieval de un conocimiento revelado y legitimador de un orden de poder - la preocupación con la realización de un orden social pautado en conocimientos científicos rigurosos y no metafísicos va tomar impulso ya en el siglo XIX, con la escuela positivista de Comte.

La idea de plan es de inspiración iluminista, en el sentido de elevar el poder de la razón humana sobre la realidad o de una especie de rescate del hombre para el centro del universo, en oposición al teocentrismo medieval; y, simultáneamente, de inspiración positivista, de constitución de un método riguroso en el molde de aquellos aplicados a las ciencias de la naturaleza, que fue hacia donde evolucionó el pensamiento iluminista.

Así pues, la idea de plan involucra una noción de conocimiento que, cualquiera que sea el hito histórico, estuvo siempre asociada al control de la realidad, sea a través de la comprensión de la realidad pautada en un modelo ideal de inspiración metafísica; sea bajo el supuesto de una ciencia objetiva rigurosa. En ese sentido, el plan como instrumento racional está condicionado a la evolución histórica de las ciencias sociales y a una noción de poder.

III.

En la posguerra, los esfuerzos de reconstrucción de la paz fueron acompañados de la producción de muchos intelectuales en los varios campos de las ciencias. En la Sociología se empieza a defender la tesis de la naturaleza y función de la planificación como objeto de transformación total de la sociedad, por lo tanto, técnica para el cambio social.

Platón denomina "la madre del mundo" (Tim. 51a.). La obra creadora del demiurgo (analogamente a de un artífice humano) no reviste los principios constitutivos de la naturaleza misma, pero los presupone; tales principios son: 1) las formas ideales eternas; 2) la materia con su necesidad; 3) el espacio que no admite generación ni destrucción y que es la sede de todo lo que se genera (Ibid., 52 b.)

J.M.Echevarria escribe, haciendo referencia a K. Mannheim, que la planificación en el Occidente estuvo asociada a la idea de planificar para la libertad en oposición a la igualdad. "Como lo que importaba era salvar la libertad amenazada, la planeación tenía que intervenir en todos y cada uno de los ambitos - políticos, económicos, religiosos - en que esa libertad estaba en trance de perder las condiciones de su posibilidad. Las técnicas sociales manejables por la planeación debían romper las rigideces de un sistema demasiado complejo, el de la moderna sociedad industrial - y, desde ciertas posiciones claves, limitar los efectos de las combinaciones gigantescas que ahogan el individuo. La planeación emprendería la tarea que el laissez-faire liberal ya no podía cumplir por si mismo, pero respetando y dando nuevo vigor a los principios liberales."(ECHEVARRIA, J.M., p.7).

El autor destaca que en esa fase, 1943, la idea de planificación todavía no tenía evolucionado para el puro mecanismo económico, medio de lograr el crecimiento económico. Y hace referencia a la dimensión mítica que involucra las concepciones del plan, a partir de la cual cita como utopías : el carácter de ciencia rigurosa y nueva y la planificación como único medio de eliminar la dominación de unos hombres por otros, llamando la atención para la constancia de esa última en los soportes sociológicos.

La idea de eliminar el poder de unos hombres sobre los otros a través de la pura administración de las cosas reporta a F.Engels. Este, después de analizar históricamente el desarrollo de la sociedad capitalista alemana y basado en los análisis de K.Marx sobre la formación de la riqueza social, llega a la hipotética solución dialéctica de la sociedad dividida en clases por la antítesis de la toma del poder por el grupo social hasta entonces alejado de la propiedad de la producción : " Al posesionarse la sociedad de los medios de producción, cesa la producción de mercancías y con ella el imperio del producto sobre los productores. La anarquía reinante en el seno de la producción social deja el puesto a una organización sistemática y consciente. Cesa la lucha por la existencia individual y con ello en cierto

sentido el hombre sale definitivamente del reino animal y se sobrepone a las condiciones animales de existencia, para someterse a condiciones de vida verdaderamente humanas. Las condiciones de vida que rodean el hombre y que hasta ahora le dominaban se colocan, a partir de este instante, bajo su dominio y su mando, y el hombre, al convertirse en dueño y señor de sus propias relaciones sociales, se convierte por primera vez en señor conciente y efetivo de la naturaleza. Las leyes de su propia actividad social, que hasta ahora se alzaban frente al hombre como poderes extraños, como leyes naturales que lo sumetían a su imperio, son aplicadas ahora por él con pleno conocimiento de causa y, por tanto, sometidas a su poderío. La propia socialización humana que hasta aquí se le imponía por la naturaleza y la historia, es a partir de ahora obra libre suya. Los poderes objetivos y extraños que hasta ahora venían imperando en la historia se colocan bajo el control de los hombres mismos. Justamente desde entonces, las causas sociales puestas en acción por él, comienzan a producir predominantemente y cada vez en mayor medida los efectos apetecidos. Es el salto de la humanidad del reino de la necesidad al reino de la libertad". (ENGELS, F., p. 119 - 120).

No obstante J.M. Echevarria aludir al plan como una idea asociada al cambio social, planteada en los moldes de garantizar la libertad frente a las amenazas políticas de la posguerra, en el occidente; en las fuentes históricas del pensamiento sobre el cambio social está presente una concepción científica moderna de la sociedad y de la libertad -la cual el autor cita como fuente utópica, refiriéndose a Engels - fuertemente impregnada del espíritu iluminista que inspiró la planificación, y que parte de la premisa de que el hombre conoce e interviene en la realidad social, superando su estado de naturaleza y ,de ese modo, teniendo el control que le permite llegar al reino de la libertad que, en esa perspectiva, coincide con la justicia social.

Los distintos enfoques sobre la planificación, que alimentan el debate sobre la crisis de un tipo de racionalidad científica,

parten de distintas consideraciones de ciencia que estan en los orígenes históricos de la idea de intervención racional. En ese sentido, debese tener en claro que las conclusiones a cerca de los logros y fracasos de la intervención científica o planificada, en la realidad, estan mediadas por las diferencias que caracterizan las distintas posturas científicas.

En ese sentido, mientras para un racionalista del siglo XIX parece haber la necesidad de una concepción científica de fondo a orientar la intervención social, como se el método de control de la realidad emanase del conocimiento mismo de las leyes sociales; en la versión liberal clásica de k. Mannheim, citada por Echevarría, el método científico parece deber coincidir con una técnica que se sobrepone a la realidad, insertandose en las "rigideces de un sistema demasiado complejo" y rompendo con él de modo a lograr su control. Dicho de otro modo, la racionalidad es solamente instrumental y así debe ser usada politicamente.

Pese a las críticas que se tiene hecho al ideal iluminista de constitución de una razón superior y que conduciría supuestamente al reino de la justicia social, el que se puede afirmar objetivamente y sin ranzos ideológicos, es que todavia ese proceso administrativo (colectivo) de acción política informada (científicamente) no se ha logrado historicamente.

En ese punto, abro un breve parentesis para justificar la afirmación y lo cerro en seguida, entendendo que el desdoblamiento de la problemática abordada no constituye objeto de esa investigación.

No hay motivos racionales para suponer el fin de la historia, así como no debe haver motivos racionales, que se basen en criterios de experiencia, para proyectar hacia futuro un orden social dado , sin suponer la posibilidad de alteraciones de factores de poder, a no ser por argumentos ideológicos.

IV.

La experiencia histórica de planificación en América Latina

está más bien pautaada por la vertente liberal de concepción técnico-política e instrumental del plan, en contraposición a una concepción científica global de la realidad social.

Carlos A. de Mattos, escribiendo sobre la evolución del proceso planificador en la región, apunta como un marco para la comprensión el cuadro internacional, en el cual se destacaban las dos grandes divisiones ideológicas, capitalista y socialista, y que culmina con la constitución de la Alianza para el Progreso, ya por el año de 1961.

"(...) Foi en ese período que quedaron establecidos los principales rasgos que definieron una concepción o modalidad latinoamericana de planificación (...) una decisiva y singular legitimación formal del termino planificación y, también, para el oficio de planificar (...) Ello sucedió como consecuencia de que, por un lado, en los documentos finales de la reunión se reconoció la necesidad de formular e ejecutar proyectos nacionales, y por otro lado, la Alianza para el Progreso, entendida como un mecanismo de cooperación financiera con los países Latino-americanos, estableció como requisito, que esos dispusiesen de proyectos de desarrollo económico y social para poder tener acceso a los financiamientos." (MATTOS, C.A. IN: Estado y planejamento :sonhos e realidade, CENDEC-IPEA, 1988, p.101 - 102).

Los soportes teóricos que dieron sustento a ese proceso están representados por el pensamiento modernizante de la CEPAL, y revelan un predominio de la dimensión económica en los análisis sobre el desarrollo económico y social.

La modernización como un proceso natural de sustitución de las economías agrarias por las economías industriales encuentra sus límites en América Latina. Verificase un distanciamiento cada vez mayor entre las economías centrales y las economías periféricas, que perden competitividad con sus productos en el comercio internacional. Raul Prebisch va postular que hay que intervenir para construir un nuevo orden, donde se logre revertir la tendencia constante al deterioro en los terminos de intercambio. El modelo agro-exportador en crisis debe ser sustituido por un modelo

que se base en la incorporación de nuevas tecnologías . Para eso, propone la sustitución de importaciones, como forma de industrializar o desarrollar hacia adentro.

Prebisch suponía que la industrialización era la fuerza que impulsaría el desarrollo, y como su consecuencia, "la miseria" y " males inherentes "a la estructura no- moderna, estarían extirpados.

"Se impone peremptoriamente iniciar la construcción de un nuevo orden de cosas para resolver los serios problemas de comercio y desarrollo que afectan el mundo y especialmente en torno a un fenómeno cuya existencia se discutía hasta hace poco tiempo, pero que es hoy día motivo de comprensible preocupación : la tendencia creciente al desequilibrio exterior en el curso del desarrollo. (...) Nunca ha sido tan intensa como ahora la presión de las masas para conseguir mejoras efectivas en su nivel de vida y constituirá en los años por venir un factor creciente de tensiones internas y en el plano mundial si no se responde a ella con una vigorosa política de desarrollo económico y social en que la cooperación económica tiene que desempeñar un papel de decisiva importancia."(PREBISCH,R., Nueva política comercial para el desarrollo, p. 13 - 16).

Más tarde, Celso Furtado, a partir de un análisis histórico-estructural en que explica el proceso de generación histórica del subdesarrollo en los países de la región, endosa la tesis de la intervención estatal sostenida por Prebisch.

Como una solución al subdesarrollo estructural en la esfera de las decisiones, propone la utilización del instrumento planificador, destacando las diferencias y límites de los modelos científicos que informan la acción planificada. En la esfera económica, parte de la crítica del modelo de sustitución de importaciones, proponiendo la reorientación de los agentes económicos, bajo la misma perspectiva de desarrollo industrial con innovación tecnológica.

Furtado identifica en el proceso de industrialización de América Latina puntos de obstrucción en la economía, en la esfera de la

estructura productiva, que se expresan a través de la convivencia entre núcleos de economía capitalista y pre-capitalista. De ahí concluye que la expansión del comercio internacional en el siglo XIX, cuya razón fue el desarrollo industrial de Europa, no determinó una propagación necesaria del sistema capitalista en la región.

No obstante mantener sus propuestas en la esfera de las decisiones condicionada al mismo tipo de orientación de desarrollo, por lo tanto dentro del mismo marco de referencia "moderno" de la economía industrial, baja a la dimensión social haciendo elucubraciones consideraciones sobre los condicionamientos culturales que influyeron en la constitución de un tipo de demanda y que posibilitaron la expansión asimétrica del capital en la región.

"El subdesarrollo periférico pasa a ser, por lo tanto, la diversificación del consumo de una minoría, cuyo estilo de vida está dictado por la evolución cultural de los países de alta productividad en los cuales el desarrollo se apoyó, desde el inicio, en el progreso tecnológico. O con más precisión: el principal factor causante de la elevación de la productividad en la economía "periférica" en industrialización parece ser la diversificación de los patrones de consumo de las minorías de ingresos elevados, sin que el proceso tenga necesariamente repercusiones en las condiciones de vida de la grande mayoría de la población". (FURTADO, C., p.221).

Desafortunadamente, sus conclusiones excluyeron esa premisa básica, hecho que se revela en la poca diferencia sustancial de sus propuestas de solución al problema del subdesarrollo respecto a los planteamientos de Prebisch.

V.

El dato histórico respecto a la forma como el plan llega en la región, bajo un tipo de motivación financiera y con perspectivas de generación de un oficio, es significativo del punto de vista de hacer pensar hasta donde los Estados iban hacer un uso adecuado de

ese instrumento, altamente "atractivo" del punto de vista del financiamiento. Aún más, si se considera que tenían una estructura administrativa deficiente, relativa al ejercicio de sus funciones normativas y distributivas (es importante hacer la diferencia entre estructura administrativa y su uso por los gobiernos).

El dato también es muy elucidativo de la práctica científica que, a partir de entonces, se empieza a desarrollar. Ayuda a comprender porque las discusiones científicas (que se van transformar en productos para la información de políticas) sobre los problemas de la realidad, y que se proponen solucionar por medio de las políticas, siempre pasan por el criterio financiero y no de verdad científica: tanto en el ámbito institucional (selección de problemas para el financiamiento de investigación); cuanto, curiosamente, en el plano "epistemológico", cuando a través del lenguaje técnico se procede a la adecuación de la realidad a los objetivos de las política.²

² El corte técnico-instrumental de la realidad, en oposición al científico-conocedor de la realidad y pasible de una intervención consecuente, puede ser ejemplificado en la técnica de elavución de proyectos sociales: La experiencia muestra que hay un problema de ³ subnutrición en una población X, de una región Y. A partir de una dada política social, se financia un proyecto para solucionar el problema de subnutrición de un grupo de población, alvo ya selecionado (Objetivo); Establecense metas cantitativas arbitrarias para lograr niveles de nutrición (patrones científicos) con el fin de poder medir posteriormente el mayor o menor logro del los objetivos. La realidad sobre la cual se va intervenir se redujo a la población-objetivo y al alcance del proyecto o financiamiento.

Por otro lado, los proyectos son bienes escasos. Por lo tanto, las "soluciones" de los problemas también lo son. Para mantenerse el proyecto o financiamiento, hay que evaluar para saber en que medida él ha sido eficaz. No obstante, la evaluación no será hecha con base en el logro de las metas propuestas (que ya ha sido fijada respecto al universo selecionado de la realidad), sino que más bien será hecha por un proceso que tiende a invertir el objetivo de alcance de la realidad: el fundamento de la evaluación costo-efectividad es lo mismo de la evaluación costo-beneficio de los proyectos económicos: maximización del producto y minimización de los costos, aún que expresos en unidades distintas.

