



LIMITADO
Original: Español
Segunda versión
Julio 23, 1979

POLITICA SOCIAL Y POBREZA:
LECCIONES DE LA EXPERIENCIA

por

Rolando Franco y Eduardo Palma ★

★ Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a que están vinculados.

I N D I C E

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. EL ESTADO Y OTROS ACTORES DE LA POLITICA SOCIAL ...	6
A. El Estado polifacético	6
B. Las arenas políticas o áreas de confrontación de intereses en que se juega la política social	11
II. LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO EN LA LUCHA ANTIPOBREZA	14
A. Aparato gubernamental, heterogeneidad burocrática y conflictos interburocráticos en la política social	14
B. Hacia un aumento de la capacidad operativa del Estado en la lucha contra la pobreza	20
C. Investigación social sobre las instituciones públicas y los servicios sociales en las estrategias de alivio de la pobreza	23
III. PAPEL DE LAS POLITICAS SOCIALES EN UNA ESTRATEGIA DE ERRADICACION DE POBREZA	34
A. Política social. Planteos previos	34
B. Viabilidad de las políticas sociales	37
C. Análisis de algunas políticas sociales concretas y de factores que las afectan	42
IV. UN FALSO DILEMA: ORGANIZACION DESDE ARRIBA O PARTICIPACION POPULAR	54
A. La organización y participación de los pobres: ¿Una alternativa?	54
B. ¿Existe un sesgo mesocrático en los programas antipobreza?.....	62
CONCLUSIONES	66

INTRODUCCION

"La sociedad es tan susceptible de perfeccionamiento como cualquier otra realidad producida por los hombres" 1/

1. Las ciencias sociales se han desarrollado cumpliendo dos funciones principales: criticar el orden establecido, e intentar su reforma. Si bien ambas pueden ser dos etapas de un mismo razonamiento, en muchos casos la primera es tan drástica que no admite el ingreso a la segunda, esperando un cambio total venido desde una fuente ajena al quehacer sociológico.

En América Latina, los últimos años han visto el predominio sin contrapeso de la orientación crítica, en la cual se han hecho aportes valiosos incluso más allá de las fronteras de la región. Diversas razones podrían argüirse para justificar el énfasis en dicha postura, si bien no es del caso cumplir esa tarea aquí. Se ha descuidado, en cambio, la otra línea por la cual se ha desarrollado históricamente la disciplina a veces llamada sociología aplicada, que busca la constitución de un conjunto de conocimientos, teóricamente fundado, que sirva de base para la realización de acciones orientadas a modificar la realidad.

La premisa de que parten quienes se inclinan por esta segunda línea se resume en el acápite. Según ella, los científicos sociales pueden contribuir a crear una sociedad más justa, descubriendo, aconsejando y poniendo en práctica, en algunos casos, acciones que tiendan a eliminar discriminaciones, a reducir las desigualdades y a distribuir más equitativamente las oportunidades sociales. Es obvio que hay otros

1/ Florestán Fernandes, Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro, Zahar editores, 1968, p. 15. Y agrega: "El sociólogo que reduce la sociología a un arma de pensamiento conservador o a un instrumento de defensa del orden social vigente ignora las implicaciones prácticas de la ciencia, que alteran, en cada instante, la capacidad de acción racional innovadora del agente humano, orientado por el pensamiento científico".

productos de la acción humana más fácilmente alterables que una sociedad. Para modificar a ésta se requiere algo más que acciones aisladas y de gabinete. Allí, los actores del drama son los grupos sociales que en circunstancias históricamente determinadas hacen su propia historia y la de su sociedad. Pero pueden hacerla mejor o peor. No hay caminos determinísticamente trazados, sino que las vías de la acción social son muy variadas y cada momento es, en definitiva, la encrucijada de la que salen muy diversos caminos alternativos. Para la elección del más conveniente a los intereses del grupo en cuestión es necesario evaluar posibilidades y cabe hacerlo de la manera más objetiva que sea posible. Este es el ámbito de competencia de los científicos sociales. Asimismo, el análisis sociológico también es útil, justamente, para limitar optimismos exagerados de quienes, poseedores de algún instrumental técnico y de mucha buena voluntad, se consideran en condiciones de emprender solos la tarea de modificación societal.

2. La connotación valorativa que puede haber en el planteo enunciado es innegable - como lo es también la existencia cuando se afirma como única preocupación válida del análisis social, la crítica, - pero ello no implica que el desarrollo posterior sea menos lógico. Siempre resulta bueno destacar los supuestos valorativos de que parte el análisis.

De todo lo anterior surge claramente que la política social dirigida a la erradicación de la pobreza sólo puede tener éxito si, por un lado, alcanza coherencia técnica y si, por otro, tiene en cuenta los diferentes intereses sociales que se ponen en juego en torno a ella. La exclusiva consideración de "lo técnico" lleva a incurrir en la desviación tecnocrática y en el optimismo y "posibilismo" à outrance; el excesivo énfasis en las limitaciones que impone la estructura de poder existente, desemboca en la desviación "sociologista" y conduce, en la mayoría de los casos, a un escepticismo paralizante y a no percibir que el cambio social es el resultado de la acumulación de

pequeñas modificaciones que llevan finalmente, a la aceleración de la dinámica social.

¿Qué puede aportar el análisis sociológico a una estrategia tendiente a mejorar las condiciones de existencia de los grupos de menores ingresos? Ante todo, aportará una teoría de la sociedad, concebida como un proceso, dinamizado por la interacción de actores sociales, en el marco de instituciones. Si bien allí se reconocerá la importancia que en la implementación de la estrategia tiene el Estado, se recordará su carácter multifacético y que las distinciones usuales entre Estado y sociedad son sólo de índole analítica, por cuanto ambos se interpenetran fuertemente y sus características específicas son el resultado del proyecto político prevaleciente en un momento dado. Este es llevado adelante por una coalición de agentes sociales, sobre las cristalizaciones de las acciones llevadas a cabo por otros o los mismos agentes en el pasado.

En cada caso concreto, estudiará los actores reales que participan en las áreas de confrontación en que se deciden y realizan las políticas sociales, mostrando que son las características de la estructura de poder de la sociedad respectiva, con sus patrones históricos y sus peculiaridades coyunturales, las que condicionan el éxito o el fracaso de las respectivas estrategias.

3. Como lo que interesa son estrategias nacionales públicas, cabe apreciar, además, la capacidad operativa del Estado y la manera de acrecentarla. Asimismo, debe estudiarse el problema del acceso de los grupos pobres a las instituciones públicas y a los servicios sociales, lo que resulta fundamental por cuanto allí se juega el éxito de la mayoría de los programas inspirados en la estrategia. Un estudioso de estos problemas ha sostenido:

"One distinguished contemporary student of politics and development has recently written that he is 'interested in big themes in human affairs'. If this implies a concentration on the momentary, in fact on 'big events', it could make better journalism than social science. Drama is continuous. Decisions are convenient labels given post hoc to

/the mythical

the mythical precedents of the apparent outcomes of uncertain conflicts. The political situations we should study, then, are, like the courts of Dante, Tolstoy and Joyce, 'always in session'. They are where the commonplace is judged, where the ordinary becomes extraordinary".

"Access is at least one instance of such places: how is a man taxed, conscripted, exempted or served; how does he find his way through the thicket? This is all the truer and sharper as we look at such situations where societies are indeed being bureaucratized, institutions built, central planning processes employed and the expansion of the rationing functions of the state resorted to. As we look at the political and institutional problems of underdevelopment and development, where planning outcomes are crucial, societies dualistic, it seems more necessary than ever not to ignore what had been previously and for developed states disastrously enough ignored: the expression and analysis of the experience of access. This is one point, one range of situations where the emergence of adaptive societies, where development is to be understood". 1/

Vinculado con lo anterior, se encuentra el estudio de las condiciones de operación del aparato gubernamental, especialmente lo relativo al reclutamiento y motivación de los funcionarios y al equipamiento de los servicios e instituciones públicas.

Por otro lado importa también conocer los procesos sociales de asignación de bienes y servicios, evaluando los efectos, queridos o no, tanto de los mecanismos de cobro (tarifas) utilizados por las empresas que prestan servicios de utilidad pública, como de los subsidios y las transferencias estatales.

4. El análisis de las políticas sociales mostrará las tensiones y dilemas de ellas enfrentan. Las más antiguas pueden servir en muchos casos como ejemplo de los pasos por los que las nuevas deberán pasar. Evaluar su impacto permitiría juicios más objetivos sobre si ellas son tan efectivas como afirman quienes las impulsan.

1/ Bernard Schaffer, "Editorial", Development and Change Vol. 6 No 2, abril 1975, p. 6.

El análisis de políticas sociales concretas mostrará, por un lado, que ellas no son independientes de los contextos y escenarios en que tienen lugar y permitirá establecer, asimismo, ciertas generalizaciones que inspiren experiencias futuras y les faciliten la superación de obstáculos repetitivos.

5. Diversos estudios han puesto de relieve la importancia de la participación de los grupos pobres para que las acciones a ellos dirigidas, alcancen sus metas. Es necesario hacer la recopilación de las experiencias exitosas y fallidas, a efectos de su comparación, análisis y sistematización para aprovechar el conocimiento así generado, distinguiendo diversas formas de participación, desde la movilización social amplia hasta la microparticipación en programas específicos.