El artificio en el uso de la terminología (evaluación de proyectos sociales versus evaluación social de proyectos) refleja

Las consecuencias de una práctica planificadora, informada por la producción de conocimiento instrumental, llevó al impulsamiento unilateral del proceso de modernización. Basada en una orientación de la dimensión económica, restricta, no amplió sus horizontes tecnológicos. Sin conexión con la dimensión social, no logró plantear en sus conocimientos y soluciones técnicas la integración de la dinámica demográfica (crecimiento) como variable a ser trabajada junto a la dinámica del proceso productivo.

Si bien es cierto, en la Teoría de la Dependencia y Subdesarrollo, planteada por de Celso Furtado, se rescata la problemática del consumo y de la formación de la demanda en la dimensión de los condicionamientos socio-culturales; sin embargo, ese aspecto de la realidad no fue explotado científicamente.

Instrumentalmente, se está inducido a considerar la población como consumidora y no como productora o generadora de factores. De esa forma asume relevancia la preocupación con el crecimiento demográfico en el escenario de los debates sobre el papel del Estado en la economía.

VI. Adoptar una perspectiva para discutir el papel de Estado en la sociedad moderna, que no pasa necesariamente por el eje de la intervención económica, es un ejercicio demasiado complejo. Además, si se considera la multiplicidad de sentidos en que aparece el concepto de Estado, en la literatura sobre la economía de mercado.

el artificio de la técnica-instrumental. Y su lógica consiste en volver el perfeccionamiento de la técnica sobre sí misma, legitimandola como producto. Por eso, la evaluación por metas no es funcional, una vez que exige el mínimo acercamiento a la realidad forzando la técnica a operar en sentido inverso al de su propio perfeccionamiento, hecho que puede no coincidir con la minimización de los costos.

Mientras tanto, la evaluación medida por la productividad permite hacer un análisis financiero de la utilización de los recursos, y de ese modo su utilización instrumental.

M.C. Tavares llama la atención para los equívocos que se producen en los debates actuales sobre el Estado, el Mercado y el Plan. Según la autora, hay un prejuicio ideológico con el Estado interventor que no se justifica del punto de vista del capital, puesto que, con o sin plan, el Estado estuvo siempre en las bases de la expansión industrial.

La tesis de la autora explica los procesos de estatización verificados a partir de la primera posguerra, siendo perfectamente aplicada al caso brasileño. Además, permite observar como a través de un proceso planificador, orientado por una visión parcial del sistema social, se induce a la concentración de recursos a partir de la empresa social (Estado).

"La grand indústria metalúrgica, el sistema de transportes y la mineración son todas indústrias de alta densidad de capital, de alto grado de riesgo y con horizonte temporal de inversión muy largo. No siendo posible proporcionar para todas essas indústrias el surgimiento de monopolios naturales, tornose práctica favorecer reservas de mercado y precios discriminados nos mercados de matérias primas, concesión de tarifas especiales de servicios públicos, donaciones de tierras cerca de los ferrocarriles (...). La posibilidad de distribuir tierras y de hacer concesiones de los servicios públicos, con el mercado financiero de capitales controlado por los grandes grupos, fue el que dió la posibilidad de el sector privado operar con ganancia los ferrocarriles y la infraestructura en general, además de crear los grandes grupos consolidados. ✓

Teniendo el mercado de capitales entrado en crisis desde la primera posguerra, y no habiendo capital barato y concentrado en masa suficiente para el financiamiento de la velha indústria pesada y del sistema de transportes, la evolución en la posguerra tendió, naturalmente, a la estatización (...) La estatización de esos sectores es una inexorabilidad tecnológica, porque el ferrocarril está dando lugar a la carretera, el carbón está dando lugar al petróleo, el acero está dando lugar a la metalurgia de los no-ferrosos; por lo tanto, un elevado grado de estatización es

inexorable."(M.C. Tavares, p.32 - 33).

La imprecisión cuanto al que sea un Estado planificador en oposición a un Estado productor puede llevar a análisis superficiales sobre los proplemas que enfrenta la empresa pública en la actualidad.

En el contexto de las discusiones corrientes sobre el papel del Estado brasileño, se pone demasiado énfasis en la ineficiencia empresarial de sus instituciones, sin reflejonar sobre el pasado. No obstante, el proceso de privatización que vive el país parecería ocurrir en un vacío histórico, si no se lo considera en conexión con el proceso de estatización, anteriormente descrito por M.C. Tavares.

Rogério L.F. Werneck, en estudio publicado por el Departamento de Economía de la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1989, titulado Aspectos macroeconómicos de la Privatización en Brasil, hace un análisis del impacto macroeconomico de ese proceso para la economía nacional.

Empeza por observar que, no obstante el empeño del gobierno y el intenso debate que se produjo en su favor, hasta el momento el avance efectivo de la privatización mostravase modesto : "Esta conotación es valida para qualquiera de las conotaciones usuales que tiene sido atribuyedas a la palavra privatización: (i) venda completa o parcial de empresas estatales al sector privado; (ii) ampliación de la producción privada de servicios provistos por el gobierno y (iii) esfuerzo planificado de desreglamentación." (p.2).

El estudio hecho en 1989, mostrava que hasta la fecha, las transferencias efectivas de las empresas estatales al sector privado no llegaron a afectar de modo significativo la importancia relativa de la producción pública en la economía brasileña.³

Hace un recuento de la experiéncia de privatización en el

³ La prensa brasileña registra la aceleración del proceso de privatización, en los meses de septiembre y octubre del corriente año.

país, donde habla de un objetivo explícito en ese sentido que se reporta al año de 1979, cuando el gobierno empieza a legislar sobre la cuestión y crea el Programa Nacional de Desburocratización.

En 1985, algunas alteraciones significativas se observan en la legislación sobre las transferencias: restricciones a las transferencias a los inversores extranjeros se matuvieron, pero fue liberada la apropiación posterior del control para los mismos.

Después de hacer un listado de las empresas privatizadas, afirma que las "listas" son básicamente compuestas por las empresas privadas que, en decorrencia de dificultades financieras, fueron absorbidas por el sector público con el objetivo de impedir falencias.

"Así, el que se observó entre 1980 y 1987 fue un proceso de reprivatización, algo bastante diferente da transferencia para el sector privado de empresas profunda y historicamente incrustadas en el sector público. El mismo patrón puede ser observado en los casos de privatización concluidos en 1988."(p. 9)

Por el momento, el que revela el estudio de Werneck sobre el proceso de privatización brasileña es que se dá una reapropiación del capital, potenciado por el Estado, que para eso tuvo de invertir recursos originariamente no procedentes para ese fin, pero legitimado por normas hechas con el uso de la planificación para el desarrollo, y que , no obstante un ritmo aún no acelerado y centrado en el sector tradicionalmente productivo, incluye ya la propuesta de privatización de los servicios.

La madurez administrativa como experiencia histórica acabada no es factible y tampoco pertenece a una u otra ideología. Malgrado no haber, todavía, un criterio preciso para establecer la madurez de un proceso administrativo, aún más se él se potencia a través del desarrollo de estrategias para denfesa de poder; no obstante, es posible rescatar algunos aspectos del ejercicio del poder y observar en cuales casos se acerca más de los principios de justicia social que inspiraron la constitución del Estado Moderno, en oposición a los procesos admistrativos que generaron la exclusión progresiva, incluso para impedir que se caiga en un tipo

de visión reduccionista de las instituciones sociales y fácilmente apropiada ideológicamente, como suele ocurrir con las críticas circulares sobre el Estado, como instancia de representación de las clases dominantes.

Si en el caso del Estado brasileño se tiene que la estructura administrativa fue aparellada por un grupo de poder que implementó un modelo de industrialización sin previsión de lo que podría pasar en el sistema social : absorción de mano de obra, tipo de tecnología adecuada a los recursos (naturales, materiales y humanos) como condición de potenciarse y abrir nuevas fuentes de recursos; observandose, por el contrario, que en consecuencia de ese tipo de administración aparellada por intereses de grupos privados el Estado "tendió" a refuerzar un proceso de concentración de riqueza en detrimento de sus funciones distributivas, aumentando y/o disminuyendo de tamaño orientado por el mismo tipo de lógica de concentración de riqueza, y sin ningún criterio que se basa en la administración económico-social de la población en general, comprendida en terminos de su dinámica demográfica; no se lo puede considerar más maduro que un estado cuya administración logra integrar su población en el proceso productivo, generar tecnología y realizar, simultaneamente, sus objetivos competitivos.

M. C. Tavares así escribe sobre el Estado japonés : (...) una máquina de imaginación creativa en materia de organización.(...) praticamente no existe mercado externo de trabajo y su tasa de desempleo es la más baja del mundo capitalista. Miren que los japoneses controlaron las cosas más importantes, que es el que estamos buscando hoy día: precios, tecnología y mercado de trabajo. (...) Japón no estatizó empresa ni banco alguno y tuvo una economía planificada de "alto contorno" ".(p. 45,46, 50).

VII.

Surgida en el contexto de la planificación para el desarrollo,

entendido como la modernización social via industrialización, y condicionada por esa concepción científica tecno-política e instrumental, que condujo a una visión parcial de la realidad, la planificación como instrumento tendió a la formulación de políticas económicas parciales que, por las características del modelo de desarrollo industrial adoptado, llevaron poco a poco el Estado Moderno Planificador a identificarse con el Estado Productor.

El papel del Estado Moderno Planificador-Productor estuvo así caracterizado por un tipo acción social condicionada por las necesidades de expansión de la industria y, por lo tanto, por las características de la producción del momento.

Estando el tipo de intervención social del Estado justificada dentro del marco de la sociedad industrial, y en los límites de la conyuntura económica; la planificación, entendida ahora como una disposición para planificar o para administrar racionalmente, quedó limitada en sus posibilidades, más una vez, por la estreita concepción tecno-política-instrumental de la realidad, que obstaculizó y todavía sigue obstaculizando la aprehensión de la dinámica misma del sistema socioeconómico.

Si bien es cierto que, por los orígenes histórico-filosóficos del término, no se debiera llamar a toda y cualquiera acción o intervención del Estado (o privada) acción planificada; y no obstante el tipo particular de planificación (motivada por financiamiento), la experiencia histórica brasileña muestra que, con planificación formal o sin planificación formal, el Estado estuvo a servicio de grupos de poder, en nombre de la modernización.⁴

⁴ No hay consenso sobre el inicio de la planificación en Brasil. Nilson Holanda, antiguo secretario de planificación, empieza sus registros históricos relacionando aquello que denomina diferentes experiencias e instituciones de planificación del país, donde cita ya a partir de 1939, el Plan Especial de Obras Públicas e Aparellamento de la Defensa Nacional o Plan Especial; disposiciones legales con indicaciones referentes a planificación en regiones estrategicas, como la Amazonia; Trabajo del Grupo Misto CEPAL/BNDE. No obstante, considera que solamente a partir de 1956, se realizan los esfuerzos más importantes de planificación con el Programa de Metas de J.Kubitschek.

En principio, las acciones del Estado interventor brasileño en los años 30 y del Estado Moderno Planificador de los años 60 y 70 - donde se supone la entrada en escena de la información científica a servicio del desarrollo - no se diferenciaron cuanto a los objetivos económicos de lograr el crecimiento de la riqueza via industrialización y se asemejaron en declaraciones de intención, en el sentido de garantizar a los diferentes grupos sociales su inserción en el sistema productivo, amparados en los límites distributivos del Estado.

Reserva hecha a la conjuntura política y económica peculiar a cada período, con sus desdoblamientos institucionales respectivos, y que para efecto del problema planteado en esa investigación no comporta mayores consideraciones⁵.

La tesis de la "inexorabilidad tecnológica" que sirvió para explicar y justificar la dinámica de la industrialización, con la estatización, cuando esa reclamaba para expandirse el papel protagónico del Estado, está fadada a ser sustituida por la tesis de la "inexorabilidad política" en el futuro, cuando

C. A. de Mattos reconoce esa experiencia como importante esfuerzo de planificación, en A. Latina, malgrado el punto de referencia adoptado, 1961.

El documento presentado por la Sec. Planificación de la Presidencia de la República, en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, 1977, distingue una etapa cualitativamente superior de la planificación brasileña con el gobierno militar de 1964, cuando se verifica la vinculación del plan con la función gubernamental. Así, en 1967 se procede al ordenamiento institucional para ese fin, cuando se realiza una Reforma Administrativa.

⁵ Indudablemente, los condicionantes de poder eran distintos, dadas las características del desarrollo económico de las dos fases: poder de los grupos de la economía agraria "tradicional" contra el poder del grupo de la economía industrial "moderna" acendrada, impulsada por el Estado en los años 30; poder industrial consolidado en los años 60 y 70, impulsado por el Estado, con absorción de los intereses del grupo de poder tradicional, ya adaptado a los patrones y exigencias de la economía moderna.

álguien aventurarse a explicar la privatización, siguiendo la misma lógica del capital; aún más si se considera que la "tendencia" de los debates sobre el papel del Estado es la de omitir, sistemáticamente, los procesos político-económicos que comprometieron la administración pública, pasando directamente a la crítica, ideológica, de la empresa social. Vacío teórico que, de forma "ad hoc", se intenta llenar con la variable demográfica de crecimiento.

La racionalidad del capital, o la inexorabilidad tecnológica, viene justificando muchos procesos de poder. Dentro del marco de la Modernidad , como hito de ruptura con el pensamiento dogmático condicionante de la razón y libertad humana, no se podría llamar "racional" a un supuesto de esa naturaleza. La razón del hombre es condicionada por la naturaleza física y social, pero no es determinada materialmente; y ese es el aporte de la dialéctica hegeliana, malgrado las interpretaciones siplistas que se tiene hecho de esa perspectiva de comprensión del mundo, donde se incluyen los prejuicios de los materialistas-históricos, cuyos análisis submetidos a las experiencias presentes dejan mucho a desear, si se considera que la base material se expandió y cambió sus características físicas: de la mercancía material física hasta la mercancía intelectual; la riqueza no se distribuyó y los hombres ricos y pobres continúan existiendo socialmente divididos.

CAPITULO II: LA CURIOSA EXPLICACION DEL DETERIORO DE LA EMPRESA SOCIAL VINCULADA A LA DINAMICA DEMOGRAFICA

La entrada en escena de la planificación para el desarrollo de la moderna sociedad industrial, respaldada en una perspectiva teórica estructurante, parece no ofrecer alternativas para alterar la dinámica de "marginalización" de grupos sociales que venía se accentuando a partir de los años 30. Modernizar la sociedad en base a un privilegiamento de la dimensión económica de la Estructura Social (conjunto de relaciones que vinculan producción y distribución de recursos dentro en un patrón cultural definido), y, en consecuencia, entendiéndose por sociedad moderna la industria desarrollada, dejó "brechas" fuertes en el tejido social.