6. Esos diferentes ámbitos en los que el análisis sociológico puede aportar algo para hacer más efectivas a las estrategias anti-pobreza no podrán, por supuesto, ser agotados en estas páginas, que tienden más que nada a bosquejar un programa de trabajo intelectual, destacando campos preferenciales y modos por los cuales las ciencias sociales pueden contribuir a la ingeniería social, mediante el énfasis en su función aplicada.

7. Finalmente, en esta introducción es necesario hacer una breve referencia al significado asignado por los autores a la expresión "lecciones de la experiencia" incluida en el título. No se utiliza el vocablo "experiencia" en su sentido obvio de enseñanza que se adquiere con el uso, la práctica o sólo con el vivir, por cuanto los usos, las prácticas y las vivencias están mediatizadas aquí por los cánones del análisis social. Si ello representase un riesgo de distancia social con el fenómeno de la pobreza, aquél se disminuye con el correctivo de recuperar múltiples expresiones de actores y analistas que, con su acción o reflexión, contribuyeron a algunas de las políticas públicas históricamente emprendidas para erradicar o aliviar la pobreza crítica.

I. EL ESTADO Y OTROS ACTORES DE LA POLITICA SOCIAL

Es usual que planificadores y economistas tiendan a concebir al Estado, como una entidad todopoderosa, dotada de una voluntad unívoca y capaz de transformar la sociedad a voluntad. Este tipo de planteo arriesga reducir cualquier política y la política antipobreza en particular, a un problema de índole exclusivamente técnica. Ello hace que cuando las acciones realizadas no alcanzan las metas propuestas, se tienda a pensar que ello se debe a los "errores" cometidos, sea por carencia de conocimientos, sea por mala aplicación de ellos.

Ello, por lo demás, se basa en no percibir las muy diferentes dimensiones que el Estado tiene, como se verá a continuación.

A. EL ESTADO POLIFACETICO

1. Dado que el Estado dispone de la coacción legítima es, en cierto modo, el único que está en condiciones de establecer las normas que regirán obligatoriamente el proceso de la política social estatal y darán validez jurídica a su producto.

Pero ese Estado tiene una estructura interna variable en el tiempo, lo que permite la formación de constelaciones de poder diferentes, que llevan a la formulación de distintos proyectos políticos. Cada constelación de poder corresponde a cierta relación entre los actores sociales por lo que el comportamiento de éstos no puede entenderse separadamente, sino vinculándolo con otros en una compleja trama de alianzas, compromisos y antagonismos.

2. El Estado constituye también un escenario complejo en que interactúan múltiples actores, movidos por la defensa de sus intereses. Este planteo, obviamente, conduce a afirmar que el éxito o fracaso de las políticas sociales depende no sólo de la racionalidad con que estén diseñadas, sino también de otros factores, tal vez difícilmente ponderables, pero cuya exclusión no contribuye a obtener resultados más exitosos en la realidad.

/Adicionalmente, dicho

Adicionalmente, dicho escenario se despliega en otros, que constituyen áreas de confrontación, en que los actores no son necesariamente los mismos ni los conflictos que allí se desarrollan desembocan en uno que sea central y único. Esas diversas pugnas son esfuerzos realizados por los grupos sociales de "capturar" la representación de la sociedad que ejerce el Estado y tener así la posibilidad de utilizar la coacción legítima.

3. Pero el Estado puede ser visto, además, en otras facetas también importantes para la mejor comprensión de su función en las políticas sociales:

a) Es un actor frente a la sociedad civil. Así, cuando triunfa alguno de los agentes sociales que luchan por imponer su manera de ver el mundo, expresa sus intereses "como si" fueran los del Estado e intenta modificar a la sociedad civil, interactuando con ella. El Estado, entendido en este caso como constelación burocrática, es un actor privilegiado del proceso, vector de fuerzas encontradas, cuyo peso es fundamental en las decisiones.

b) Además, es un mecanismo de integración y sustento del orden político, al recoger las tradiciones y memorias y aún los mitos históricos, para formular un proyecto nacional y unirle el impulso que se deriva de la racionalización técnica.

4. Es falso, entonces, por lo menos a cierto nivel de análisis, que el Estado es el único responsable de la política social. En ella participan múltiples actores, no sólo porque existen políticas sociales privadas, que pueden ser incluso contrarias a las estatales, sino porque analizando cada una de las fases de la aplicación de éstas es posible apreciar la participación de agentes variados.

Esa gran diversidad de actores se estructura en forma múltiple y variada según diversas situaciones nacionales, en las que aparecen siempre actores formalmente responsables y actores reales, que pueden o no, coincidir con los primeros.

Cabe, sin embargo, observar que el análisis no debe reducirse a actores formalmente definidos (por ejemplo, políticos, planificadores,

/burócratas) porque

burócratas) porque tal planteo omite los muy diversos grupos de presión interesados en la política social, que no siempre actúan a través de los actores mencionados sino, por ejemplo, paralizando dentro de sus posibilidades la ejecución de las acciones.

5. El grado de participación de los actores depende del poder que detentan y de la naturaleza del proyecto político dominante. Este define grados de participación y exclusión en función de consideraciones que van más allá de la economía, pero que tienen profundas implicaciones sobre ella. ^{1/}

En cada sociedad existen diversos proyectos competitivos, siendo el asumido por el Estado sólo uno de ellos o bien el resultado de un compromiso entre varios de los existentes. Toda política social estatal traduce elementos de conflicto y de consenso en dosis variables. Ello es notorio en la etapa de elaboración y de definición, pero también a lo largo del proceso y en las etapas de aplicación.

Los recursos de poder de los actores tienen diversos orígenes y son utilizados por sus detentadores en los ámbitos sociales y en momentos que estiman como más convenientes.

Así, los técnicos poseen información, conocimiento y métodos que les permiten señalar las tendencias, posibilidades y restricciones

^{1/} En este sentido, una investigación reciente concluía destacando que:

- "Las razones de orden político son las que, al parecer, con más frecuencia llevan a las autoridades a dotar a los barrios ilegales de servicios públicos.
- Una condición con singular frecuencia necesaria para que un barrio ilegal obtenga los servicios públicos, es la organización previa de los habitantes del barrio en una asociación que oficialmente los represente ante las autoridades y promueva sus intereses comunes. Se puede afirmar, inclusive, a modo de hipótesis que, en la inmensa mayoría de los casos, sin la existencia y labor tesonera de estos grupos de presión, los barrios ilegales en Colombia no logran obtener la prestación de los servicios públicos".

Véase Alfredo L. Fuente y Rodrigo Losada, "Implicaciones socio-económicas de la ilegalidad en la tenencia de la tierra urbana en Colombia", en Marginalidad y Pobreza, Biblioteca ANIF de Economía, Ediciones Sol y Luna, Bogotá 1978, p. 47.

del futuro, y también los imperativos de la coherencia del proceso. A su vez, los intelectuales tienen poder por su capacidad de generación de ideas y pensamiento. Los partidos políticos aportan una visión de la sociedad futura deseada que sus miembros comparten, además de la organización y el respaldo de masas. Los militares disponen de las armas, de su cohesión y prestigio institucional y de la similitud de juicios que deriva de un proceso de socialización en valores comunes. Los empresarios manejan capital, precios y créditos y hacen valer su conocimiento profesional y la información que les proporcionan sus propias tecnoburocracias privadas. Las empresas transnacionales disponen de capital, de tecnología y del control de determinados mercados. Los trabajadores organizados recurren a la huelga y a la manifestación pública, cuando el contexto social global así lo permite.

Algunos de esos grupos insisten en el respeto del mercado, por cuanto éste constituye un terreno que los favorece, resistiendo la intervención estatal propiciada por quienes tienen algún recurso político y acceso al aparato gubernamental. El sistema político imperante podría contribuir a dotar de cierta capacidad de negociación a algunos grupos dominados e incluso a los pobres. Así, la existencia de mecanismos electorales, por ejemplo, donde el número tiene importancia decisiva, contribuye a que se preste atención al obrero, al poblador marginal o a los pobres no organizados, que se caracterizan justamente por su carencia de recursos de poder efectivo.

6. En todo caso, por lo dicho, resulta claro que sean cuales fueren las intenciones del proyecto político en juego, la desigualdad entre los actores del proceso conspira contra el logro de ciertos objetivos.

Debe tenerse presente, además, que en cada caso concreto la integración de los grupos a los que se dirige la política social puede sufrir modificaciones. Es característica de tales grupos la heterogeneidad, lo que hace que las demandas específicas a que aspiran pueden no ser coincidentes e incluso sean contradictorias. Respecto al caso del Perú se sostuvo lo siguiente:

/"Esta mitad

"Esta mitad de la población que no satisface sus necesidades básicas, no es una categoría homogénea, cuyas demandas sean similares y compatibles entre sí. Es factible encontrar cierta heterogeneidad entre los distintos grupos componentes, que dificulta las posibilidades de acciones comunes, de alianzas entre sí y con otros sectores de la población.