Pero era de se esperar que sucedese a una visión del subdesarrollo estructural fundada en la preocupación con la pérdida de competitividad en el mercado internacional y en la impulsión de la industria, una reproducción del subdesarrollo estructural entendido en una dimensión más amplia del sistema socio-económico, malgrado las aspiraciones y creencias de los teóricos desarrollistas que impulsaron la planificación, de que esa constituía la vía para la "erradicación de la pobreza y miseria características de la sociedad no-moderna".⁶

⁶Cuando se habla de desarrollo, es constante y sistemática la omisión de la dimensión temporal-histórica y, por lo tanto cultural, en la calificación de los conceptos.

En América Latina, no se discute como la "pobreza" cambió su perfil calitativo, inversamente al proceso de industrialización: el hombre del campo sin aparatos eletrodomésticos, en los años 30, no era necesariamente pobre, si se lo compara al que, hoy día, se considera, conceptualmente, pobreza en la ciudad (el concepto de

Esas brechas en el tejido social van reclamar, hasta cierto punto, una solución de continuidad para la moderna sociedad industrial y esa solución es la consolidación definitiva del Estado de Bien-Estar Social o Welfare State.

Es bueno destacar que, no obstante la denominación, ese tipo de configuración del Estado no cambió la naturaleza de su administración. La socialización del consumo que se produjo via Estado obedeció más bien a una incapacidad del sistema productivo moderno de autosustenerse sin ser impulsionado por el Estado, y de generar, en sus propias bases, mecanismos que posibilitasen el consumo. Dicho de otro modo, que garantizaran empleo y salarios suficientes para mantener la población integrada como factor de producción y consumo.

Los Keynesianos contemporáneos, cuando se refieren a las funciones "tradicionalmente y de incuestionable responsabilidad del Estado", se olvidan en sus críticas a la empresa social, que hay un marco histórico de definición de esas "responsabilidades sociales" ligado a una incapacidad de la economía para hacer expandir la riqueza. El que hay de significancia social, en ese momento, es una preocupación de naturaleza político-estratégica, ya que la pobreza en la posguerra amenazaba la sociedad industrial en algunos puntos del planeta. Lejos de pasar por una concepción gerencial del sistema social, pasaba sin por una concepción gerencial de la economía.

"El consejo de los Cuatro no prestó atención a estos problemas, pues eran otros los que en realidad les preocupaban... Constituye un hecho extraordinario el que el único problema que no logró interesar a los Cuatro fueron las cuestiones fundamentales de una Europa hambrienta y que se desintegraba ante sus mismos ojos.

"línea de pobreza" supone un patrón de ingreso que define un consumo mínimo, dentro del cual los gastos con alimentación - que se debía suponer una necesidad no-moderna, porque ya superada necesariamente con la expansión de la sociedad industrial - tienen relevancia).

La principal incursión que hicieron en el campo de lo económico fue de las reparaciones, y resolvieron esta cuestión como se se tratase de un problema de teología, de política o de artimañas electorales; es decir, desde todos los puntos de vista menos del relativo al porvenir económico de los estados cuyo destino estaban manipulando.

(...) El peligro que nos amenaza es, pues, el rápido descenso del nivel de vida de las poblaciones europeas, hasta el punto que supondrá para algunos el hambre (punto alcanzado ya en Rusia y al que se está llegando Austria). Ni siempre se resignarán los hombres a vivir sin protestas. (...) Y estas gentes podrían, en su angustia, derribar los restos de la civilización misma, con sus tentativas de satisfacer, a la desesperada, las abrumadoras necesidades del individuo. Este es el peligro contra el que debemos unir todos nuestros recursos, nuestro valor y nuestro idealismo". (J.M.Keynes, citado por HEILBRONER, R.L., p.336 - 337).

En sus intentos de comprender como una sociedad en medio a la abundancia "empobrecia" (frugalidad), o sea, dejaba de expandir la riqueza, Keynes desarrolló, en *The General Theory*, una explicación para la controvertida relación entre el ahorro y de la inversión, donde reclama un actor estratégicamente posicionado en lo sistema social para el gerenciamiento de la empresa económica:

" Ha venido siendo cosa corriente el pensar que la riqueza acumulada de la Humanidad era fruto penoso de la renuncia voluntaria que hacen los individuos al disfrute inmediato del consumo; es decir, que era la consecuencia de lo que llamamos frugalidad. Debría, sin embargo, saltar a la vista que esa simple renuncia o abstinencia no basta por si misma para levantar ciudades o desecar pantanos (...) Es el espíritu de empresa el que crea y mejora los bienes que posee el mundo... si reina el espíritu de empresa, la riqueza se acumula, independientemente de lo que pueda suceder le a la frugalidad; y si el espíritu de la empresa está dormido, entonces la riqueza decae, apesar de quanto haga de frugalidad". (J.M.Keynes citado por HEILBRONER, Robert.L., p.346).

En la versión de Heilbroner, Keynes tenia claro que la miseria

social era una consecuencia de la baja en la inversión y del consecuente encogimiento de la economía, haciendo generar desempleo. Por otro lado, afirma el autor, "no se trata - cual pone de relieve Keynes - de una miséria social capaz de buscarse remedio, porque la conciencia de la nación no puede ser un sustituto eficaz de la insuficiente inversión". (HEILBRONER, R.L., p. 350).

II. Antes de empezar a hablar sobre el escenario de constitución de las políticas sociales que caracterizaron el Estado de Bien-Estar brasileño, cito M.C. Tavares, economista y profesora de la Universidad Federal del Rio de Janeiro, en una exposición sobre El "Welfare State" versus el "Estado Nacional Industrializante", que parece ser muy ilustrativa de cómo surgen las preocupaciones con el social, entendido como población.

"Obviamente se puede preguntar cual fue el modelo adoptado en América Latina, en Brasil en particular? La del Estado desarrollista interventor. El negocio ahora parece ser el "Welfare State", el social es la meta. Mas ya estamos con cincuenta años de atraso. Tenemos cincuenta años de atraso de ideología, emposada por los fabianos ingleses, por los reformistas suecos, por los holandeses. Tenemos varias décadas de atraso en relación a la problemática que, en la posguerra, fue colocada con grand énfasis. Todos los países democráticos europeos del norte se hicieron la pregunta: que hacer con el pueblo? Tenian se preguntado el que hacer con el mercado, después se tenian preguntado el que hacer con la industria vieja? la otra pregunta era el que hacer con el pueblo. El que hacer con el mercado todo mundo sabia: hacer política monetaria, de cambio, etc. El que hacer con la industria? Dejarla libre u estatizar e intervenir. El que hacer con el pueblo no estava claro. Entonces, toda la area social, de las políticas públicas sociales, tienen desarrollo en Inglaterra - los trabajistas estaban aí y los fabianos también - y en el norte de Europa intero.

La idea de las políticas sociales del Estado es una vieja idea

alemana, porque la verdad es que, en el auge del bismarkismo, la política educacional era del Estado, tanto la científica y tecnológica cuanto la política educacional general. Esa idea se torna una idea progresista, social-democrata, reformista, y toda la social-democracia europea puso como bandera la cuestión social y el Welfare State."(TAVARES, M.C., p.39 - 40, Trad.própia).

Indudablemente, las afirmaciones de la respectable economista no reflejan los procesos que llevaron " naturalmente" (para hacer una puente con su tesis sobre la inexorabilidad tecnológica) a la constitución del Estado de Bien-Estar. La perspectiva histórica que adopta y el modo poco sistemático con que aborda el tema puede inducir a la lectura de que el Estado Moderno en Brasil, tenía alternativa, una vez que lo hizo por modismo o porque todos lo hicieron en Europa.

Pero hay un contenido de incontestable veracidad en sus afirmaciones: en general, nadie se pregunta el que hacer con la población. Nadie sabe el que hacer con la población.

Es muy posible que esa ausencia de curiosidad científica a cerca de la población en el marco de la dinámica del sistema socio-económico, o sea, no como individuo consumidor, pero inserido en el conjunto de las relaciones sociales, lleve a que no se tenga todavía desarrollado la ciencia social para más allá de la sencilla constitución de información instrumental, y que, por eso, no la impulsió en el sentido de generar alternativas tecnológicas.

Si no hay un problema constituyedo como preocupación científica, dificilmente se tendrá una solución científica. La historia de la ciencia muestra que son los problemas nuevos que el hombre se pone a si , frente a la realidad, que hacen con que el conocimiento avance; no son los "problemas" de la realidad, porque esta no se problematiza a si misma; ni deben ser los problemas de la economía, porque ni siempre se basan en una paradoja real. Es el hombre el centro de la paradoja científica, en cualquier que sea la area del conocimiento.

II. Sonia Miriam Draibe , doctora en ciencias políticas de la Universidad de Campinas, realizó un estudio reciente, 1989, titulado "Una perspectiva del desarrollo social en Brasil", donde analiza sistemáticamente el proceso de constitución del Estado de Bien-Estar brasileño.

La autora empieza por destacar los problemas conceptuales del término políticas sociales, que más bien se deriva de la definición de intervención social del Estado. La intervención social pasa a ser caracterizada por los sectores: política de previsión, política de Salud, política de Educación, etc. Los problemas se van reflejando en la polémica sobre la inclusión de las políticas de vivienda, de saneamiento o de transporte colectivo y, además, de las políticas de salarios y empleo, tradicionalmente del área económico. ✓

"Esta falta de consistencia y profundidad del concepto de Welfare State en Brasil refleja, entre otras cosas, el perfil y las características de las políticas sociales, en particular sus escasos efectos y sus bajos niveles de eficacia y efectividad social." (p. 134).

En su estudio, alude a las especificidades del caso brasileño y a la importancia de "concebir las políticas sociales brasileñas como parte de un determinado patrón de desarrollo y consolidación del Welfare State en un país de capitalismo tardío (...) cuya etapa más completa de la formación de un sistema de protección social se moldeó bajo la égida de un régimen autoritario, en el marco de un modelo de desarrollo concentrador y socialmente excluyente. ✓

Es verdad que la intervención social del Estado brasileño es específica, pero esta especificidad consiste en retener y combinar las características de las tendencias generales (las formas de intervención de los Estados capitalistas) con las condiciones históricas particulares de Brasil." (p. 136).

En el contexto de las configuraciones históricas que asumió el Estado de Bien-Estar en el occidente, clasifica dos tipos: (a) el subsidiario, caracterizado principalmente por la política selectiva; (b) el Meritocrático-particularista: (b.1) el corporativo y (b.2) el clientelista.

La tipología que va caracterizar el Estado brasileño (a partir de ese punto, lease por Estado o Estado Social, el Estado de Bien-Estar) es la (b) meritocrático-particularista, que se define por "su principio estructurante, es decir, la posición original del individuo en el mercado de trabajo, y, por lo tanto, basado en el mérito, el desempeño profesional y la productividad. La política social interviene sólo parcialmente para corregir las acciones del mercado". (p. 136).

El Estado Social brasileño se consolidó entre los años 30 y la década de 70. Entendendose por Estado Social: "una forma particular de regulación social que se expresa en la transformación de las relaciones entre el Estado y la economía y entre el Estado y la sociedad, en un momento dado del desarrollo económico. Tales transformaciones se manifiestan en el surgimiento de sistemas nacionales, públicos o estatalmente reglamentados, de educación salud, integración y sustitución de los ingresos, asistencia social y vivienda, los que a la par con las políticas de salario y empleo, regulan directa o indirectamente el volumen, las tasas y el nivel de vida de la población trabajadora y, en términos más generales en las condiciones de acumulación capitalista. Concretamente, se trata de procesos que, una vez transformada la propia estructura del Estado, se expresan en la organización y producción de bienes y de servicios colectivos, en el montaje de los planes de transferencias sociales, en la intervención pública, en la estructura de las oportunidades de acceso a los bienes públicos y privados y, finalmente, en la regulación de la producción de bienes y servicios sociales privados." (p.137).

La orientación del trabajo sigue en el sentido de identificar las semejanzas de las acciones del Estado en los períodos 1930 - 1943 y 1966 - 1971, ambos períodos de gobierno militar, y sus extrapolaciones para la historia reciente de Brasil.

En el marco de las disposiciones legales, el período de 1930 - 1943 mostrose bastante fecundo con la creación de los Institutos de Aposentadoria e Pensões (Institutos de jubilaciones y pensiones), y la consolidación de la legislación laboral, en 1943.

Surgen cambios en las políticas de salud y educación," áreas en las que se manifiestan en el Ejecutivo Federal altos grados de centralización de los recursos y de los instrumentos institucionales y administrativos". (p. 138).

El período de 1945 - 1964, dá seguimiento al proceso de inovación institucional y legal (en la salud, en la educación y ya en la vivienda popular) y se amplía el sistema de protección social en los moldes y parametros definidos por las inovaciones del período anterior. " Esto quiere decir que hay, al mismo tiempo, adelantos en los procesos de centralización institucional y de incorporación de nuevos grupos sociales a los planes de protección; sin embargo, eso se hace en el marco de un patrón selectivo (en el plano de los beneficiários), heterogéneo (en el plano de los beneficios) y fragmentado (en los planos institucional y financiero) de intervención social del Estado."(p. 138).

Un cambio sustancial se verifica en el período que va de mediados de la década de sesenta hasta mediados de la década siguiente, en el cual la legislación refleja transformaciones radicales en la estructura institucional y financiera de las políticas sociales: "Se trata de una transformación radical porque en ese momento se organizan, efectivamente, los sistemas nacionales públicos o estatalmente regulados en el area de los bienes y servicios sociales básicos (educación, salud, asistencia social, previsión y vivienda), superando así la forma fragmentada y socialmente selectiva del período anterior, y allanando el camino para ciertas tendencias universalizantes, pero sobre todo para llevar a cabo una política de masas, de cobertura relativamente amplia. Además, también es un período de inovación en política social, por cuanto sólo entonces se confirma la intervención del Estado en el sector de la vivienda, y se introducen mecanismos de formación del patrimonio de los trabajadores y de la llamada participación en las utilidades de las empresas [Fondo de Garantia por Tempo de Servico(FGTS), Programa de Integracao Social - Programa de Formacao do Patrimonio do Servidor Público (PIS - PASEP)]. A pesar de sus características fuertemente excluyentes, el

sistema de protección avanza hacia la inclusión de los trabajadores rurales". (p. 138).

1964 configura la consolidación del Estado Social brasileño, bajo los principios del gobierno militar tecnocrático -(conforme el dicho anteriormente, este período marca la introducción formal de la planificación para el desarrollo en Brasil)- donde " se definen los elementos centrales de la intervención social del Estado; se establece el aparato centralizado de apoyo para esa intervención; se identifican los fondos y recursos que darán sustento financiero a los planes de las políticas sociales; se definen los principios y mecanismos de operación y, finalmente, las reglas de inclusión y exclusión social que marcan definitivamente el sistema. La expansión masiva que tuvo lugar a partir de mediados de los años setenta se realizó de acuerdo con este patrón organizado desde 1964, el que ya hacia fines de los años setenta comenzó a dar muestras de agotamiento y de crisis (en sus aspectos organizativos, financieros y sociales)". (p. 137 - 138).