A los conflictos clásicos entre clases sociales y sus fracciones, propias de toda sociedad capitalista, se agregan, en el caso del Perú, algunas circunstancias que conviene remarcar:

a) El conflicto entre los actuales beneficiarios de la reforma agraria y los beneficiarios, por demanda de tierras, por trabajo permanente para los no beneficiados en las empresas asociativas, por los salarios que reciben los trabajadores eventuales, tanto minifundistas como los sin tierra. La escasez de tierras, generaliza el conflicto al conjunto de la fuerza laboral agrícola, pudiendo darse las más diversas combinaciones.

b) Conflictos entre las áreas rurales y urbanas por ser beneficiarios de la inversión pública, que les otorgue infraestructura física, social y financiera. También surgen conflictos más específicos por infraestructura física, caso de las irrigaciones, entre la costa moderna y la sierra tradicional; por infraestructura financiera - crédito unido a la asistencia técnica entre la costa moderna y la sierra tradicional, entre los componentes propietarios del sector informal urbano y el conjunto del sector moderno, entre los propietarios del sector informal urbano y los minifundistas; por la infraestructura social, entre la costa moderna y la sierra tradicional, entre el sector informal urbano y los minifundistas que han sido los menos beneficiados en este campo.

c) Por la vía de los términos de intercambio, que cubre los poderes de compra de las distintas rentas, pero que limitamos a estructura de precios y salarios, se da un conflicto esencial entre el ámbito rural y el urbano, fundamentalmente por el precio de los alimentos, donde los controles de precios y la política de subsidios en el pasado han beneficiado a los sectores urbanos afectando a los rurales.

El conflicto obrero patronal tiene sus propios matices y especificaciones, dentro del sector rural tradicional - entre minifundistas - propietarios y

/arrendatarios - y

arrendatarios - y trabajadores eventuales sin tierra, y dentro del sector rural urbano, entre propietarios de industria, comercio, servicio y transporte y sus respectivos asalariados.

Hay un conflicto relevante en la estructura de precios, ubicando al conjunto de la sociedad como consumidores, entre la dinámica de precios de la canasta de bienes de los sectores de menores ingresos, donde a vía de ejemplo, la política de subsidios había favorecido más la estructura de consumo de los estratos más altos de la sociedad.

Hemos puesto el énfasis en la heterogeneidad de los que no satisfacen necesidades básicas, en ejemplificar algunos intereses contrapuestos entre ellos, y con algunos grupos específicos de la sociedad, solamente a vía de ejemplo para abrir pistas sobre las posibilidades de acciones comunes, para analizar la factibilidad de alianzas que permita captar las relaciones de poder capaces de generar un nuevo proceso de desarrollo tendiente a satisfacer las necesidades básicas de los sectores sociales más explotados y dominados de la sociedad peruana". 1/

Es muy difícil esperar una real erradicación o disminución de la pobreza crítica en contextos donde ella es extensa y profunda y, por lo mismo, es más urgente eliminarla, cuando quienes la sufren carecen de voz en la definición del proyecto político y en el proceso de toma de decisiones.

Sea como fuere, lo que se intenta mostrar es que las diferentes formas en que se manifiesta el fenómeno estatal tendrán consecuencias importantes, aunque diferenciales, en la elaboración y consecución de estrategias contra la pobreza.

B. LAS ARENAS POLITICAS O AREAS DE CONFRONTACION DE INTERESES EN QUE SE JUEGA LA POLITICA SOCIAL

1. De las abstractas referencias anteriores acerca de las múltiples expresiones del fenómeno estatal, interesa ahora destacar las áreas de

1/ Alberto Couriel, Perú: Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas. PREALC, Documento de Trabajo Nº 127, Santiago, mayo, 1978, pp. 115-117.

confrontación de intereses múltiples, simultáneas y heterogéneas en que se desarrollan las políticas sociales: Múltiples, porque corresponden a diversos rubros de bienes y servicios que se ofertan o regulan desde el Estado (salud, educación, recreación, seguridad social, etc.); simultáneas, porque la lucha entre diversos grupos por alcanzar aquellos bienes y servicios, se desarrolla paralela y coetáneamente; y heterogénea, porque no todos los bienes y servicios ofrecidos son similares, ni permanentemente ofrecidos, ni los grupos en presencia poseen igual acceso a todos ellos.

2. Dichas áreas de confrontación se relacionan entre sí por ser ámbitos en que se da el proceso social, estando acotadas por la estructura de poder y de clases de la sociedad. En ciertas situaciones sociales específicas se tiende a producir la unificación de esas múltiples arenas. Así, en los casos de desmovilización, el gobierno puede actuar con márgenes amplios de autonomía dada la disgregación en que se encuentran los sectores sociales que podrían oponerse a la coalición dominante. Estas coyunturas son también propicias para el surgimiento de desviaciones tecnocráticas que tienden a privilegiar excesivamente la importancia del manejo adecuado de ciertos instrumentos paliativos de la pobreza, desconociéndose los constreñimientos existentes. Puede afirmarse que el contenido de tales estrategias antipobreza cumple, en muchos casos, funciones simbólicas y de legitimación del régimen imperante cuya mayor preocupación real consiste en facilitar al máximo el funcionamiento de los mecanismos del mercado. El énfasis económico predominante tiende a favorecer a grupos restringidos y a generar mayor pobreza.

Cuando se dan procesos de movilización, también las arenas políticas tienden a la unificación, convirtiéndose finalmente en un área única de conflicto. Allí, detrás de las alianzas entre los grupos que constituyen la coalición populista, es posible percibir la real diversidad de intereses, tanto por la forma de inserción en el proceso productivo, como por las diferencias de recursos, expectativas y

/percepciones de

percepciones de poder de sus componentes. Suele ocurrir, en tal caso, que los análisis sufran la desviación sociologista, enfatizando la importancia de la participación de los grupos postergados más allá de lo razonable y desestimando la importancia de la coherencia técnica en las medidas que se postulan.

3. Los individuos en pobreza extrema no están fuera de la sociedad. 1/ Los diferentes dinamismos globales afectan tanto la oferta de bienes y servicios, como la satisfacción de sus necesidades y demandas. Para decirlo de un modo más rotundo, la pobreza es un problema societal; constituye un proceso de acciones y reacciones de grupos sociales, uno de los cuales está constituido por los pobres, concebidos como objeto y sujeto de poder. 2/ Los escenarios de las políticas sociales consagradas, tienen la ventaja de hacer más visibles, cuantitativa y cualitativamente, las diferencias de poder que afectan a los pobres en las más variadas coyunturas históricas. Así la contribución sociológica enmarca las restricciones y límites estructurales que deben tener presentes los diferentes programas que conforman las acciones antipobreza respectivas.

1/ Ver Gino Germani, El concepto de marginalidad, Nueva Visión, Fichas, Buenos Aires, 1972.

2/ Ver Rolando Franco, Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación, Proyecto Inter-institucional sobre Pobreza Crítica en América Latina, CEPAL, Santiago, 1978.

II. LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO EN LA LUCHA ANTIPOBREZA

A. APARATO GUBERNAMENTAL, HETEROGENEIDAD BUROCRÁTICA Y CONFLICTOS INTERBUROCRÁTICOS EN LA POLÍTICA SOCIAL

La guerra a la pobreza presupone dos condiciones básicas: voluntad política e idoneidad, en el doble sentido, de poseer saber tecnocrático y de que haya adecuación estatal para su puesta en práctica.

Ya se ha visto que el Estado es, entre otras cosas, un importante escenario del conflicto social. Por ello, no basta con que la coalición gobernante haya decidido luchar contra la pobreza, para que el aparato gubernamental actúe de consuno para alcanzar tales metas. Por el contrario, en cada una de las fases de decisión y aplicación de una política surgirán dificultades y los grupos sociales que se sientan lesionados con motivo de la reorientación de los fondos públicos y de los servicios sociales, aprovecharán sus recursos de poder en especial en aquellas arenas políticas en que tienen ventajas comparativas para defender sus intereses.

A continuación se harán algunas reflexiones tratando de poner de manifiesto las principales características del aparato gubernamental, del papel de la burocracia o, mejor dicho, de las múltiples burocracias que componen el Estado, de sus características básicas y de cómo junto y a través de ellas los grupos sociales se enfrentan en defensa de sus intereses.

Un fenómeno del mundo moderno es el de la "burocratización" de las actividades humanas. Incluso los analistas más extremos han hablado de que ella se ha convertido o se convertirá en el grupo dominador del mundo. En muchos casos se enfatiza el tamaño de las burocracias públicas y, especialmente, el hecho de que muchos gobiernos las utilicen para absorber improductivamente fuerza de trabajo de clase media con cierta calificación o altamente calificada, consumiendo así importantes fondos públicos que podrían destinarse, se dice, a los más necesitados. Además, tan amplios contingentes burocráticos obstaculizarían el cumplimiento de las funciones manifiestas de tales instituciones.

/Muchos de

Muchos de estos planteos pecan seguramente de exageración. Es probable que tal absorción de desempleo no sea mayor que la que tiene lugar, por ejemplo, a través de los empleos militares. Asimismo, las burocracias de los servicios sociales privados absorben una proporción considerable en el total del gasto que tales instituciones efectúan, lo que podría demostrar la existencia de una cierta constante en tal aspecto.

Los razonamientos anteriores ponen de manifiesto, empero, la importancia que pueden tener las características del aparato gubernamental y, especialmente, el papel de la burocracia en la puesta en práctica de estrategias antipobreza. Dicho examen puede realizarse desde el punto de vista técnico o desde una perspectiva político-social, aspectos que son complementarios, mutuamente dependientes y de similar trascendencia.

Suele ponerse de relieve la complejidad, poder y autonomía relativa de la burocracia. En lo que al aparato estatal respecta, la primera de esas tres características tiene efectos que aminoran la validez de las otras dos. El sector público se torna cada vez más heterogéneo a medida que aumenta su dimensión y la variedad de sus funciones con la consiguiente multiplicación y dispersión de los centros de decisión y la fragmentación correlativa del poder. El supuesto de la burocracia como un agente homogéneo y poderoso en el juego social se ve afectado por la autonomía real de esos segmentos burocráticos. Y este hecho influye obviamente sobre la coherencia con la que el gobierno puede llevar adelante la política social.

Una de las oposiciones más usuales que se dan en el aparato gubernamental es la de técnicos y burócratas. Con frecuencia los primeros han visto limitadas sus posibilidades de influencia y acción, por la resistencia que sus pretensiones coordinadoras generan en la administración. En el esfuerzo por resolver a su favor tales disputas, tratan de sustituir a la "burocracia de planta", imponiendo soluciones y creando mecanismos paralelos que se superponen a los existentes. En tales circunstancias, la burocracia administrativa suele recibir el apoyo de ministros y otros altos funcionarios que dependen de ella para su gestión cotidiana.

/Ese enfrentamiento

Ese enfrentamiento tiene altas probabilidades de manifestarse en todos sus rasgos en las estrategias contra la pobreza. Y ello porque la decisión de llevar adelante el proyecto, nacida de la voluntad política de los gobernantes, será diseñada por un cuerpo técnico que tenderá a demostrar su viabilidad con una adecuada aplicación de los recursos existentes o con escasas inversiones suplementarias, lo que implica propiciar, posiblemente, una reorientación del aparato y del gasto gubernamental para el logro de tales propósitos. Esta reorientación implica alterar las rutinas burocráticas predominantes, generar cambios en la distribución del poder entre los diferentes servicios administrativos del Estado y afectar, de alguna manera, las respectivas clientelas de cada agencia.

Los organismos que diseñan la política social deben enfrentar a otros centros de poder burocrático que tienen preeminencia en las fases de ejecución o que controlan recursos de mayor gravitación, como los ministerios de finanzas y los bancos centrales, siendo poco frecuente que logren imponer su propia perspectiva en tales desacuerdos.

El presupuesto es uno de los campos de ese enfrentamiento, en especial porque se lo discute y aprueba normalmente de manera fragmentaria, limitándose al estudio de posibles variaciones respecto a las magnitudes vigentes. Tales características obedecen sólo en parte a la inercia burocrática, pues contribuye también a ellas el poder de diversos grupos de presión de la propia burocracia estatal o del resto de la sociedad, que buscan proteger así sus particulares intereses. La discusión separada y parcial impide la formulación de críticas o propuestas coherentes, lo que favorece el mantenimiento del statu-quo.

En esa pugna también intervienen las burocracias ligadas a los servicios sociales. El éxito que obtienen se encuentra más ligado al número de los funcionarios de cada una de ellas, a su capacidad organizativa y de reivindicación y a otros aspectos poco relacionados con los beneficios que finalmente obtiene la clientela de tales servicios.

En la mayoría de los países puede encontrarse una tendencia histórica al acrecentamiento absoluto y relativo del gasto público

/social, especialmente

social, especialmente en coyunturas de bonanza económica. Ello contribuye, seguramente, a aliviar tensiones sociales. En cambio, ante las crisis, como ha sucedido recientemente con el alza del precio del petróleo, se comienza por reducir este tipo de gasto en beneficio de una administración fiscal más austera, con todas las connotaciones ideológico-políticas que ello implica. 1/

En las organizaciones burocráticas se comprueba una marcada propensión a crecer, a aumentar su autoridad y a asumir nuevas funciones disputándoselas a otras entidades. A la vez, en cada organismo se crea una suerte de mentalidad propia que va determinando la orientación de sus actividades y su interpretación de las funciones que se le encomiendan. El proceso depende mucho, pero no exclusivamente, de las inclinaciones de su jefatura ya que cuando una institución pública se establece como centro de poder y decisión, o cuando se percibe que puede llegar a serlo, surgirá en sectores ajenos al Estado el interés por ejercer en ella un influjo preponderante. Lo mismo sucede con los "temas de moda". Así es corriente ver ahora a diversos organismos públicos mostrando la forma en que sus actividades constituyen pilares básicos de la lucha contra la pobreza.

El componente burocrático de las políticas sociales es enteramente independiente de la naturaleza de los temas sustantivos de que se trata o de las intenciones originarias de los formuladores de políticas. En efecto, las cuestiones más cruciales, como nutrición,

1/ A título de ejemplo puede mencionarse el siguiente párrafo de un documento de la Secretaría de Programación y Presupuesto de México, titulado Los aspectos sociales de la planeación global del desarrollo mexicano, presentado a la II Conferencia de Ministros de Planificación de América Latina y el Caribe, celebrada en Lima en 1978: "Desde los primeros regímenes revolucionarios se observa una tendencia al ascenso de la inversión social, tanto en números absolutos como relativos. (...) Sin embargo en años recientes su participación se ha reducido, coincidiendo con el período de dificultades económicas que se originan en la recesión mundial registrada en la presente década". (p. 7 y 8).

atención de párvulos o en general, las que concitan las más altas motivaciones en la función pública y en el servicio a la sociedad están sujetas a conflictos intraburocráticos.

Dichos procesos no son un puro azar, ni pueden ser descartados del análisis de las políticas considerándolos elementos constitutivos de la naturaleza psicológica de los protagonistas, pues ellos obedecen a determinaciones y condicionantes sociales bien precisos que, como tales, deben ser objeto de estudio con la finalidad de precaverlos y aminorarlos en la formulación de políticas antipobreza.

Quando se enfrenta la necesidad de abordar problemas complejos de manera unitaria y consistente, se recurre a la creación de comités cuya función sería la de limitar esas autonomías burocráticas, coordinar la actuación de las instituciones y distribuir los fondos especiales existentes. En la práctica, tales comités se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y de grupos, en foros de negociaciones y escenarios en que los actores sociales ejercen presión en defensa de sus propios intereses y objetivos. El resultado neto varía según la coyuntura que se enfrenta en cada caso. Puede traducirse en un aporte a la eficiencia gubernativa, en apoyo a formas concertadas de desarrollo o planificación o, en cambio, puede ser un factor que acreciente la heterogeneidad interna del aparato del Estado.

Lo anterior sugiere que no es sólo por conflictos internos que se produce dispersión, falta de unidad y posiciones antagónicas en el seno del aparato estatal. Es sabido que los grupos privados recurren a vinculaciones profesionales, académicas y amistosas, y a la presencia de sus representantes en diversos directorios, comités de coordinación y otros organismos estatales, para promover sus propios intereses en la gestión pública, creando verdaderos "sectores cautivos" de la burocracia pública y contribuyendo así a hacer todavía menos real la visión del Estado como una estructura integrada y monocrática.

Otro fenómeno que se descubre en el sector público es el "clientelismo". En los servicios encargados de áreas o problemas

/determinados, aparece

determinados, aparece una relación entre los burócratas y su "clientela", que no sólo es expresión de lealtad y compromiso institucional, sino también instrumento de promoción de la carrera funcionaria y política de los jefes y, en otro plano, del personal subalterno de la entidad. El clientelismo se manifiesta preferentemente en las negociaciones entre servicios públicos e individuos u organizaciones que representan intereses de sectores de la sociedad civil.

No se debe confundir el fenómeno del clientelismo con su denuncia y conocimiento públicos. Las denuncias del "clientelismo" dependen de la naturaleza abierta o cerrada del debate público, según sea el tipo de instituciones consagradas por el régimen político prevaleciente.

El clientelismo, aún en sus formas agudas de concepción burocrática, tiene como causa, al menos en su origen, un desajuste entre la oferta de bienes y servicios ofrecidos o regulados por el Estado y la demanda social por adquirirlos o disponer de ventajas para su adquisición.

El poder que puede conseguir un servicio público determinado puede acrecentarse si dicha entidad asume - y/o así lo perciben los interesados - la defensa del grupo social con el que mantiene vinculación formal, ante otros centros de decisión. Una relación concebida como de "tutela" se transforma así en una de "clientela" en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta.

El clientelismo tiene dos caras en cuanto al problema que es objeto de este trabajo. En la mayoría de las ocasiones, será perjudicial para una estrategia antipobreza, por cuanto los grupos sociales ya vinculados a las agencias públicas existentes, pasarán a ser un elemento de presión en la conservación de la orientación vigente tanto en la distribución del presupuesto fiscal como en el tipo de servicios prestados. Pero, por otro lado, cabe pensar que una agencia que logre establecer buenas vinculaciones con el sector pobre podría también movilizarlo y usar tal respaldo en el conflicto interburocrático.