El sistema meritocrático , que caracteriza las intervención social brasileña, se basa en el mérito. Ello significa que la posición ocupacional y de ingreso del individuo en la estructura productiva va determinar el acceso de este a los beneficios del Estado. Por eso, su "tendencia" en una estructura social desigual y dinámica es reproducir la desigualdad.

Según Sonia M.Draibe, el principio del mérito estuvo vigente desde la introducción de la protección social, en Brasil. Durante la consolidación del sistema, con la inclusión de otros beneficios, se mantuvo la relación ingreso-beneficios y, de esa forma, las políticas sociales en su mayoría contribuyen a la reproducción de la estructura desigual imperante.

No obstante los "escasos" aspectos redistributivos, que se verificarón basicamente en el sector de salud (atención de urgencia) y educación (enseñanza básica obligatoria y gratuita), " la inexistencia de mínimos sociales (en especie, ingresos, servicios o bienes) para todos los ciudadanos, sea cual fuere su posición en el mercado del trabajo, hizo que, en Brasil, en el

marco de la relación Estado/mercado, fueran muy frágiles los mecanismos correctores que debrían, en principio, operar mediante las políticas sociales.

(...) Dado su corte meritocrático, por un lado, y la estructura perversa de empleo y saláridos vigente por otro, el sistema brasileño desarrolló un plan asistencial complejo, superpuesto o paralelo al plan de seguridad social (por ejemplo los programas de la Legión Brasileña de Asistència (LBA) o de distribución gratuita de alimentos del Instituto Nacional de Alimentación e Nutrición (INAM). Dicho plan se refiere a grupos específicos - por lo tanto, teóricamente residuales - pero termina dirigiéndose a la mayoría de la población, asalariada o no. El requisito de elegibilidad es el de un ingreso familiar inferior a los saláridos mínimos, pero de hecho los programas asistenciales (no basados en aportes) se dirigen, por definición, a los "grupos de riesgo" - lactantes, embarazadas, nodrizas, ancianos. Por lo demás, dados los bajos saláridos vigentes, los beneficiáridos constituyen la gran mayoría de la población.

De esta forma, el aspecto teóricamente suplementario de la política de asistencia pública tiene un carácter menos residual; funciona más bien como un sustituto ciertamente precario de mínimos sociales (no definidos y no institucionalizados y, por eso mismo, no garantizados). En la base de esa derivación ulterior del sistema brasileño, agudizada, como se sabe, después de 1985, se encuentran la miseria, el subempleo o el desempleo. De todos modos, es importante señalar que el sistema brasileño de protección social, más que universalizarse o avanzar en la dirección de los mínimos sociales, siguió el rumbo de la suplementación, mediante mecanismos de corte asistencialista, cuyo volumen hoy parece ser bastante importante [recordemos los diversos programas llevados a cabo por el Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), el FAS, la Secretaria de Acao Comunitária (SEAC), etcétera]. " (p. 140).

Reconociendo la tendencia universalizante de algunas políticas, la autora, sin embargo, llama la atención para el carácter clientelista de la atención que se produjo en los varios

sectores (previsión , salud, educación, vivienda) haciendo cada vez más distante el carácter redistributivo del Estado. La forma en que el sistema ha sido montado , en el sentido de la redistribución vertical, lleva a que se concluya que la mayor igualdad no ha sido el objetivo prioritario.

"En principio, el objetivo fundamental del sistema brasileño tendería a ser, en el ámbito de la seguridad social, la protección del status ya adquirido por el trabajador contra los riesgos de descenso social (presente o futuro). Sin embargo, también en este aspecto, ya sea en la forma de financiamiento del sistema, a las injusticias a que dá lugar, o bien a los bajos montos de los beneficios y a la desvalorización histórica de las jubilaciones y pensiones, incluso este objetivo es difícilmente alcanzable". (p. 142).⁷

S.M.Draibe distingue características morfológicas y características de "corte dinámico" que marcaron la consolidación del sistema de políticas sociales (Estado Social o Welfare State), en Brasil. Dentre las últimas, destaca: la extrema centralización política y financiera a nivel federal de las acciones sociales del Gobierno; la fragmentación institucional; la exclusión de la participación social y política de la población en los procesos de decisión; el principio del autofinanciamiento de la inversión social; el principio de la privatización y el uso clientelista del aparato social.

Para efecto de ese estudio, será dado destaque a las dos últimas características.

Al uso clientelista del aparato estatal, cuadro que se verifica en un contexto de "ausencia de mecanismos de control público", se añade el problema de la naturaleza regresiva del

⁷ Para profundización del tema Políticas Sociales en Brasil, ver :FALEIROS, Vicente de Paula. A política social do Estado capitalista. As funcoes da previdencia e assistencia social. S. Paulo, Cortez, 1985, 4.ed.; DEMO, Pedro. La política social en el Brasil después de 1964. ILPES, 1979.; REZENDE, F. A imprevidencia da previdencia. IPEA, 1982.; RESENDE, F. " O financiamento da política social" IN: Pesq. Plan. Econ. 10(1), abr. 1980.

financiamiento del gasto social : " En lo que concierne a los recursos fiscales destinados al área social, éstos han adquirido a lo largo del tiempo un carácter bastante residual, tanto porque el Estado gasta en ésta área una proporción relativamente pequeña de lo que recauda en impuestos, como porque el gasto estatal constituye una fracción despreciable del conjunto de los gastos sociales". (p. 144).

El principio de la privatización, que la autora se inclina a considerar aislado del clientelismo en el uso del aparato estatal, pasa por la "tendencia" que se accentua en el sentido del autofinanciamiento de los servicios sociales.

"Llevada a su expresión límite, la regla significa la privatización de los servicios sociales, lo cual tiene diversas implicaciones.

- La apertura de un espacio que facilita la penetración de los intereses privados en el aparato estatal, mediante grupos de presión, lobbies, etc.;
- Una forma de articulación bastante estructurada entre el aparato estatal y el sector privado productor de servicios (como los hospitales) o proveedor de "productos sociales"(como las constructoras). Así se puede afirmar que se establece una división del trabajo entre el Estado y el sector privado : el Estado establece las reglas y el sector privado se encarga de la producción de bienes y de la distribución de servicios;
- La disminución de la participación relativa del Estado en los sectores de educación y salud, y el correspondiente crecimiento de la participación del sector privado en la oferta de estos servicios." (p. 144).

Tomando como referencia significativa los análisis de la autora, y, además, el marco de surgimiento del Estado de Bien-Estar, la fragilidad de la empresa social debe ser analizada en un contexto, donde se verifica la insuficiencia de los mecanismos correctores (políticas sociales) frente a las alternancias y determinaciones del mercado, y no solamente con base en argumentos

ideológicos de "ineficiencia" administrativa.

Se añade, en ese particular, que en el concepto de ineficiencia está implícito un juicio económico de la utilización de los recursos que no es necesariamente compatible con los objetivos de la empresa social, considerada ésta en relación a su papel junto a la población dentro de un marco de necesidades, en contraste con el uso clientelista del aparato estatal. Y ese punto es de fundamental importancia para la comprensión de la inconsistencia de la relación que se hace entre el crecimiento demográfico y la escasez de recursos, que más bien resuscita el malthusianismo sin "valor agregado intelectual", cuando los horizontes de la Humanidad ya debrían tener cambiado juntamente con los avances de la tecnología.

II. El estudio de VIANNA, L.Werneck titulado Leyes sociales y Demografía, permite adoptar una perspectiva demográfica de la constitución del Estado de Bien-Estar brasileño y observar como se dió el gerenciamiento de la población (entendida en un contexto de dinámica de crecimiento) por los gobiernos que estuvieron en el comando del proceso de modernización en ese país.

El autor realiza una investigación sobre los preceitos constitucionales que caracterizaron los gobiernos militares de los años 30 y de los años 60 y el contexto político-económico en que se identificaron con una postura de tipo pro-natalista.

El supuesto del trabajo es que, no obstante la posible influencia indirecta de la legislación social en las variables demográficas, el carácter de la ley era más bien de tipo protector y orientado a garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, en los límites de la sociedad industrial que se consolidava en Brasil.

"En los aún pocos, y casi siempre precários, estudios existentes sobre la relación entre la ley y el fenómeno demográfico en Brasil, se tiene como supuesto el carácter pro-natalista de la legislación. Intentaremos demostrar al longo de ese trabajo que tal supuesto se origina más bien de una observación impresionistica que

de un análisis riguroso. Enfatizamos antes la legitimidad de se considerar la ley como variable influyente en el comportamiento demográfico, de sorte que los argumentos aquí desarrollados dicen respecto estrictamente a la norma jurídica brasileña. Basta lembrar, de início, que los prestensos efectos estimulantes de la natalidad presentes en la legislación trabajista, hasta los años sessenta, no atingian el trabajador rural, sabidamente el seguimiento de la población de mayor tasa de crecimiento demográfico.

De aí que la primera aproximación al tema se realiza basada en una postura relativizadora de la asociación que se procura verificar: una política natalista no poderia desconsiderar las relaciones de trabajo en el campo. Sugerese que, se hubo cualquier interés en esa dirección, confiöse posiblemente bien más en las leyes económico-sociales que regian el sistema de valores del hombre del campo de que en casuísticas reglas del derecho."(VIANNA, L.W., p. 100, Trad. própia).

El autor parte del análisis de las dimensiones política y económica. Y recupera en la lectura de la ley los cambios que se operaron en la conducción política del proceso económico en el período considerado, con sus respectivos reflejos en el trato demográfico.

El marco de referencia adoptado es el que define sobrepoblación respecto a la constitución de un ejercito industrial de reserva.

En ese sentido, el eje del problema pasa por el modo con que el Estado administró legalmente las relaciones capital-trabajo, en el mercado.

En un contexto político autoritário y de posguerra, en el cual se buscava consolidar las bases de la economia liberal moderna, industrial, cuando esta reclamava para expandirse un papel protagónico del Estado en la impulsión de una infraestructura mínima, el tipo de norma tendió a basarse en un principio conciliador de las relaciones capital-trabajo.

El estudio destaca los pactos políticos que se produjo, al

nivel del poder instituido, entre el gobierno y actores sociales importantes como la Iglesia y la corriente constitucionalista-liberal, que representava el interes de la burguesia industrial acescendente (conforme el dicho anteriormente, la modernización en Brasil se dió en un contexto de sustitución progresiva de la burguesia agrária por la industrial, que más bien absorvió los interes de la última, permitiendo más tarde la constitución de un grupo hegemónico).

Por el lado de los trabajadores, la consolidación del pacto pasó por la creación de una legislación trabajista protectora y propensa al corporativismo.

"La fórmula corporativista - sin negar los postulados fundamentales del individuo - encuentra sus fuentes de producción en el universo político, obligando a la buena convivencia grupos cristalizados en posición de conflicto".(p. 102).

El autor en su análisis enfoca la perspectiva demográfica bajo dos aspectos: en el sentido del incentivo a la procreación a través de los beneficios garantizados en ley, por lo tanto, restricto a la población urbana, dado que todavia el trabajador rural no estava cubierto por esta legislación; y en el sentido de la redistribución espacial de la población, donde los conflictos con la burguesia agrária, que se orientava en el sentido de retener población en el campo.

Ese corte es importante para comprender el caracter demográfico de la intervención política del Estado (en el marco del problema planteado por VIANNA, L.W.), en medio a los conflictos intrapoder, en una fase de sustitución de la economía del campo por la economía de la ciudad.

Así se refiere a la carta constitucional de 1934: "Confrontandose el proyecto presentado por la comisión designada por el gobierno para preparar el anteproyecto de la Carta y su texto final, se identifica la diferencia de posiciones entre el corporativismo secular y el católico y más la representación liberal. A la medida que , en las comisiones y en la plenária, se siente el peso de la influencia de eses dos últimos sectores, se

atenua el autoritarismo y se suaviza el perfil corporativo de la Constitución, el que, por su vez, coincide con una defensa de la intocabilidad del exclusivo agrario y de las relaciones ahí predominantes. Ello limitó, en el origen, el proceso de modernización al sector urbano-industrial, dejándose el campo seguir una vía "vegetativa" de acumulación capitalista." (p. 103).

La evolución histórica de la intervención social del Estado definida en la legislación va tener, así, una correspondencia en los cambios en la estructura productiva. Y, simultáneamente, será influenciada por la correlación de fuerzas del momento.

De meados de los años 30 hasta 37, la legislación va reflejar un Estado neutro-corporativista, nacionalista, y paralelamente protector, en el sentido de garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, ya que la expansión del capital se hacía a las expensas de los bajos salarios; no obstante el aparato constituido por el Estado para controlar las relaciones capital-trabajo en el mercado, la neutralidad dejaba reflejar una fragilidad política de esta empresa frente a las determinaciones de la burguesía industrial.

"La legislación en vez de favorecer el incremento de la natalidad, simplemente aseguraba condiciones mínimas para la reproducción de la fuerza de trabajo (...) contener el sindicalismo en una estructura corporativa, seleccionar direcciones dociles para las entidades clasistas e involucrarlas en la ideología de la conciliación entre el capital y el trabajo. Para tanto, cumplía establecer un derecho elemental de amparo al trabajo, que satisficiera la gran masa de los asalariados, principalmente en el sector de urbanización reciente (...) Para los empresarios, toda y cualquiera medida tendiente a situar el patrón de vida de los asalariados por arriba del absolutamente elemental se constituía en inaceptable y su voluntad organizada casi siempre se impuso por sobre la del estamento burocrático." (p. 106 - 107).

En ese particular, el autor destaca la protección a la maternidad como un importante mecanismo de retención de la mujer en la industria, citando su importancia como mano-de-obra del sector textil.

De 37 hasta 45, dadas las consecuencias de un proceso de deterioro de los saláridos con gaño de participación política, en un contradictório contexto de ideario liberal; y dada la amenaza de perda de legitimidad política para administrar, el Estado retoma su fuerza bajo critérios distintos : en defensa del capital y de su propio poder político "retirase" estrategicamente del escenario económico, liberando la definición de las relaciones capital-trabajo, en un explícito recuo ante el mercado.

"La constitución de 1937 proclama que la riqueza y la propiedad nacionales tienen su fundamento en el poder de creación del individuo. En el dominio económico, cabria al Estado apenas coordinar los factores de producción y suprimir las deficiencias del esfuerzo individual. Para persistir encunto tal, en el mundo mercantil, el hombre liberal debería solamente abrir manos del ideario del liberalismo en política." (p. 111).

El Estado asume el papel de mediador de los conflictos, pero eso no se refleja en la Carta Constitucional de 1946 , donde no se verifica, todavía, una fijación del salario-mínimo y ni programas de asistencia a la prole numerosa característicos de los años 30, y que condujeron más bien a una lectura pro-natalista de la ley.

La legislación de 1946, contodo, acentua su caracter emergencial (CLT- Consolidación de las Leyes del Trabajo).