B. HACIA UN AUMENTO DE LA CAPACIDAD OPERATIVA DEL ESTADO
EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

1. Un problema socioplítico previo de una estrategia contra la pobreza es el de la reorientación del Estado. Con ello se pretende no un "nuevo asistencialismo", sino poner en actividad ciertos dinamismos sociales y lograr la emergencia de precondiciones indispensables para la transformación de los servicios sociales en el sentido de incorporar a los pobres.

Los nuevos esquemas deberían:

a) Lograr que los pobres críticos estén representados en todas las organizaciones e instancias políticas y corporativas de decisión fundamentales, o por lo menos en una etapa inicial, que se tornen visibles los procesos y decisiones cuyos efectos indeseables mantienen o generan pobreza extrema;

b) Asimismo, en países donde la pobreza crítica tiene un asentamiento ecológico, deberían nombrarse autoridades ad-hoc, que buscasen la obtención de logros en períodos determinados y garantizaran la importancia y cumplimiento de las decisiones; 1/

c) Impulsar a que se reexaminen las estructuras, procedimientos y mecanismos vigentes, que regulan la actividad de los grupos y organizaciones sociales, delineando nuevas modalidades destinadas a fortalecer a los grupos y organizaciones emergentes y por emerger.

Existen numerosas opciones de desarrollo organizacional. Todas ellas, sin embargo, deben responder a un conjunto de exigencias no siempre enteramente compatibles:

i) Según sea el grado de autonomía y la relación con el Estado surgirá la forma de regulación normativa de la elección y reconocimiento público de los dirigentes de las organizaciones, la forma de constituir y

1/ Ya en 1960, Lebreton en Dynamique concrete du développement, Economie et Humanisme, Les Editions Ouvrieres, Paris, 1961, anotaba: "Il est parfois nécessaire de ne pas donner á toutes les regions le meme statut, leur autonomie devont diminuer en raison inverse du degré de développement obtenu".

administrar el patrimonio y las modalidades de prescindencia o apoyo financiero y técnico gubernamental;

ii) La organización social del sindicalismo determinará su estructura interna, su grado de cohesión y de vinculación con las organizaciones ajenas al aparato productivo.

2. Una vez despejado lo anterior, conviene analizar la eficacia que para las políticas antipobreza puede tener la reforma administrativa, tema sobre el cual se discutió mucho durante el decenio pasado.

Sin embargo, los voluminosos trabajos entonces producidos no se tradujeron en una acción global capaz de generar una mutación de los aparatos burocráticos estatales.

Acuellos países que iniciaron proyectos de reforma administrativa, persiguieron la racionalización modernizadora. La evaluación de los resultados muestra, cuando hubo éxito, a lo más, una mejoría de ciertos servicios administrativos. Pese a tan menguados resultados, la idea de un Estado eficiente y de una administración instrumental al servicio de cualquier proyecto de desarrollo aún perdura en amplios sectores.

Interesa, por lo mismo, reflexionar acerca de la relación entre la reforma administrativa y el acceso social. No parece que una modernización general del aparato burocrático, sea creando una administración paralela, sea formando parte del conjunto de políticas que componen la respectiva estrategia, permita obtener logros tangibles en períodos determinados. 1/

1/ En el informe del Seminario sobre aspectos administrativos de la ejecución de planes de desarrollo, realizado en Santiago de Chile del 19 al 27 de febrero de 1968, se consiguió en uno de los documentos presentados al Seminario la siguiente caracterización de los intentos de la Reforma Administrativa que se llevaban a cabo a fines de los años sesenta en algunos países de la región: "Hay casos en que la reforma administrativa busca como único objetivo el aumento de la eficiencia de la acción gubernamental y la superación de obstáculos más o menos identificables. En estos casos las implicaciones de estos cambios en el desarrollo nacional fueron tomados en cuenta sólo indirectamente y la acción reformadora no tuvo relación alguna con la programación económica y social. (cont.)

No hay reforma administrativa con R y A, mayúsculas. 1/ Tal reforma mítica ni siquiera se ha realizado en los países desarrollados, lo que permite afirmar, con mayor razón, que no se efectuará en situaciones de semi-desarrollo o de subdesarrollo.

3. La idea tecnocrática de un servicio civil capaz de gestionar la administración estatal de un modo eficiente y neutral carece de realismo como objetivo inmediato. Tampoco puede esperarse que la modernización general de la función pública sea condición suficiente para dotar al Estado de mayor capacidad operativa frente al problema de la pobreza.

Dichas propuestas acerca de la función pública consisten en introducir técnicas que homogenicen la formación, la asignación de

(cont. nota página anterior)

La reforma administrativa fue en esos casos preconizada como conveniente en sí misma y los planificadores administrativos actuaron impulsados solamente por las nuevas ideas racionalizadas de la teoría administrativa recién introducida en el panorama científico-técnico de sus países". Naciones Unidas, Aspectos administrativos de la planificación, Documento de un Seminario, CEPAL, Nueva York, 1968, E/CN.12/841, diciembre de 1968.

1/ "Lorsqu'on passe en revue les différents moyens dont disposent les pouvoirs publics pour préparer les mesures de réforme administrative, on est tout naturellement amené à s'interroger: comment se fait-il qu'avec tous ces moyens, toutes ces compétences et (probablement) toutes ces bonnes volontés, la réforme administrative si souvent promise n'ait jamais été réalisée? La réforme administrative est-elle un mythe?"

"Un premier point nous paraît acquis. Il est bien certain que, si par Réforme Administrative (avec un grand R et un grand A) on entend une mutation radicale et brusque des structures de notre appareil bureaucratique, une révolution dans la mentalité de nos fonctionnaires, ce grand 'chambardement' ne se fera pas dans un proche avenir et ne se fera probablement jamais. Aucune des grandes sociétés industrielles contemporaines de type pluraliste n'a réalisé semblable bouleversement: à plus forte raison paraît-il exclu dans notre pays, où le verbalisme révolutionnaire cache mal le conservatisme des comportements".

Bernard Gournay, Introduction à la Science Administrative, Librairie Armand Colin, Paris, 1966, p. 299.

funciones y las remuneraciones de los funcionarios públicos. En contraste, los problemas de la pobreza requieren una administración específica, con otras motivaciones y modalidades, como se analizará más adelante.

4. La manifestación más específica de la readecuación del aparato gubernamental es el aumento de la capacidad operativa de los sistemas emergentes de planificación social. La teoría y la práctica de esta disciplina sólo ha alcanzado hasta ahora, un mínimo desarrollo en la región. Pese a que las expectativas no se deben orientar a obtener una matriz teórica y una praxis únicas, es evidente que existen precondiciones de operación, válidas para todas las concepciones de planificación existentes.

Sin pretender un enunciado taxativo de todos los conceptos y mecanismos a profundizar, se pueden mencionar algunas de las dimensiones indispensables:

a) Sistemas contables que permitan evaluar la incidencia del gasto social (¿quiénes son los beneficiados?);

b) Sistemas de evaluación de los proyectos sociales más globales que los actualmente vigentes (salud, educación, vivienda, seguridad social, etc.) que impiden apreciar las complementariedades existentes entre ellos;

c) Organización de unidades centrales de planificación social que permitan concebir acciones sociales concertadas a través de "paquetes" armónicos de políticas.

C. INVESTIGACION SOCIAL SOBRE LAS INSTITUCIONES PUBLICAS Y LOS SERVICIOS SOCIALES EN LAS ESTRATEGIAS DE ALIVIO DE LA POBREZA

Pueden sugerirse algunas líneas de investigación acerca del papel de las instituciones públicas y los servicios sociales en las estrategias de alivio a la pobreza.

a) Coordinación de los servicios e instituciones. Los programas sociales adolecen de falta de coordinación. Múltiples organismos

/realizan acciones

realizan acciones parciales que, por lo mismo, no tienen el impacto necesario sobre las situaciones de pobreza. Debe tenerse presente, además, que aun cuando exista una decisión gubernamental de atacar la pobreza extrema y el Establishment busque sinceramente la solución de tales problemas, es también probable que tales afanes sean enfocados parcialmente, de manera muy ligada a aquellos aspectos con los cuales cada agencia está actualmente relacionada. Ellos serán considerados fundamentales y puede preverse que las diversas agencias disputarán por los fondos disponibles, tanto porque sus visiones estarán inevitablemente sesgadas por la importancia concedida a sus propias actividades en la solución del problema, como porque los nuevos recursos facilitarán la ampliación o la solución de los problemas concretos que cada una de ellas está enfrentando en ese momento.

Se han mencionado con anterioridad dos fenómenos burocráticos recurrentes: la vocación oligárquica de las burocracias y la enorme heterogeneidad existente entre los servicios e instituciones públicas, a consecuencia de la diversidad de su origen, del reclutamiento de sus funcionarios, de su dotación de recursos, de las clientelas a las que sirven, de las motivaciones y actitudes, etc. Ambos procesos burocráticos contribuyen a explicar que la mayor parte de los fondos destinados a favorecer a los estratos más pobres de la sociedad hayan terminado en manos de otros grupos sociales. Ello, por otra parte, no es característico sólo de los países en vías de desarrollo. En los Estados Unidos y en otros países avanzados la situación no es muy diferente. Como ha dicho Gunnar Myrdal "in almost all respect minimum wages, Social Security, Agriculture, Housing, etc., American economies and social policies show a perverse tendency to favour groups that are above the level of the most needy". 1/

Es posible afirmar que en muchos países de América Latina el monto del gasto público en programas sociales está lejos de ser

1/ Gunnar Myrdal, "The Matrix", en Poverty in Plenty, Dunne, 1964, p. 118.

despreciable. Incluso algunos gobiernos destinan importantes sumas para esos fines. (Ver Cuadro).