En meados de los años 60, se observa una autonomización de los sindicatos que gañan fuerza política en las presiones por aumento salarial, y la legislación pasa a operar contradictoriamente en el sentido de la expropiación del capital.

"Ora, en Demografía no se conoce la asocialción entre miséria del trabajador urbano - especialmente cuando se proíbe el menor de 14 años de edad de trabajar, vedandose su explotación por los padres - y una propensión para reproducir. El avance del capital industrial, como se sabe, opera efecto diverso, mobilizando la mujer de las clases subalternas para actividades productivas extradomésticas. Igualmente no se conoce asociación entre crecimiento del patrón de vida de esas clases con aumento de la familia, apuntando la observación para repercusión opuesta pela

emergencia de nuevas necesidades culturales".

Las nuevas presiones político-económicas surgidas del embate capital-trabajo van hacer con que el Estado reasuma el control de esas relaciones, en un cuadro donde las exigencias del proceso de industrialización también ya han cambiado: el hombre ya está en la ciudad, ya no hay necesidad de retener mano de obra para la industria porque la burguesía industrial está consolidada, y está constituyedo el ejercito industrial de reserva.

Si antes la legislación favorecía la estabilidad en el empleo, como un mecanismo para retener población en el medio urbano y garantizar la fuerza de trabajo en la industria, a partir de 1964, con el trueque de poder y institución del nuevo régimen autoritario, esa legislación va cambiar. En 1965 se instituye el FGTS - Fondo de Garantía por tiempo de servicio, que significa la introducción legal de la inestabilidad en el empleo para el trabajador de la empresa privada.⁸

"La pala de cal en el comunitarismo de la CLT es lanzada por la ley del FGTS, de 1965, que retiró las bases institucionales desta ideología. Hasta entonces, por la legislación brasileña todo asalariado se tornaba estavel al completar diez años de servicio en

⁸ En la empresa pública, el sistema opcional de FGTS fue siendo instituyedo de forma progresiva y diferenciada: compulsoria para los que ingresaron en la Administración después de instituyedo el sistema y opcional para los servidores más antiguos regidos por la Ley 1.711, opción que fue motivada por atractivos salariales. Así mismo, hay que considerar que los empleados de la empresa pública en Brasil, durante mucho tiempo quedaron protegidos por una jurisprudencia que les daba relativa garantía de estabilidad. En los últimos años, ese cuadro viene cambiando. Aún más con la salida compulsoria de los servidores más antiguos y la consecuente extinción de los cuadros de servidores estables. No obstante, y dado el carácter heterogeneo de los grupos que componen el cuadro de recursos humanos de la Administración, algunas carreras se potenciaron logrando posiciones más favorables y posibilidades de estabilidad.

En el proceso de privatización que se verifica, el sector debe sufrir transformaciones profundas en ese particular, haya vista el impulso que tomó las discusiones en ese sentido.

una empresa. A partir de ese plazo, el trabajador estable era aislado de las condiciones de mercado, convirtiéndose en un propietario de su empleo⁹. El beneficio objetivava estimular la adhesión del empleado a la empresa, inducir su integración real en la unidad productiva, con perspectiva de hacer de ella la comunidad consensual, en donde propietarios y empleados conviven en armonía". (p. 136).

Las Cartas constitucionales de 1967 y 1969 eliminaron los dispositivos relativos a la protección de la prole numerosa.

El autor concluye con la pérdida relativa de la capacidad de control demográfico por el Estado, a través de la legislación laboral, vinculada a la pérdida del control sobre el empleo y salario, en el mercado.

Y encuentra una relación entre el ejercito industrial de reserva y la producción de leyes de objetivo demográfico:" la alteraciones introducidas después de 64 derrogan los institutos de inspiración comunitarista, rehaciendo exclusivamente para el capital la situación de un mercado liberal, que implicava, entre otras repercusiones, el esvaciamiento de la perspectiva natalista como tema de preocupación del legislador (...) hay una visível correlación entre grandeza del ejercito industrial de reserva y producción de leyes de objetivo demográfico, declarada o no; al se defrontar con un mercado abundante de mano-de-obra, el legislador en vez de poner enfazis en la defensa del sistema tutelar, no sólo abandona el viés natalista, como tambien desecha todo el que podría estorbar su mejor utilización por el capital; de eso resulta, incluso, el expurgo en la legislación de regras o dispositivos de inclinación nominal natalista." (p. 137).

⁹ El el original: "propietário de seu emprego"; notese que el autor no utiliza el término "propietário de su fuerza de trabajo", de modo a mantener una coherencia con el marco conceptual adoptado. No está claro, con todo, se si trata de error o de un cambio intencional, que apuntaria para distintas configuraciones de relación laboral.

El hilo conductor que intento rescatar a través del estudio de L.W.Viana y S.M.Draibe es el de una conexión entre la pérdida de las posibilidades de control demográfico via legislación y la pérdida de capacidad de intervención social (Welfare State) del Estado. Pero en un cuadro no de crecimiento demográfico, como se va intrumentalmente apuntar más afrente, pero en un cuadro de pérdida del control de las relaciones capital-trabajo, asumidas por el mercado .

L.W.Viana hizo un análisis de los cambios en la legislación trabajista que supuestamente influyeron en el comportamiento demográfico. No obstante, la tesis del autor es la de que, si existia una intención de control (pro-natalista), ésta no se pautó racionalmente, una vez que la legislación no atingió el campo, cuyos niveles de fecundidad mostravase más altos. El control estaria más bien abandonado a la creencia en las leyes económico-sociales y los efectos, a los condicionantes culturales de la sociedad moderna. El autor, entonces, concluye que en el interés de la industrialización, la legislación (Estado) antes de ejercer un control demográfico como tal, actuó en los niveles de la garantía de compensaciones sociales que permitisen la reproducción de la fuerza de trabajo (mecanismos correctores de mercado) en el medio urbano, de modo a compatibilizala con los bajos salários , condición para la acumulación del capital en el mercado. Donde se puede inferir que el "control de la dinámica demográfica" no venia siendo operado por el Estado, pero por el mercado.

La misma incapacidad del mercado para gerenciar al nivel de la producción las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, y que, desde el empezo, para consolidación de su economia, se apoyó en el Estado, dentre otras formas, a través de una legislación trabajista, en apariencia protectora y pro-natalista que más bien condujo a una dinámica demográfica (entendida en términos de la distribución espacial), sin considerar la consecuencias posibles de ese proceso, está en la base de la crisis del Estado de Bien-Estar, que fue constituyedo para operar a través de mecanismos correctores (Políticas Sociales) sin sustentación en sus bases y

de esa manera, no logró mantener el trabajador donde ya encontrabase posicionado en la estructura social (la base de su beneficio es su ingreso), objetivo que, en un cuadro de reducción del gasto social, apunta para un proceso cada vez más creciente de concentración de recursos.

El autor tiende a considerar la pérdida de poder del Estado sobre la posibilidad de legislar en materia demográfica, cuando se verifica la pérdida de poder para legislar sobre los salarios y el empleo. Pero es en ese contexto que el Estado de Bien-Estar brasileño se consolida, años 60.

En principio, y estableciéndose una correlación con los datos del estudio de S.M. Draibe, referente al mismo período, sobre los cambios en la intervención social del Estado, se verifica que un tipo de intervención va siendo sustituido por otra, hasta se identificar una correlación entre la regresión del gasto social y la impulsión de la tendencia al autofinanciamiento de las políticas sociales, en un cuadro más amplio de privatización.

Hecho que parece apuntar para una pérdida progresiva de poder de la empresa social, inducida por los mecanismos de mercado, malgrado el uso institucionalizado del instrumento planificador.

III. El resurgimiento de la preocupación tradicional con el crecimiento demográfico, en Brasil, tiene como marco de referencia el que ha sido planteado en los capítulos precedentes.

Conforme el expuesto en la introducción, la presente investigación tiene por objetivo identificar los límites de las críticas que se hace a la empresa social (Estado), bajo una óptica económica reduccionista, que condiciona igualmente la preocupación con la dinámica demográfica.

Informado por tipo de ciencia política-instrumental que parcializa la visión del sistema social, verificase una tendencia en el debate de omisión dos procesos político-económicos que indujeron a la crisis administrativa del Estado; reduccionismo ese que, a nivel de las consideraciones sobre la población, se refleja en poner en el centro de las discusiones sobre el papel del Estado

(identificado con su tamaño), los límites de su intervención en el mercado, desviándose sistemáticamente la consideración de la dinámica demográfica en el marco de la responsabilidad administrativa de esta institución, para el marco del progresivo deterioro de la empresa social, agravado por la dinámica poblacional ("ad hoc").

Los debates actuales sobre la crisis de la previsión social, en Brasil, van ilustrar ese vacío en la diversidad de opiniones "científicas", con sus respectivas connotaciones ideológicas.

El problema empieza por la ambigüedad de la universalización del sistema previdenciario, en el sentido de la cobertura homogénea de la población. Rescatemos un poco de su historia.

La fase de universalización del sistema previdenciario brasileño caracterizase por el cambio en el concepto de asegurado, que a partir de entonces incluye cualquiera persona no contribuyente que estea en situación de emergencia, a través del programa de Pronto Atendimento (PPA), además de buscar con cierto éxito integrar a todas las personas en actividad laboral, por medio del pagamiento de la contribución legal, con beneficios extensivos a sus dependientes.

El sistema pasa por una reestructuración en el sentido de hacer frente a la nueva demanda, según la naturaleza del servicio prestado, comprendiendo el SIMPAS: INAMPS, Instituto Nacional de Asistencia Médica de la Previdencia Social; IAPAS, Instituto de Administración Financeira de la Previdencia y Asistencia Social; LBA, Legión Brasileña de Asistencia; FUNABEN, Fundación Nacional del Bien Estar del Menor; DATAPREV, órgano técnico; CEME, Central de medicamentos y INPS, Instituto Nacional de Previdencia Social, encargado del pagamiento en dinero de los beneficios (pensiones).

Entre los años 1960 y 1977, el sistema casi cuadruplicó su extensión respecto a la población. En 1960, la cobertura era de apenas 5.7% de la población total y en 1977, ya alcanzaba 18.5% de la misma. No obstante el marco de selectividad (en el plano de los beneficiarios), de heterogeneidad (en el plano de los beneficios) y de fragmentación (en los planes institucionales y financieros),

conforme los datos del estudio de S.M.Draibe.

Hay una ambigüedad en la fase de universalización del sistema de previdencia social, en Brasil. Si bien los hechos demuestran que la incorporación de los no asegurados a los beneficios de la previdencia significó una apertura a un tipo de concepción social que incluye la previdencia como derecho de ciudadanía; no obstante, hay autores que afirman ser la concepción real de la misma a de un sistema de seguro social, hecho para proteger la "familia asegurada" de riesgos específicamente designados como la vejez, la enfermedad, la invalidez o muerte de aquel que provee el sustento de la familia. En ese sentido, esa protección es contractualmente obtenida, basado en la necesidad del asegurado, el cual contribuye para un fondo extraordinario, siendo tanto la cuota de participación cuanto los beneficios definidos en función de la renta previa del asegurado (Sistema de mérito).

James M.Malloy , en un estudio sobre la Previdencia Social y la Distribución de Renta, respecto a la concepción del sistema como de seguridad social, hace referencia a la realización del mismo dentro de un contexto de la Ideología de la Seguridad Nacional, donde intenta demostrar el papel de esa política en la organización de la relación entre el Estado y la sociedad, en Brasil. En ese sentido, la previdencia haría parte de una estrategia más amplia de contención de posibles tensiones sociales - daí la incorporación y implementación de políticas de carácter social (asistencialista) en su conjunto - dentro de un modelo de desarrollo económico (industrialización/Modernización) implementado y llevado a cabo por los gobiernos militares.

Aún en el mismo documento, aborda el carácter no redistributivo del sistema de previdencia brasileño que se mantiene sobre una base desigual de renta, la cual se reproduce verticalmente, quizás con alguno éxito en términos de una redistribución horizontal, o sea dentro de profesiones correlatas. En la peor de las hipótesis, sucede una transferencia en sentido inverso, en detrimento de los asegurados de menor renta.

La polémica que involucra la crisis del sistema

previdenciario, en Brasil, abranje tres dimensiones : la dimensión de la crisis económica con énfasis en el modelo económico, la dimensión demográfica incidindo sobre la distribución de renta con coprometimiento del sistema, la dimensión del Estado, cuyo eje central es la ineficiencia responsable por el desgaste del sistema.

Igualmente, las propuestas de solución a la crisis pasan por consideraciones que ponen mayor énfasis en una o otra dimensión tendiendo a la parcialización del debate.

El sistema brasileño funciona sob la base de la tripla contribución: empleado, empleador y Estado, siendo convencionalmente considerado como un sistema de reparto. En el que concierne a la participación del Estado y del empleador efetivamente en la mantención del sistema, hay planteamientos que varian desde la consideración de que es la población que sustiene el sistema, una vez que los descuentos sobre la hoja de salários por parte de los empleadores, encareciendo la mano de obra, es repasado automaticamente a los precios, hecho que pone en duda la real participación de esas instancias; hasta la corriente que defiende que la participación del asegurado es insuficiente, dado los bajos salários y la no generación del empleo.

Las principales explicaciones sobre la crisis van ser, según un estudio de Fernando Rezende, de 1982 :

a. La estructural : cuya explicación para la crisis radica en la estructura caracterizada por el progresivo envejecimiento de la población decurriente de la caída en la tasa de fecundidad y del aumento de la esperanza de vida (destaco que los indices de esperanza de vida al nacer , según proyecciones de CELADE, en Brasil, entre el período de 1960 y 2000, para los hombres varian de 51.60 a 64.60, no llegando a alcanzar todavia en el año 2000 la edad minima para la jubilación, que es de 65 años; mientras que para las mujeres, ya a partir de 1960 la esperanza de vida alcanza valores significativos respecto a edad de retiro del trabajo, 57.82 y 70.40).

En esa perspectiva, en consecuencia de las transformaciones

demográficas, la relación entre inactivos y activos crecería inexorablemente al largo del tiempo, sospechándose respecto a la capacidad de las instituciones previdenciarias saldaren sus compromisos con las generaciones presentes, en el futuro, ya que son estas que financian los inactivos en el presente y que, por su vez, deberán ser financiadas por los activos del futuro.

Hay una visión de que la expansión del empleo acrecida a las ganancias de productividad no serán suficientes para dar cobertura a los compromisos financieros.

Esa corriente de inspiración liberal propone como alternativa la sustitución del sistema de reparto (empresa pública) por el sistema de capitalización individual (empresa privada), como un mecanismo de posible corrección de los desequilibrios estructurales. El adiamiento de la inactividad, y la participación del sector privado en la gestión del sector previdenciario.

b. La crisis es de naturaleza conyuntural: la crisis de la previdencia es un reflejo de la crisis económica, que por un lado causa una caída en la tasa de expansión del empleo y una rigidez en la política salarial, obstruyendo la recaudación; por otro, considera que el ajuste automático del valor de los beneficios y el aumento vegetativo del número de los beneficiarios no permite que la caída en la recaudación sea compensada por cortes en los gastos, tornándolo imposible evitar el déficit.

Así, la causa inmediata es la política recesiva del gobierno adoptada a partir de los años 80 para combatir la crisis económica, la cual afectó la recaudación de la previdencia bien como redujo las transferencias de los recursos del presupuesto general del Estado para el sistema.

Esa perspectiva no considera importante una revisión en el plano de beneficios, específicamente en el que concierne a la ampliación del plazo para la jubilación, entendiéndose que sería un agravante del punto de vista de la acentuación de la inequidad social. Propone, no obstante, la sustitución de la base para incidencia de contribución de las hojas de salarios por el

facturamiento de las empresas.

c. La ampliación de las políticas sociales: explica la crisis del sistema pela incorporación creciente de políticas sociales. Propone una reforma institucional que divida el seguro social de los programas asistenciales. Estes, por su vez, debrian ser incorporados al presupuesto del Estado, de modo a no promover la fragmentación financeira , la cual subverte las prioridades de la política nacional de Salud y de otros segmentos de la política social.

d. La versión moral : esa versión da énfasis al Estado como promotor de la corrupción del sistema, a través del uso fraudulento de mecanismos en la conseción de beneficios. Habla de un paternalismo estatal perverso del punto de vista de hacer proliferar una generación de dependientes de benesses sociales.

En la visión del autor supracitado, la preocupación con el equilibrio financiero del seguro social esta más bien relacionada a una visión de solución parcial de la crisis económica y social, que encuentra su expresión, aún, en posibles otras restricciones a la expansión de políticas sociales.

En el debate parcial sobre la crisis de la previsión social en Brasil, dentro de un cuadro de la crisis económica y de la impulsión del proceso de privatización, se rescata la problemática de la universalización del sistema, no a la luz de los procesos macroeconómicos (procesos político-económicos) relacionados al aumento del desempleo y al deterioro de los ingresos y que llevaron al desgaste del sistema, como ocurre con el conjunto de las políticas sociales, conforme explica S.M.Draibe, sino que más bien a la luz de la dinámica poblacional.

En una sistemática omisión de la lógica contradictória entre concentración de recursos y sobrepoblación, abrese las brechas para la crítica a la empresa social la cual viene se acelerando junto al proceso de privatización de servicios considerados por los keynesianos de incuestionable responsabilidad tradicional del Estado .

Ora, el sistema previdenciario brasileiro está en crisis por

no ser duplamente capaz de hacer frente al mercado, ni como mecanismo corrector (beneficios) ni como provisor de empleos y salários, que en realidad no es su función. Y, por otro lado, él surgió por una incapacidad del propio mercado de generar en sus bases (proceso productivo) los mecanismos para evitar una acción estatal de esa naturaleza. Cuando se considera la ineficiencia del sistema del punto de vista del gerenciamiento de los recursos se omite esa perdida de poder frente al mercado, haciendo orientar la crítica a la empresa social.

IV. El intento de deteriorar la empresa social a través de un discurso económico restricto sobre la utilización de los recursos pasa a revelarse como ideología la medida en que, impulsione un proceso de privatización de empresas estatales acompañado de sectores tradicionalmente no privados en el mismo momento en que se intenta justificar la crisis presente de esa empresa, el caso típico de la previsión social, con base en una tendencia proyectada hacia futuro de la dinámica poblacional (el cambio en la composición por edad de la población va influir negativamente en la relación activos - inactivos mostrando desfavorable al pago de las pensiones en futuro, todavía más lejano, por la modalidad de sistema de reparto. Luego, la solución es el sistema de capitalización individual).

Ora, no sería necesario proyectar la dinámica demográfica (con esos fines) para percibir la real amenaza del sistema, que es el desempleo y el bajo nivel de los salários.

La misma incapacidad que el mercado reveló para gerenciar la dinámica demográfica, via Estado, a partir de los años 30, es la misma que se va verificar más a futuro, cuando por la perdida de control de la población en un marco socio-económico-cultural más amplio (científico), se defrontar con una población envejecida, cuya capacidad productiva no necesariamente va satisfacer las necesidades competitivas del mercado (en América Latina el cuadro

podrá ser bien peor, si se considera la tendencia de privatización en gran conexión con la internacionalización de la economía y la pérdida de poder de los Estados nacionales, en un cuadro de concentración de riqueza creciente y que, necesariamente, para expandirse va salir de su territorio, repetindose la historia de la extinción de grupos humanos con culturas definidas en ese continente, en una expresa barbarie en medio a la Modernidad).

El hecho de existieren registrados en documentos publicados sobre el comportamiento demográfico en Brasil, una baja en los niveles de fecundidad asociada a la acción de grupos privados es significativo para poner en duda la capacidad de gerenciamiento de la dinámica demográfica por la empresa privada, cuyo control legítimo del sistema social (científico) y posibilitado por una posición estratégica inexistente.¹⁰

El problema de los recursos escasos y por lo tanto de "la administración como bien escaso" y, silmultaneamente, ineficiente es una reificación de la propiedad de los bienes y servicios del Estado (hacer un paralelo con la solución de problemas científicos), así como de su papel. Esa reificación va encontrar soporte en la tesis de M.C. Tavares sobre la inexorabilidad tecnológica, que llevó a la estatización necesaria y al consecuente aumento del tamaño del Estado, y que induce a la actual discusión del papel del Estado centrado en los límites de su intervención en el mercado, sin alusión consecuente a la población, entendida en su dinámica demográfica.

Para estatizar y concentrar recursos del Estado en la producción, cuando este servia a la expansión de la industria y a la potenciación social de grupos, la variable demográfica no fue considerada del punto de vista de los recursos; para privatizar y disminuir el tamaño del Estado se la incluye instrumentalmente, sin hacer alusión al papel del Estado respecto a ella, el cual se

¹⁰ Sobre la acción de la BENFAM en Brasil :(1) PEDRO CALDERAN BELTRAO, S.J., "La revolución demográfica brasileña". (2) VOLPI, Alberto E., " La población en las políticas de desarrollo", Conferencia Regional Latinoamericana de Población. Mexico, 1970.

discute en un contexto de mercado y de impulso de privatización, entrando la variable demográfica de crecimiento en el vacío de los procesos político-económicos que llevaron a la concentración de recursos, y que causaron la expansión no controlada del tamaño del Estado; en un nuevo marco de concentración de recursos, opera en sentido inverso la definición del tamaño del Estado, ya en un cuadro de desarrollo de la estructura productiva distinto, en que no se considera solucionado el problema redistributivo, pero se dispensa un papel protagónico del Estado.

La crítica a la empresa social parece llenar el vacío de la incapacidad del mercado para generar empleo y salario en sus propias bases productivas, con la preocupación tradicional con el crecimiento demográfico (o con el tamaño de la población), invirtiendo, de ese modo, el real problema de población, cual sea el de su administración en un nuevo marco de distribución de los recursos.

No asumiendo su incapacidad para gerenciar científicamente la dinámica demográfica que se produjo bajo las necesidades de la industria, y que se realizó vía Estado, los ideólogos del mercado acusan la empresa social de incapacidad gerencial, el que no puede ser medido por el uso que los gobiernos hicieron de la máquina administrativa, aún más se si considera que fue en provecho de los mismos grupos de poder que pasan a ser legítimos para el efectivo control del sistema social, como lo va apuntar la tendencia de los debates actuales entre keynesianos y neoliberales. ✓

Lucien Nizard, en una exposición sobre los procesos de renovación de la planificación francesa, en capítulo dedicado a responder a los análisis de Friedberg sobre el "Cambio Social y Aparato Estatal", dá por tácita la validez de la ideología en los procesos planificadores y, así, se refiere a la comunidad de los planificadores: "Cualesquiera sean las intensiones de los planificadores, su esfuerzo de unificación de las normas sirve a la fracción de la clase dominante.

(...) El desafío común de toda la comunidad es, ante todo, asegurar la generalización de su lenguaje, es decir, de su racionalidad y para eso la concertación interna y externa es indispensable para todos.

(...) el papel de los planificadores no es en sí impulsor en la génesis de esta ideología, pero es verdad que le sirve de catalizador importante. Su intervención se equipara a la del "intelectual orgánico" según Gramsci. Se sabe que para éste, una de las funciones fundamentales del intelectual orgánico consiste en organizar las concepciones heterogéneas de la clase dominante y de todo el cuerpo social en una visión "coherente y homogénea" del mundo. De conformidad con su misión, los planificadores han favorecido la construcción de una política coherente y estratégica del gran empresario asumiendo los riesgos que éste no podía asumir abiertamente respecto a la pequeña y mediana empresa. Si es al mismo tiempo "padre" y "partero", no lo es del cambio ideológico, sino de la producción de normas prácticamente coherentes que obtiene y construye a partir de dicho cambio." (NIZARD, L. p. 33, 35, 40).

Para no entrar en la problemática ética que involucra los postulados del autor, ya que la ciencia positiva abandonó por completo la cuña que la hizo prosperar, voy detenerme en las características del discurso racional de la planificación, como un instrumento político de formación de consenso, aplicada en el contexto de esa investigación, o sea, en un escenario en que se conduce al consenso sobre la crisis del Estado (empresa social) a partir de argumentos sobre la escasez de recursos, la ineficiencia

en la utilización de los recursos y , premisa "ad hoc", la dinámica del crecimiento demográfico.

Marx Weber, escribiendo sobre la Historia de la economía, afirmó que " sólo se puede decir que toda una época es típicamente capitalista cuando la satisfacción de las necesidades se halla, conforme a su centro de gravedad, orientada de tal modo que, si imaginamos eliminada esta clase de organización, queda en suspenso la satisfacción de las necesidades (...) la satisfacción de las necesidades cotidianas basada en técnicas capitalistas sólo es peculiar del Occidente y aún en los países del mismo resulta cosa natural desde la segunda mitad del siglo XIX.

La premisa más general para la existencia del capitalismo moderno es la contabilidad racional del capital como norma para todas las grandes empresas lucrativas que se ocupan de la satisfacción de las necesidades cotidianas. A su vez las premisas son las siguientes: (i) apropiación de todos los bienes materiales de producción (la tierra, aparatos, instrumentos, máquinas, etc.) como propiedad de libre disposición por parte de las empresas libres y autónomas; (ii) la libertad mercantil, es decir, la libertad del mercado con respecto a toda irracional limitación del tráfico - estas limitaciones pueden ser de naturaleza estamental, por ejemplo cuando los gremios prescriben un determinado género de vida o una homogeneización del consumo...; (iii) técnica-racional, esto es, contabilice hasta el máximo, y, por consiguiente, mecanizada, tanto en la producción como en el cambio, no sólo en cuanto a la confección, sino respecto a los costos de transport de los bienes; Derecho racional, esto es calculable. Para que la explotación económica capitalista proceda racionalmente precisa confiar en que la Justicia y la Administración sigan determinadas pautas.

Ninguna otra forma social garantizó semejante cosa, ejemplo la Polis griega..." (WEBER, M. p.237).

Diante de la transparencia de los escritos de los autores supracitados la problemática que involucra la escasez de recursos en Brasil, queda submetida a juicio, además en se considerando

el carácter regresivo del gasto social y la "tendencia al autofinanciamiento de las políticas sociales, en un cuadro de crecimiento demográfico que se podría considerar favorable al crecimiento del producto, si la conducción del proceso económico no operase en una lógica de estrangulamiento de los recursos con la generación del subempleo y desempleo.

"En la década de 40, las mujeres brasileñas presentaron una tasa de Fecundidad Total (TFT) de 6.3 hijos. Esta taxa cayó para 5.8 en los años 60 y en la primera mitad de la década pasada atingió 3.3. Entre 1940 y 1965, los niveles de fecundidad habian se mantenido estables, en patamares bastante elevados. La reducción en esos niveles, iniciada en la segunda mitad de los años 60, se acentuó en la primera mitad de la década de 70 y tuvo su intensidad reducida entre 1975 y 1980. A partir de entonces, se constató una aceleración en ese descenso." (Workshop: La Cuestión Poblacional en Brasil; realización IPEA, Brasília, 1991.).

En el que concierne al control de la satisfacción de las necesidades vinculadas necesariamente al centro nervioso que impulsió la sociedad moderna, sea el mercado directamente o el Estado aparellado por el mercado, en la conducción de ese proceso , la transparencia parece ceder lugar a la ingenuidad en el discurso, posiblemente refuerzada por el tipo de conocimiento instrumental característico de la planificación estratégica, y ejemplificado en los planteamientos de Nizard.

Cuando este último habla de la formación del consenso entre los diversos grupos sociales, discurso sobre una realidad heterogénea distinta en calidad de la realidad de América Latina y por lo tanto de Brasil, por definición la planificación y la comunidad de los planificadores pasan a hacer parte de un otro mundo distinto del que se observa a través de estudios sobre el comportamiento de los grupos sociales.

En principio, si el que se espera lograr con el uso de ese instrumento (y, en ese momento no se lo está submetiendo todavía a juicio ético) es el control de la realidad a través de un discurso coherente (pero que ideológicamente se sobrepone a la

realidad, de ahí su grand contradicción) y pasible de imponerse como consensual, hay por lo menos un contra-ejemplo que puede servir para hacerlo submeterse a evaluación : a nivel de la retomada de otros referenciales de realidad, los datos revelan un fenómeno de casi adaptación de la población a la lógica de exclusión del sistema económico, que apuntaría más bien a considerar la existencia de alternativas de recurso por fuera de los mecanismos institucionales modernos.

Mientras los planificadores se preocupan en conceptualizar la pobreza, racionalizandola bajo patrones que se justifican en un contexto de país industrializado, y constituir indicadores suponiendo que a través de ese artificio técnico, sin mayor profundización de su aplicabilidad, van lograr el control de los problemas sociales a través de una eficiente utilización de los recursos (financiamiento) :

"En el Brasil, el procedimiento más comun es adoptar como línea de pobreza un único valor nacional - generalmente, un o dos salários mínimos - el que negligencia la existencia de diferencias geográficas de costo de vida, así como variaciones del tamaño de la familia.

La alternativa al procedimiento por ingreso consiste en considerar las condiciones de vida, como acceso a los servicios de infraestructura urbana; de salud y de educación, de ciertos bienes durables, forma de inserción en el mercado de trabajo, teniendo por base indicadores referentes a la población como un todo." (ROCHA, S. y VILLELA. R., Caracterización de la subpoblación pobre metropolitana en los años 80 - resultados de un análisis multivariado .Rev.Bras.Econ., F.G.V, 1990).