Ello obliga a enfrentar los complejos problemas derivados de la acción de múltiples agencias en el campo. La coordinación de las actividades se torna impostergable, como también la centralización de la toma de decisiones y el manejo de los fondos disponibles a tales efectos. Pero la forma en que tales metas pueden lograrse exige investigación y análisis de las experiencias existentes.

b) Autoridad y modalidad de operación de las estrategias de alivio a la pobreza. Las modificaciones necesarias en la administración de los servicios sociales para su mejor adaptación a los objetivos buscados variarán grandemente según las características concretas de cada país. En algún caso sería aconsejable la creación de una oficina ministerial con poder para dirigir efectivamente la puesta en marcha de las actividades contra la pobreza, que concentrara el manejo de los múltiples y dispersos fondos disponibles actualmente para dichos fines.

Obviamente, lo anterior no debe entenderse como una nueva vía para ampliar la burocracia. Se piensa más bien en una pequeña unidad cuya preocupación central sea contribuir a la mejor asignación de los recursos, coordinando las múltiples organizaciones preexistentes.

La sugerencia de colocar la lucha contra la pobreza a cargo de una autoridad dotada de poder real, es coherente con las reflexiones formuladas acerca del proceso social y de los recursos de poder que poseen los actores en los escenarios estatales. Sin autoridad de importancia a cargo del plan antipobreza puede asegurarse de antemano que acabará reducido a acciones formales y poco efectivas.

La opción de utilizar los servicios e instituciones preexistentes se apoya también en el poco éxito logrado por aquellas experiencias que constituyeron aparatos paralelos de promoción o desarrollo de la comunidad, como ya se vio.

c) El papel principal de los servicios e instituciones civiles. Merece especial atención un conjunto de servicios e instituciones

**GASTOS GUBERNAMENTALES EN SERVICIOS SOCIALES COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO
INTERNO BRUTO (PIB) a/ Y DISTRIBUCION POR SERVICIOS**

País	Año	PIB per cápita en el último año b/	Total de gastos guberna- mentales	Gastos gubernamentales en servicios sociales								
				Total	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar social	Vivienda y servicios de la comunidad	Otros			
I. Gastos gubernamentales en servicios sociales inferiores al 6% del PIB (en el último año)												
Bolivia	1973		11,5	4,5	3,3	1,0	0,1	0,1				
	1976	M	13,8	5,5	3,6	1,1	0,4	0,4				
Ecuador	1973		11,9	4,0	3,3	0,6	0,1	-				
	1976	M	13,6	4,3	3,1	1,0	0,2	-				
Guatemala	1972		9,7	4,0	1,9	0,9	0,6	0,5			0,1	
	1976	M	10,0	4,6	1,6	0,8	0,9	1,2			0,1	
Perú	1973		17,9	5,8	4,1	1,0	0,1	0,6				
	1976	A	19,0	5,5	3,9	1,1	-	0,5				
II. Gastos gubernamentales en servicios sociales entre 6 y 9% del PIB (último año)												
Honduras	1972		15,3	6,3	3,4	1,5	1,1	0,3				
	1976	B	18,8	8,2	3,9	2,8	0,9	0,5				0,1

(Cont.)

(cont) Gastos gubernamentales en servicios sociales

País	Año	PIB per cápita en el último año b/	Total de gastos guberna- mentales	Gastos gubernamentales en servicios sociales						
				Total	Educación	Salud	Seguridad social y bienestar social	Vivienda y servicios de la comunidad	Otros	
México	1972		13,4	5,8	2,2	0,7	3,0	-	-	
	1976	A	16,5	7,3	2,9	0,7	3,6	-	-	
Nicaragua	1972		14,9	5,7	2,5	0,6	2,3	0,1	0,2	
	1976	M	15,8	8,7	2,7	0,7	3,2	2,0	0,1	
Panamá	1973		19,4	7,3	4,3	1,6	0,7	0,4	0,3	
	1976	A	19,7	7,2	4,4	1,6	0,4	0,5	0,3	
República Dominicana ...	1973		15,3	6,7	2,5	2,1	0,7	1,4	-	
	1976	M	15,9	6,6	1,8	1,4	1,0	2,2	0,2	
III. Gastos gubernamentales en servicios sociales superiores a 9% del PIB (en el último año)										
Chile	1972		39,8	25,5	5,9	4,2	11,7	3,7	-	
	1974	A	31,9	15,2	4,0	2,6	5,8	2,7	0,1	
Uruguay	1973		23,4	13,5	2,8	1,0	9,6	0,1	-	
	1976	A	23,3	15,7	2,7	0,9	12,0	-	0,1	
Venezuela	1972		22,3	8,6	3,8	1,4	2,3	0,7	0,4	
	1976	A	30,1	9,2	4,0	1,5	2,7	1,3	0,2	

Fuente: Naciones Unidas, Modalidades de los gastos gubernamentales en servicios sociales. Suplemento al

a/ Informe sobre la situación social en el Mundo, 1978. Nueva York, 1979, S.79.IV.3, Cuadro 1, pp.2-5.

b/ Los datos se refieren a los gastos del gobierno central únicamente y comprenden tanto los desembolsos corrientes como los de capital.

Las letras B, M y A indican si el producto interno bruto per cápita en el segundo de los dos años señalados fue relativamente bajo, moderado o alto: B, inferior a 400 dólares; M, de 400 a 800 dólares; A, superior a 800 dólares.

1. История болезни
 2. Семейный анамнез
 3. Жизненный анамнез
 4. Психический анамнез
 5. Физический анамнез
 6. Лабораторные исследования
 7. Инструментальные исследования
 8. Диагноз
 9. Лечение
 10. Прогноз
 11. Рекомендации

№ п/п	Фамилия, имя, отчество	Дата рождения	Пол	Место рождения	Место жительства	Образование	Профессия	Семейное положение	Состояние здоровья	Хронические заболевания	Приемные препараты	Дата приема	Врач
1	Иванов Иван Иванович	1980-01-15	М	Москва	Москва	Среднее	Инженер	В браке	Хорошо	Гипертония	Левосторонний инфаркт	1995-03-10	И.И. Иванов
2	Петров Петр Петрович	1975-05-20	М	Самара	Самара	Высшее	Профессор	В браке	Удовлетворительно	Сахарный диабет	Инфаркт миокарда	2000-08-05	П.П. Петров
3	Сидоров Сергей Сергеевич	1985-11-03	М	Новосибирск	Новосибирск	Среднее специальное	Рабочий	В браке	Удовлетворительно	Бронхит	Инфаркт миокарда	2005-02-18	С.С. Сидоров
4	Климов Алексей Александрович	1990-07-12	М	Казань	Казань	Среднее	Студент	В браке	Хорошо	Астма	Инфаркт миокарда	2010-06-25	А.А. Климов
5	Васильев Владимир Владимирович	1978-09-08	М	Волгоград	Волгоград	Среднее	Учитель	В браке	Удовлетворительно	Гипертония	Инфаркт миокарда	2002-11-14	В.В. Васильев

1. История болезни
 2. Семейный анамнез
 3. Жизненный анамнез
 4. Психический анамнез
 5. Физический анамнез
 6. Лабораторные исследования
 7. Инструментальные исследования
 8. Диагноз
 9. Лечение
 10. Прогноз
 11. Рекомендации

civiles, generalmente los más antiguos de la burocracia estatal, relacionados con la identificación, estado civil, nacionalidad, ciudadanía; con los registros, autorizaciones vecinales y comerciales; con los correos, transportes y comunicaciones y con las funciones de saneamiento (alcantarillado, agua potable).

El desarrollo burocrático del Estado los fue postergando de modo tal que, en casi todos los países se encuentran hoy desprovistos de equipamiento, carecen de recursos y cuentan con funcionarios mal remunerados. Los pobres deben pasar por estos umbrales cruciales a efectos de obtener empleo, emigrar, cumplir deberes legales, enterrar a sus deudos, etc. 1/

Por ello, una primera manifestación de la voluntad de luchar contra la pobreza consiste en mejorar sustancialmente estos servicios civiles, por cuanto los principales beneficiarios serían quienes más sufren por su imperfecto funcionamiento.

d) Las modalidades de operación de los servicios sociales. Otra área de atención es la relativa a las modalidades de operación de los servicios sociales y al tipo de eficiencia que requiere su acción.

Aunque a menudo no se establece con nitidez la diferencia existente entre el análisis teórico de la pobreza y la acción social tendiente a abolirla o mitigarla, en rigor, se trata de dos esferas diferentes.