Por otro lado , en un trabajo realizado por John Friedmann, sobre la pobreza en los centros urbanos de América Latina, titulado "Del poder social al poder político" : " La economía hogareña tiene cinco esferas de acción potencial. El peso relativo de ellas variará substancialmente según la forma en que los recursos sean asignados entre las mismas. La asignación de tiempo y de habilidades de cada miembro del hogar entre las cinco esferas con

miras a la sobrevivencia es lo que llamamos estrategia de sobrevivencia. El termino estrategia es probablemente un nombre inapropiado, por evocar imágenes de la economía de mercado. No se pretende nada de tan grandioso. Pero las unidades húngaras toman decisiones en relación a si mandar a sus hijos al colegio, si entrar al mercado de trabajo o si participar en un esfuerzo comunitario de autoayuda. Cada una de estas decisiones produce un patron diferente de asignación de recursos y una serie de diferentes resultados". (FRIEDMANN, J., p.63).

Las cinco esferas a las cuales el autor se refiere son: el trabajo en el hogar; la esfera de la sociedad civil(relaciones sociales, amistades, reciprocidades, asociaciones por motivo religioso y grupos de vecinos -"espacio relativamente autónomo"; la esfera del Estado, donde el autor destaca basicamente el servicio militar y el acceso a la educación hasta cierto nivel de escolarización; el mercado, economia informal que" funciona fuera del sistema de contabilidad oficial" y la última esfera que destaca como de "acción potencial", la esfera de la comunidad política : donde el autor tende a identificar" instituciones centrales" en partidos políticos no ligados al Estado, aludiendo a que es en esa esfera que se suele pasar del poder social al poder político.

Notese que la perspectiva adoptada es la de encuadrar la lógica de las estrategias de sobrevivencia dentro del marco comparativo de la sociedad moderna, hecho que no coincide con la visión de otros autores.¹¹

Para efecto de esa investigación, contodo, importa rescatar respecto a las estrategias de sobrevivencia, por un lado: como realidades , constituyen un contraejemplo de la realidad definida a partir del lenguaje de la ciencia-política instrumental. La

¹¹ Sobre los Movimientos Sociales en Brasil :(1). COSTA, M. das Dores," Movimentos sociais e cidadania: uma nova dimensao para a política social no Brasil" IN: Rev. Adm.Pub., F.G.V., 1988.(2)FALEIROS, V. de Paula,"Estado e Massas na atual conjuntura", pub.UnB, 1985. (3) JACOBI, P." Movimientos sociales en Brasil", Nueva Sociedad, 1991.

reificación de la realidad social, por límites ideológicos, lleva en consecuencia la posible pérdida de poder de control sobre la misma.

Por otro, rescatar la importancia que tiene el conocimiento científico de esa realidad y de las alternativas de administración de recursos que ofrece a partir de la experiencia práctica de la población, abriendo caminos para se repensar la dinámica demográfica como un problema administrativo y de desarrollo de tecnología social.

II. No obstante las discusiones sobre la crisis del Estado de Bien-Estar pasaren por la incorporación de la variable demográfica de crecimiento, en el marco de los debates sobre el papel del Estado, esa variable es abandonada sistemáticamente.

Dando seguimiento al trato de la problemática sobre el papel del Estado en los límites del mercado, donde emerge la preocupación con el tamaño del sector Público, los posicionamientos predominantes en el discurso " científico" se inclinan más bien a la crítica de la empresa social, sin una remisión sistemática a los procesos político-económicos que llevaron esa empresa (Estado) a la crisis en la administración de recursos.

Joseph Ramos escribe sobre " El cuestionamiento de la estrategia del desarrollo y del papel del Estado a la luz de la crisis". Destaca en su estudio los planos en que se verifican los principales debates sobre el tema, considerado estrictamente en la dimensión económica : 1) estrategia - si hacia adentro o hacia afuera; 2) el papel relativo del mercado y el Estado; 3) el tamaño del sector público - si grande o pequeño.

No obstante las combinaciones posibles, en América Latina el debate se ha polarizado entre : "Los que tienen confianza en el sistema de precios y el mercado tienden a abogar por un crecimiento hacia afuera y un sector público pequeño. Los que desconfían de las

bondades del Mercado para lograr un desarrollo espontáneo tienden a abogar un desarrollo hacia adentro junto a un Estado activo y grande. Una alternativa no suficientemente explorada en América Latina es la posibilidad de un Estado activo, promotor de la industrialización como afirma el estructuralismo, pero con una orientación hacia afuera, como subraya la ortodoxia". (Cuadernos de economía, n.79, p.300).

El autor parte del principio de que las asociaciones no son intrínsecas pero resultan de casualidades históricas.

"Que una industrialización sustitutiva de importaciones requiera de un Estado promotor es evidente. Lo que no es obvio es que una industrialización hacia afuera requiera menos promoción y activismo estatal". (p. 300).

Constituye como criterio para investigar la relación entre el tamaño del sector público y el Papel del Estado, el logro o fracaso de las políticas económicas que llevarán a la expansión de ese sector.

Después de describir los mecanismos que operaron en el mercado y que llevaron a la "inexorable" expansión del sector público en la primera postguerra, admite que malgrado los planteamientos teóricos de Raul Prebisch en la práctica la impulsión del desarrollo hacia adentro ya se consolidaba en la región.

Ramos situa la crítica neoliberal en los años 70 : " la estrategia neoliberal apunta favorecer el sector privado y restaurar el papel del mercado. En adelante, el agente dinámico ha de ser el empresario privado, limitándose el Estado a crear las condiciones generales para que las señales e incentivos (precios) entregados por el mercado operen libres de distorsiones y interferencias".

(...) La propuesta neoliberal surgió en el Cono Sur en los años setenta, pero su crítica, sino toda su propuesta, cobró mayor fuerza en el resto de la región en los años ochenta, cuando el estallido de la crisis puso todo bajo cuestionamiento. Ese planteo, pues, significa una verdadera revolución en el paradigma imperante desde la posguerra. Cabe preguntarse cuánto de esa propuesta

obedece a una reacción pendular a los excesos del intervencionismo - susceptible de ser incorporada en parte si se matiza debidamente - o, bien, significa una respuesta cabal e íntegra que ha de ser adoptada o rechazada en bloque". (p. 303).

Después de analizar las políticas económicas del período, observa que no hubo una asociación necesaria entre los fracasos de las políticas económicas y el papel del Estado, o sea, "no aparecen asociados ni al tamaño del sector público, ni a la definición de los límites entre la empresa pública y privada, ni a las fallas típicas del mercado (e.g., externalidades). Obedecieron, más bien, a la magnitud de los ajustes sufridos y a la inadecuada respuesta tanto del mercado cuanto del Estado".

La tesis del autor es de que las fallas del Estado - sobre todo en las áreas de su clara incubencia - reflejan un Estado débil, "una debilidad no siempre visible por su aparente gran tamaño, pero debilidad igual. Más que un Leviatán poderoso, cuyo gran tamaño habría asfixiado al sector privado, fue su falta de eficacia en sus esferas de competencia más tradicionales (la manutención de los equilibrios macroeconómicos básicos y la función distributiva) la que hace al Estado corresponsable, junto al sector privado nacional e internacional, del pobre desempeño económico de los países latinoamericanos durante los años 80".(p. 306).

En la visión del autor el "que hacer estatal" no fue realista. Los objetivos fueron demasiado grandes respecto a la capacidad administrativa del estado, " bien escaso".

Y cita el ejemplo brasileño : "la meta brasileña de bajar la inflación súbitamente sin generar recesión ya era suficientemente ambiciosa, sin que al Plan Cruzado se le agregara el objetivo adicional de hacer todo esto mejorando la distribución del ingreso. De ahí que el pretender congelar abruptamente los precios, mientras se elevan los salarios, llevó a que una inflación inercial se transformara en una inflación de demanda, lo que hizo naufragar el plan de estabilización (y a la postre revertió también la mejora distributiva inicial)".(p. 307).

Reconoce la debilidad del Estado, sus fracasos en el ejercicio

de la función distributiva (cuestionando la ausencia de una intervención efectiva de la empresa estatal respecto a la pobreza, a través de programas asistenciales y subsidios -" crear tales instrumentos es una autentica necesidad institucional, que sólo el Estado puede asumir". (p. 307)

"Una gran y obvia lección del período del posguerra y sobretodo de los años 80 es, pues, que el que hacer estatal adolece de múltiples limitaciones. El Estado no es un ente ideal, regido por una tecnocracia desinteresada y sabia, que existe para corregir toda la falla del mercado y de la sociedad". (p.308).

Concluye que es más importante mejorar la acción del mercado y del Estado en sus esferas de responsabilidad tradicional que redefinir los límites de esas responsabilidades. Al mismo tiempo, "al mercado y al sector privado les compete primordialmente la función de producir; al Estado, los equilibrios macroeconómicos, lo redistributivo y los cuellos de botella críticos al desarrollo (divisas y el proceso de ahorro e inversión)". (p. 308).

Las posiciones del autor supracitado van tener coherencia con los argumentos de Gerchunoff, P. y Torre, J. Carlos, contenidos en un trabajo titulado : Reflexiones sobre el papel del Estado en América Latina, documento presentado al Simposio sobre la obra de Hirschman y una nueva estrategia de desarrollo para América Latina.

El citado documento parte de la constatación de la escalada del neoliberalismo en la región, que supuestamente estaria encontrando sus condiciones de posibilidad en la pérdida de la credibilidad social del Estado.

"En la actualidad, el Estado se ha convertido en objeto de un desconformismo social generalizado. Ese fenómeno familiar en las sociedades modernas contemporaneas ha adquiriedo en nuestras latitudes particular saliencia en los últimos años, cuando la crisis de las finanzas públicas precipitada por la deuda externa afectó la satisfacción de las multiples demandas tradicionalmente atendidas por el Estado."(p.5).

El objetivo de su trabajo es el análisis de los alcances de la reforma del Estado, en contrapunto con aquello que enfatizan como

"el neoliberalismo ideológico".

El análisis empieza por destacar la intervención del Estado en el marco de tres tipos de demandas diferenciadas : regulación básica de la vida en comun (donde incluye el período de nacionalización para la expansión de la industria, que está siendo considerado" críticamente"); garantía de la producción y acumulación del capital (donde situa la concesión de subsidios a las empresas privadas con mayor poder de presión; garantía de la justicia distributiva (el Estado de Bien-Estar).

"La centralidad económica del Estado, siendo como es un fenómeno universal, se fue modelando en América Latina a través de un ciclo histórico descrito por las demandas sociales. La convergencia sobre el Estado de una triple demanda - la demanda por la regulación básica de la vida en comun, la demanda por garantizar la producción y la acumulación del capital y la demanda por garantizar la justicia redistributiva le han dado sus perfiles contemporáneos en la región".

Los Estados latinoamericanos se terían convertido en soportes de la acumulación del capital, asumiendo sus riesgos, tomando extensión en la producción industrial y de servicios, llenando el vacío ocasionado por la escasez de capital privado de riesgo.

La "estatización del riesgo" añádesese al capitalismo asistido por el Estado en el ámbito del sector privado a través de subsidios y concesiones otras, "que estuvo en condiciones de aumentar la rentabilidad de sus operaciones a cuenta de la expansión del gasto público.

Por el lado de las políticas sociales, "la demanda de un Estado benefactor que sirvió eficazmente por un tiempo, a un doble fin: en parte se proyectó como una estrategia redistributiva de asistencia a los sectores marginales que no podían ser incorporados al empleo moderno; en parte, también facilitó el acceso de las nuevas clases medias a los servicios sociales y de la vivienda propia. Al amparo de esta concepción universalista, el gasto público social fue adquiriendo más y más participación en las erogaciones estatales.

(...) El gran desafío que enfrentaron los Estados en la región, fue entonces financiar genuinamente la expansión del gasto público que implicaba dichas demandas". (p. 10)

Para efecto del objetivo de esa investigación, importa reflejónar sobre los supuestos implícitos en el debate sobre el papel del Estado; por lo tanto, abandonamos los análisis estrictamente técnico-económicos sobre la crisis fiscal del Estado, comprendendo que derivan de la necesidad de comprobar la incapacidad de financiamiento del Estado, la cual no cabe , en la perspectiva adoptada por los autores submeter a duda, que del contrario sucedería el peligro de entrar en el mismo tipo de circularidad de pensamiento y no avanzar por la crítica.

Las conclusiones se encamiñan en el sentido de distinguir dentro de las polarizaciones que surgen de los debates en la región cuales los puntos que se puede conservar de la crítica neoliberal con base en la "realidad empírica" y cuales se debe submeter a duda.

La polarización del debate, según los autores, caracterizaría dos paradigmas diferentes : (i) el primero "guarda alguna analogía con lo que A. Hirschman (1986) - analizando las diversas posturas intelectuales frente a los problemas del Estado benefactor en los países desarrollados - caracterizó como "la falacia estructuralista". Desde esa visión, los obstáculos al crecimiento de los países latinoamericanos y los conflictos por ellos suscitados son la manifestación inevitable del exceso de participación estatal en la economía, una " distorción" que se ha agudizado en los últimos años pero cuyos orígenes se remontan en el tiempo". (p.40)

Para corregir ese error, la solución sería la salida del Estado del sector productivo y su retorno a las funciones constitucionales, "la vuelta al mercado tanto en la oferta de bienes como de servicios para la comunidad y la remoción de las trabas que bloquean la emergencia de una clase empresarial como actor independiente, propuestas todas que son suplementadas políticamente por un llamado, a veces explícito y otras no, al

ejercicio de una "solidariedad coactiva". (p. 40)

(ii) el según, adopta la perspectiva de la crisis "esencialmente financiera" del Estado, agravada por los compromisos de la deuda externa, se inclinando más bien a considerar una crisis coyuntural de esa institución, en los límites de las relaciones ya establecidas con el mercado.

Concluye con la necesidad de ponderación y abandono de las ideologías, en el sentido de considerar que ambas visiones tienen el que aportar "en esa época de crisis y elaborar una nueva estrategia de desarrollo": por el lado de la crisis fiscal, la irracionalidad en las regulaciones (cantidad) y en la utilización de los recursos, la ineficiencia productiva, la deuda externa no hizo más que agudizala; con la internacionalización de la economía y la corrida inflacionaria se hace inevitable la austeridad fiscal.

El mérito del según paradigma, que debe igualmente ser llevado en cuenta, es el de visualizar el posible peligro de implementar una transformación estatal en una situación que puede ser emergencial, debendose por eso considerar las restricciones financieras- crediticias : "reformas en el Estado y en las modalidades de desarrollo sin una recuperación de las fuentes de financiamiento externas e internas, puesto que, transformaciones de esa envergadura tienen un costo que las sociedades de América Latina no están en condiciones de afrontar".(p. 43).

En ese sentido, "como ha sido frecuente en la región, los cambios exógenos via la modificación de los precios relativos, el estrangulamiento financiero se han constituyedo más una vez en fuerzas precipitantes de una mutación de la mutación económica y de las reglas del juego. Que esta mutación sea un proceso anárquico o bien que sea fruto de un esfuerzo cooperativo, desde el cual se revalorize el mercado como agente reanimador de la productividad y eficiencia, y al Estado, como institución coordinadora de la transición hacia una nueva estrategia de acumulación y distribución, es el interrogante que todavía está pendiente en América Latina".(p.40).

En principio, ha por lo menos dos formas de hacer la lectura

de ese enlace teórico : la primera , la existencia de un corte histórico de tipo instrumental, que lleva a omitir los procesos político-económicos que condujeron a la crisis fiscal, considerándose que ella, en realidad exista (recordese L. Nizard, sobre el papel de los planificadores en la formación del consenso mediado por un lenguaje técnico y su carácter, no creador, pero impulsador de una ideología).

La segunda, explicada dentro de un marco paradigmático distinto en cualidad de la noción de paradigma que los autores plantearon, y que rescato de la noción desarrollada por T. Kuhn, en su polémico libro "La estructura de las revoluciones científicas", publicado en los años 60.

Habría una tercera, la lectura ética del discurso económico que prefiero, no obstante, rescatar al nivel paradigmático de la ciencia positiva, la cual pretendió abandonar la ética como parte del discurso metafísico.

T.Kuhn desarrolla la noción de paradigma para explicar la práctica de la ciencia normal, referida a un horizonte histórico-cultural, más allá de la comunidad científica, y que la justifica.

El autor en realidad dirige sus análisis a la práctica de las ciencias exactas y naturales, destacando que dada la naturaleza no consensual del debate en el campo social quedaria difícil identificarlo como ciencia. No obstante, las características que describe sobre la práctica exhaustiva de un juego de quebra-cabezas, para la solución de enigmas dentro de un mismo universo conceptual de referencia y de definición de problema, se puede aplicar por analogía al campo social, como se ejemplifica el debate anterior.

"Pero, si el objetivo de la ciencia normal no son las novedades sustantivas principales - si el fracaso para acercarse al resultado esperado constituye habitualmente un fracaso como científico - por que entonces se trabaja en esos problemas? Parte de la respuesta ya ha sido desarrollada. Para los científicos, al menos, los resultados obtenidos mediante la investigación normal son importantes, debido a que pueden aumentar el alcance y la precisión con la que puede aplicarse un paradigma. Sin embargo, esa

respuesta no puede explicar el entusiasmo y devoción de que dan prueba los científicos con respecto a los problemas de la investigación normal.

(...) El llegar a la conclusión de un problema de investigación normal es lograr el esperado de una manera nueva y eso requiere la resolución de toda clase de complejos enigmas instrumentales, conceptuales y matemáticos. El hombre que lo logra es un experto en la resolución de enigmas..."(p.69 -70).

Aplicado al debate actual sobre el papel del Estado en el marco de la economía de mercado, y a partir de los referenciales de discurso posteriormente abordados, tenemos que hay una especie de circularidad en el discurso sobre la expansión del capital, que permite omitir los procesos político-económicos que llevaron a la "crisis" del Estado. Esa circularidad se esconde por detrás de artificios de lenguaje como es el ejemplo de intentar cambiar la esencia de las palabras e intenciones con los prefixos : liberalismo , neoliberalismo.

Ese artificio de lenguaje, contodo, si no demuestra un cambio en esencia del ideario liberal, por otro lado, y volviendo a la dinámica de expansión de la sociedad moderna, puede estar apuntando para una nueva fase de acumulación del capital que prescinde de los elementos utilizados en el pasado. O sea, la lógica es la misma, los actores son que reclaman un nuevo posicionamiento, dada las transformaciones de la estructura productiva. El juego científico puede continuar con el trueque normal y con los mismos elementos.

La tesis de la inexorabilidad tecnológica justificó la entrada del Estado en la producción, como hoy día explica la "tendencia" a la salida del Estado de la producción.

Las características de la producción industrial cambiarón y el tipo de riesgo que fue asumido por el Estado en el pasado, con la estatización potenciando a los grupos privados (algunos y es eso que los neoliberales no omiten, pero reifican al hacer desaparecer del escenario histórico su acción , la cual los keynesianos endozan) no es el mismo en el presente. Si el Estado representó en el pasado los interés de la burguesia industrial en conflicto con

la agrária, y en ese proceso creo un tipo de intervención social junto a la población para garantizar el mismo - reproduciendo la fuerza de trabajo; En el presente, la fuerza de trabajo exigida por el mercado puede ser financiada por el capital y el Estado como productor de servicios pierde sentido.

Por otro lado, y dadas las características de la producción, la "información" que el Estado acumuló y su posición estratégica en el sistema social, reducido a mercado, son las condiciones de posibilidad de la expansión del capital.

De ahí que toda la orientación del consenso va en el sentido de generar una crisis institucional para permitir el cambio de posiciones estratégicas . Y en ese sentido, se explica la omisión sistemática de los procesos político-económicos, impulsados por el mismo paradigma modernizador , en las discusiones sobre el papel del Estado en la economía, por necesidad comprometiendo su papel de empresa social.

Notese que tanto para J.Ramos, cuanto para M.C.Tavare y para los autores de " Reflexiones sobre el papel del Estado", la entrada del Estado en el proceso productivo en los años 30 fue natural; contradictoriamente, no problematizan la inexorabilidad tecnológica, pero la omiten considerando la crítica solamente, y hoy día, respecto a que ese mecanismo dió incentivos a grupos privados; por un error de concepción del que hacer Estatal sus objetivos ultrapasaron su capacidad de gastos, aún más agravada por el tipo de intervención social ineficiente.

La omisión sistemática se dá: (i) en no tener la transparencia en el discurso de que el Estado impulsinó la industrialización de una elite en el pasado que es la misma del presente, pero que ya potenciada, lo intenta subyugar a un papel menos estratégico en el mercado ; (ii) la crisis del Welfare State es una crisis de mercado de trabajo, estrechamente vinculada a las nuevas características de la producción, y que tiende a cambiar el tipo de intervención social que no más se reverte positivamente para el sistema productivo (disminuye las posibilidades de inversión), de ahí la discusión sobre la universalización y la focalización siguiendo la

lógica de reducción del gasto social.

Ora, Weber dijo que el desarrollo de la sociedad capitalista está marcado por su capacidad de centralizar la satisfacción de las necesidades de una tal forma que no se pueda concebir otras alternativas. Y que para tal, es necesaria la constitución de un aparato institucional jurídico-administrativo que le de sustentación. Ese desarrollo está mediado por el uso de la técnica racional, contábil.

Keynes llamó la atención para el role del espíritu de empresa en la expansión de la riqueza. En la posguerra, contodo, la empresa estaba limitada al territorio nacional.

Lucian Nizard, revela el carácter potencial de los planificadores en la formación de un consenso a partir de una adecuada lenguajen técnica.

Además, no hay un critério de discusión que no pase por la necesidad financiera de reducción de costos, como forma de generar ahorro y promover la inversión (la inexorabilidad tecnológica).

El Estado no puede ahorrar porque además de estar pagando los costos de inversiones del pasado, tiene igualmente y de forma correllata, que pagar por la incapacidad de administración demográfica del sistema social por parte del mercado, que lo aparelló (entendido en el marco de referencia de VIANNA, L., y a partir de los comentarios hechos sobre la sobrepoblación respecto al ejercito industrial de reserva: no administrada por el mercado) : las políticas sociales no pueden operar redistributivamente en un sistema que genera desempleo, subempleo - malgrado reconocer las carcarerísticas perversas de la administración de ese sistema - cuadro de concentración de recursos que viene siendo agravado por el curso regresivo del financiamiento social.

III. En un cuadro de crisis de las instituciones sociales en que se rescata para el centro de la realidad solamente los acctores principales de una estrategia de desarrollo ya proyectada, el término tendencia (inclinación natural, también construyedo en la

perspectiva estadística) pasa a ser importante en la formación de consenso.

Tendencia de la dinámica demográfica; tendencia a la privatización; en el pasado, tendencia, a la estatización;

Por detrás de las tendencias estan los procesos político-económicos. Cuando J. Ramos se refiere a las propuestas de R.Prebisch, reconoce que en América Latina ya se daba un proceso de industrialización con ayuda del Estado. La diferencia inovadora era la creencia en el papel protagónico del Estado en ese proceso.

Lo mismo sucede ahora, la privatización ya es real. En Brasil se acelera. Hay obstáculos, pero hay una inclinación potenciada por acciones políticas, económicas y posicionamientos teóricos que forman opinión pública (es la tendencia impulsada por el discurso planificador :consensual).

Pero, importa aquí rescatar el otro lado del consenso y que puede, por omisión, inducir tendencias. Ese consenso tiene sus condiciones de posibilidad exatamente por la repetición de un único tipo de problema, siempre dentro del mismo marco de referencia.

Vuelve el problema: que hacer con el pueblo? Nadie lo sabe. En las discusiones sobre el papel del Estado en América Latina, en un contexto de internacionalización de la economía, de crisis del Welfare State, de desempleo creciente nadie pregunta sobre el que hacer con la dinámica demográfica.

Hay perspectivas de tratamiento del problema que pasan por la optica de las políticas de población (volvidas a atingir la variables de fecundidad) en el marco del Estado, por ejemplo. Verificase una tendencia en el discurso a utilizar la variable demográfica de forma "ad hoc" , de acuerdo a las exposiciones anteriores.

Habría que reconstruir basado en las experiencias históricas arroladas en toda la discusión una perspectiva que incorporase por necesidad la dinámica demográfica, por la misma tesis de inexorabilidad tecnológica que justificó el papel del Estado en el pasado y que intentará justificar en el futuro una nueva

configuración del Estado.

En el seguimiento de los debates, quedó reflejada la ausencia de control del tamaño del Estado ; por razones ya explicitadas, la dinámica demográfica no obedeció la misma lógica del mercado. Hay un vacío conceptual en el sentido de reorientar la discusión del papel del Estado respecto a la población en su conjunto, determinado por una óptica económica restricta, revelando una ausencia de alternativa tecnológica en el campo de la administración social.

Considerando que las discusiones sobre el papel del Estado continúan centradas en la preocupación del riesgo que puede representar una transformación institucional del punto de vista de la capacidad del sistema económico para expandirse, surge la pregunta: por que no volver a las bases históricas del proceso de formación del Estado, y buscar una redefinición de su papel en el marco de esa formación que significó, malgrado todos los condicionamientos de poder, la institucionalización de la población brasileña en el marco de un territorio, de sus recursos y de una cultura administrados por el Estado? ✓

Eso podría contribuir a la reflexión sobre el papel del Estado en el marco de la administración de la dinámica demográfica y de una nueva perspectiva de administración de recursos, una vez que por el relato de las experiencias históricas muestra la fragilidad de los criterios empíricos adoptados como referencia para la definición de su papel.

Sería importante considerar la experiencia de la economía internacional no sólo del punto de vista de los mecanismos que utilizaron para expandir su riqueza, más también aprovechando las experiencias de administración de su población, en oposición al contexto de una economía excluyente y que por estrangulamiento, pasa a margen de la dinámica demográfica.

Si el discurso liberal apunta el uso indevido del Estado como instrumento potenciador de grupos privados, hay que submeter ese pensamiento a la crítica consecuente y sacar de ese discurso depurado de las ideologías una posibilidad de reconstrucción

teórica que simultaneamente permita corregir las fallas de una administración social orientada por el mercado, cuya consecuencia fue la potenciación de grupos, en detrimento de la exclusión social de otros, y que de esa forma pueda, administrativamente con una conducción racional-científica del proceso social, potenciar para la equidad.

Si no se justifica históricamente una creencia en el Estado ideal, hay que considerar que no se justifica históricamente una creencia en el mercado ideal. El estado no es una abstracción; como una institución social refleja las contradicciones de poder presentes en la sociedad. Como empresa social, debe reflejar y rescatar en su estructura administrativa todas las formas de poder presentes en la realidad (todavía no consensual).

En un cuadro de "crisis de recursos", hay que entrar en una "crisis" de objetivos, que permita igualmente expandir un horizonte tecnológico-social; reflejar las alternativas que el sistema social propone como un todo, no solamente en la optica del empresario ya potenciado y con información y objetivos consolidados, pero también en la optica de la empresa estratégica de los grupos sociales históricamente mantenidos aislados como factores de consumo y no de potenciación del desarrollo, en su marco socio-cultural.

CONSIDERACIONES FINALES

La investigación llevada a cabo tuvo como intento demostrar a través de las informaciones teóricas disponibles y seleccionadas los vacíos existentes en los debates sobre el papel del Estado, el tamaño del Estado, en los últimos años, vacío este que condiciona igualmente la discusión sobre las perspectivas de administración de la dinámica demográfica (variable de crecimiento).

La explicación para ese vacío teórico está en la raíz del tipo de conocimiento instrumental producido para informar la planificación en América Latina, y en la lógica contradictoria del proceso planificador (motivado político-financieramente en oposición a una motivación científica y control de la realidad social).

Las críticas que se hacen a la empresa social, referida al caso del Estado Brasileño, obedecen más bien a las necesidades de expansión del capital, en condiciones de desarrollo productivo distintas de los años en que se empezó el proceso de modernización de la sociedad. De ahí se puede intentar comprender la inclinación a se omitieren los procesos político-económicos que llevaron el Estado a enflaquecer su capacidad de administración social.

Esa pérdida de poder pasa por el aparellamiento de grupos de poder y por la implementación de un tipo de administración de recursos concentradora, con consecuente potenciación de grupos en detrimento del conjunto del sistema social.

En un contexto de crisis institucional y financiera, (submetida a duda, una vez que la lógica de la planificación es la formación de consenso y la utilización instrumental de la información), la preocupación con la dinámica demográfica entra en escena de forma "ad hoc", cuadro en que se observa una omisión sistemática de los procesos político-económicos que llevaron a la pérdida del control demográfico por el mercado, via Estado.

La ausencia de madurez histórica del Estado brasileño planificador se revela en la pérdida del control de la dinámica demográfica, entendida en un contexto de economía de mercado, no obstante el uso del instrumento planificador.

La intervención social de esa empresa queda atrelada al mercado duplamente, cuando por un proceso de concentración de recursos y exclusión de la población del mercado de trabajo, los mecanismos correctores no son suficientes para hacer frente al mercado.

Esos procesos político-económicos que llevaron a la crisis de la empresa social deben ser rescatados científicamente y depurados

de los elementos ideológicos, submetidos a la crítica. En esa perspectiva, las consecuencias a que llevaron en el sentido de la expansión del Estado ,de la dinámica demográfica y del papel que desempeñó la empresa social en el sentido de la potenciación de grupos específicos.

Hay que rescatar una perspectiva de la sociedad moderna más allá de su identificación con la sociedad industrial.

Causar una "crisis" de los objetivos que irracionalmente (naturalmente, inexorablemente) orientarón ,en la esfera de la estructura económica, la conducción del proceso social. Una crisis que posibilite llevar para el centro de las discusiones las formas alternativas de utilización de recursos.

Esa crisis pasa por una redefinición científica de los problemas, cuyo centro es la población en el marco de un territorio, una cultura y una administración social.