La tecnocracia, ubicada por lo general en posiciones de bienestar formula proposiciones de cambios marginales o profundos, que deberán

1/ "El trabajador rural que llega a Bogotá encuentra un exceso de mano de obra no calificado dentro del cual él es una persona desconocida, sin palancas que le sirvan y frecuentemente sin los papeles que le exige el patrón. Papeles que se expiden con base en el registro civil. Papeles que debe conseguir de las autoridades en el lugar de nacimiento. Lugar de nacimiento que queda a 4, 6 u 8 horas de Bogotá por flota. Pasajes que valen \$80.00, \$100.00, \$150.00 de ida y regreso. Plata que no hay". Enette Pearson, "La Marginalidad y la Justicia Penal" en Marginalidad y Pobreza, op.cit.

ser llevados a la práctica por otros funcionarios. 1/ La brecha es amplia, lo que se refleja, por una parte, en lo inviable de las propuestas surgidas de análisis agregados y, por otra, en el abandono del sentido de la acción social por los funcionarios de base, que se sustituye por la manipulación y el comportamiento rutinario.

i) Una línea específica de investigación consistiría en recuperar las experiencias de trabajo en situaciones de pobreza para constituir un conocimiento específico en materia de animación social. 2/

ii) Otra línea de investigación, muy estrechamente ligada con la anterior, se refiere a las modalidades de acción de los servicios para enfrentar situaciones como las descritas previamente, tratando de establecer otros más eficientes recuperando la experiencia, el conocimiento y la voluntad que demuestran las organizaciones humanitarias de carácter voluntario.

1/ Marshall Wolfe en La pobreza como fenómeno social y como objeto central de la política de desarrollo, Santiago, CEPAL, 1976, muestra el caso límite cuando anota: "Ni la historia ni la experiencia reciente en materia de desarrollo dan testimonio de que el Estado, salvo en períodos de cambios revolucionarios fundamentales, pueda lograr sea la capacidad, sea la voluntad de dar a los que se encuentran en pobreza extrema una participación en el poder, ni estimular sistemáticamente su 'concientización'. Incluso cuando los que se encuentran en estado de extrema pobreza suscriben una alianza revolucionaria victoriosa, su acceso al poder autónomo para promover sus propios intereses es invariablemente de corta duración; hay que cumplir con otras prioridades".

2/ "Para 'salir del gabinete' y del 'taller' se ha requerido también la creación de un proceso de aprendizaje tan dificultoso a veces como el del marginado, pasando por el crecimiento personal, a través del descubrimiento de una vocación profundamente humana de entrega y servicio para la cual hay generalmente gran aptitud, pero deficiente capacitación ("Natura da y Salamanca non presta)". Horacio Berretta, Proceso básico de vivienda y desarrollo en sectores marginales y de recursos insuficientes. La experiencia del Centro Experimental de la Vivienda Económica (C.E.V.E.), Córdoba, Argentina. Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Documento de Trabajo Nº 137, Santiago, diciembre 1978.

/iii) Otro centro

iii) Otro centro de interés de las investigaciones debe ser el polémico campo de la acción asistencial y de emergencia. Es evidente que los paliativos no solucionan la pobreza. Sin embargo, la operación de los servicios de emergencia debiera recibir una atención más cuidadosa ya que normalmente serán los sectores en pobreza extrema los más afectados por los fenómenos naturales, como inundaciones, sequías, huracanes y terremotos y también por los efectos sociales de las crisis económicas y sociales.

e) La oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas. Pese a su importancia para la elaboración de políticas sociales, sólo recientemente se han comenzado a realizar estudios empíricos sobre la oferta y asignación de bienes y servicios por instituciones públicas. Ellos se centran en el análisis de sus modalidades o, lo que es más crucial, evalúan los cuellos de botella que se dan en los puntos de acceso burocráticos, entre la oferta de bienes y servicios y su recepción efectiva por grupos o individuos determinados. 1/

Diferentes razones explican el retardo de ese tipo de análisis. Ya se ha mencionado la concepción tan persistente como irreal acerca del Estado latinoamericano. Ella ha conducido a omitir elementos decisivos acerca de los procesos administrativos; entre otros, las consecuencias sociales de los mecanismos de contacto con los proveedores y usuarios de empresas y servicios; los procedimientos de elaboración

1/ Tales estudios responden a las orientaciones del profesor B. Schaffer. Algunos de sus colegas y colaboradores han analizado casos latinoamericanos. Entre ellos, R. Batley, ha planteado de manera desafiante la hipótesis: "If market distribution is inherently competitive and unequal, it is not true that administration allocation is necessarily the opposite".

A propósito de la participación y del acceso volveremos a mencionar algunos elementos de análisis que caracterizan los trabajos de grupo.

Dentro de la región, se destacan los trabajos de IPEA, de Brasil, que en diferentes estudios han evaluado la oferta de bienes y servicios en diferentes planes sociales (saneamiento básico, salud, etc.).

de normas concretas de adjudicación de los bienes o las especificaciones de los servicios y, en general, la modalidad de las rutinas administrativas que crean, regulan y controlan derechos y conceden o rehúsan beneficios concretos.

Por otra parte, las interpretaciones generales del desarrollo latinoamericano, desde las perspectiva sociológica han insistido más en las etapas y en las modalidades de incorporación social, que en el acceso segmentado a los bienes sociales. Demás está recordar el elevado costo que implica la realización de tales estudios lo que no ha dejado de influir en su desincentivación.

Por su parte, el análisis económico, con motivo de las evaluaciones corrientes de las políticas distributivas y redistributivas, ha comprobado en casi todas ellas la existencia de filtros que se interponen entre los objetivos perseguidos por programas de distribución de bienes subsidiados a los pobres y la adjudicación real que favorece a otros grupos. ^{1/} Sin embargo, no hay evaluaciones comparativas de las políticas en función de su mayor o menor propensión a filtrar los beneficios.

Es importante destacar que frente al problema de los filtros cabe una contribución específica del análisis sociológico. En términos generales, ellos reflejan la acción de los grupos con más poder que actúan en la fase de ejecución de las políticas, desvirtuando

^{1/} "La eficacia redistributiva puede ser contemplada desde una doble perspectiva: vertical y horizontal. La eficacia vertical del programa se define como la relación entre los beneficios que recibe la población objetivo a la que se dirige el programa y el total de los beneficios. Si no existen 'filtraciones', la relación vale la unidad y significa que todos los beneficios del programa afluyen a la población objetivo. A medida que se benefician del programa otros grupos, se reducirá consecuentemente el valor de la citada relación. La eficacia horizontal de un programa puede definirse como la razón entre el número de personas pertenecientes a la población objetivo que reciben los beneficios del programa y la población objetivo total". Francisco Villota V. Problemas actuales de los servicios de bienestar social, Euramérica S.A., Madrid, 1973, p. 228.

en todo o en parte sus objetivos iniciales de carácter distributivo o redistributivo. Para que dicha presión social se ejercite es obvio que debe existir algún mecanismo mal evaluado en su verdadera modalidad de funcionamiento.

Todo esto plantea nuevos problemas. Aún si las decisiones macrosociales fueran coherentes, es probable que mostrasen fallas considerables en el momento de su implementación. Ello exige planear cuidadosamente también la gestión burocrática de las políticas, ya que es a nivel de la base funcionaria o en la esfera de sus conexiones donde se producen las filtraciones. El último eslabón de la cadena de decisiones que implica una política determinada es el contacto entre el beneficiario y el empleado público que, de acuerdo a algún código de instrucciones - que no necesariamente refleja las intenciones de los diseñadores de la política - toma las decisiones operativas. Allí surge la real discriminación. Ello hace todavía más importante la definición clara y precisa de las poblaciones objetivo a las que se dedica la política y la precisión del "código" de elección de los beneficiarios.

Asimismo, es necesario estudiar las características de los grupos a los que se pretende beneficiar a efectos de que la oferta sea atractiva para ellos. En muchos casos quedan de manifiesto las profundas diferencias existentes entre los diseñadores de las políticas y aquéllos a quienes éstas van dirigidas. En definitiva, tales diferencias son sólo un indicador de las variadas posiciones que unos y otros ocupan en la escala social y de las diversas percepciones del mundo que de ellas se derivan.

Incluso concepciones como las de salud y enfermedad que, en principio, parecen tan poco opinables, muestran grandes variaciones según clases sociales. Se ha recordado que "cuando el ingreso es más que adecuado para cubrir las necesidades básicas, la lista de cosas deseables e incluso de necesidades puede incluir muchos valores que están varios escalones por encima de la mera sobrevivencia. Uno puede

/insistir en

insistir en el tratamiento de cualquier desagrado físico, puede tomar medidas para prever la salud futura y la prolongación de la vida y puede pensar en exámenes médicos anuales como una rutina. Por otro lado, cuando el ingreso es incierto y no siempre alcanza a proveer de alimentos y vivienda, la salud es definida probablemente como la capacidad de buscar trabajo. Los tratamientos se posponen hasta que algún síntoma agudo o una enfermedad acaban con el trabajo". 1/ Por otro lado, también es evidente que los pobres utilizan los servicios de médicos y dentistas en mucho menor cantidad que los no pobres. 2/

Si esto es así, parece lógico que quienes están encargados de diseñar los servicios sociales tiendan a percibir sus propios valores como de validez universal y carezcan de la capacidad empática que les permita "ponerse en el lugar" de otros grupos sociales, para percibir así sus motivaciones y necesidades sentidas. Se trata del problema del "sesgo de clase media" en el diseño de los programas sociales, sobre lo que se volverá más tarde.

Otro problema es el de que en ciertas circunstancias, algún programa muy concreto dirigido a una población-objetivo determinada no haya considerado adecuadamente las características peculiares de dicho grupo y quiera llegar a él mediante un paquete de bienes y servicios que no es el más adecuado para paliar las necesidades del mismo o que, por problemas culturales no puede ser manejado adecuadamente por los supuestos destinatarios. Es probable, empero, que si bien el programa aparece dirigido a los "pobres" o a alguna categoría especial de grupos deprimidos, oferte bienes y servicios de características tales que puedan interesar a otros grupos mejor situados y con mayor capacidad para utilizar realmente dichos servicios.

1/ Leigh, citado por S. M. Miller y P. Roby, The Future of Inequality Basic Books Inc., New York, 1970, p. 91.

2/ Para el caso chileno véase Cristian Pereda, "La madre y el cuidado de la salud de sus hijos: análisis de un rol", en Paz Covarrubias y Rolando Franco, compiladores, Chile: Mujer y Sociedad, UNICEF, Santiago, 1978, pp. 499-548.

Como se ha visto, que el Estado o la comunidad consideren que tienen la obligación de prestar determinado tipo de servicios es resultado de un proceso histórico en el que diferentes fuerzas sociales se movilizaron, influyeron en el campo político y lograron así, satisfacer sus intereses.

En este sentido, puede afirmarse que, la demanda y la oferta de servicios coincidirá en el largo plazo. Puede haber periodos más o menos prolongados en que las instituciones no tengan capacidad de recibir, procesar y satisfacer esas demandas, pero será raro que exista una oferta sin destinatario, aunque sea latente.

Para delimitar las áreas de investigación que abarca la gestión burocrática de la oferta de bienes y servicios sociales puede partirse de que cualesquiera sean los destinatarios y los dominios de acción elegidos, el aparato gubernamental posee tres categorías de medios de intervención social: las transferencias, los equipamientos y el personal de los servicios y empresas.

Ya se mencionó la especial motivación que requiere el personal dedicado a la lucha antipobreza y la necesidad de investigaciones comparativas acerca de dichas experiencias.

El quid de las transferencias o subsidios lo constituye su carácter selectivo. Existen, por otra parte, problemas específicos de gestión, ya se trate de empresas o servicios. El nivel y estructura de tarifas de empresas estatales cuyos objetivos sociales sean la expansión de conexiones eléctricas, red de alcantarillado y agua potable pueden, en ciertos casos, impedir que los pobres accedan a la categoría de usuarios por el costo de las instalaciones básicas o debido a que la discontinuidad en la percepción de ingresos les imposibilite utilizarlas de modo persistente. Habría que explorar la posibilidad de tarifas lifeline para ciertas áreas marginales urbanas y de villorrios agrícolas, teniendo en cuenta, empero, que los servicios y bienes repartidos de un modo subsidiado o gratuito concentran la demanda social, beneficiando no siempre a los más pobres previstos en los objetivos iniciales. 1/

1/ Ver Pedro Demo, Desenvolvimento e Política Social no Brasil, Biblioteca Tempo Universitário, Brasília, 1978, p. 205.

III. PAPEL DE LAS POLITICAS SOCIALES EN UNA ESTRATEGIA DE ERRADICACION DE POBREZA

A. POLITICA SOCIAL. PLANTEOS PREVIOS

1. ¿Qué es la política social? La denominación "política social" es profundamente ambigua y conduce a malos entendidos. Ello porque se la utiliza como un marbete que cubre elementos sumamente heterogéneos: el conjunto de acciones y medidas "sociales" emprendidas por la autoridad gubernamental o por una sociedad como un todo. La designación única tiende a darle con una consistencia, una lógica interna, una univocidad de objetivos que esas medidas concretas distan mucho de tener, por plantearse en campos sumamente diversos, por responder a objetivos diferentes e incluso contradictorios, y por estar inspiradas e impulsadas por los intereses de grupos sociales distintos.

La política social no dispone de una teoría que dé respuestas universalmente valideras a los problemas que se plantea. No existe una tecnología social aplicable a cualquier tiempo y lugar que permita diseñar instrumentos más efectivos, por cuanto la complejidad de la política social tiene que ver más con un problema político que con dificultades técnicas.

Por otra parte, el uso de "social" agrega la peligrosa obligación de distinguir las políticas así designadas de las "económicas", lo que conduce a la utilización de criterios diferentes, que no son consistentes en cuanto a los agrupamientos que producen. 1/

2. Paapel de la política social en una estrategia contra la pobreza
¿Cuál es el papel que le corresponde a la política social en la erradicación de la pobreza? La respuesta sólo es posible definiendo

1/ Sobre estos puntos véase Xavier Greffe, La politique sociale, Presses Universitaires de France, Paris, 1976; Jean-Michel Belorgey, La politique sociale, Seghers, Paris, 1976, CEPAL, El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina, Naciones Unidas, Nueva York, 1969.

/previamente qué

previamente qué es política social. Si bien no es éste el lugar para intentar una definición, pueden distinguirse algunas orientaciones mayores.

Una concepción "macro" la identificaría con el conjunto de todos los medios utilizados para alcanzar los objetivos considerados sociales, como la erradicación de la pobreza y la satisfacción de las necesidades básicas, con lo que incluso la política económica sería parte de la política social.

En cambio, una definición "micro" la reduce al conjunto de medidas tomadas en los sectores sociales (criterio institucional), o que intentan alcanzar determinadas poblaciones-objetivo (criterio grupal) u otro similar. En este caso, el papel que le puede corresponder a la política social en el logro de aquellas metas se reduce notablemente, como surgirá de las reflexiones siguientes.

3. La pobreza es un problema societal. Hay diferentes planteos

posibles sobre las causas de generación y reproducción de la situación de pobreza. Aquí se acepta el que la ve como resultado de un cierto arreglo societal. La consecuencia de ello es afirmar que las medidas "sociales" en sentido restringido tienen un papel relativamente poco importante en su eliminación, aunque pueden ser útiles para su alivio.

Son conocidos los planteos que para acabar con la pobreza exigen "aumentar la productividad" de los individuos pobres y, consecuentemente, sus ingresos. Para lograr tal finalidad se tiende a recomendar la inversión en recursos humanos. Esa meta exigiría que los mencionados grupos tuvieran buena salud, disfrutaran de un mínimo de higiene y abrigo, fueran educados y, en especial, recibieran una capacitación que les permitiera acceder a cargos más técnicos. Así, se fijan los sectores prioritarios de la política social (salud, vivienda, educación, etc.) y su objetivo: aumentar la dotación de capital humano de los pobres. Empero, si se mantiene el arreglo societal vigente ello no contribuiría a la eliminación de las situaciones de la pobreza, como se verá.

/Si dicha

Si dicha política social fuera realmente universal, se elevaría el promedio nacional de capital humano per cápita. Habría una oferta del factor trabajo mejor calificada frente a una demanda relativamente estable, con lo que el ajuste se produciría mediante la elevación de los requisitos educacionales necesarios para la ocupación de los puestos disponibles.

Téngase en cuenta, además, que las políticas sectoriales difícilmente son universales y abarcadoras del conjunto de la población. Favorecen a algunos individuos o sectores que aumentan su dotación de capital humano por encima del promedio societal y, gracias a ella pueden aspirar a puestos más técnicos y mejor remunerados, alcanzando así una movilidad social ascendente. Pero esas políticas no alteran, e incluso pueden empeorar, la situación de quienes no fueron favorecidos por tales programas. ^{1/}

Existe aún un argumento más importante. Nada asegura que una mayor dotación de capital humano en los trabajadores aumente la productividad. Esta sólo en parte es resultado de las cualidades de la mano de obra, ya que también depende de los instrumentos que se ponen a su disposición. No basta, por tanto, mejorar los recursos humanos, sino que además es necesario introducir cambios en los factores productivos no humanos. Y esto está totalmente fuera de la capacidad de acción de la política social, teniendo que ver con el estilo de desarrollo global adoptado por la sociedad.

Ni la condición de trabajar ni la elección de los instrumentos productivos es resultado de decisiones individuales, comunitarias o gremiales. Es la sociedad como un todo, a través de decisiones económicas o políticas, la que determina la cantidad y orientación de las inversiones a realizar y qué grupos sociales serán los responsables de la tarea de acumulación.

^{1/} De todas maneras, lo probable es que este acceso "segmentario" generará nuevos dinamismos sociales en especial al provocar nuevas presiones de quienes aún no han accedido al sistema, al ver que algunos de sus "pares" sí lo han hecho.

La política social entendida en sentido restringido tiene por tanto un papel relativamente secundario y muy dependiente de las decisiones macrosociales.

Todo lo anterior destaca la importancia del estilo de desarrollo predominante en la determinación de las características y magnitud del estrato pobre en una sociedad determinada. Presentar esos problemas, sin embargo, está fuera de los objetivos de este trabajo. Baste simplemente destacar la importancia que el mismo tiene y el riesgo serio que se corre cuando se omita su consideración.^{1/}

B. VIABILIDAD DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. La relación entre las acciones y los objetivos sociales globales.

La complejidad y variedad de situaciones, procesos, actores, restricciones técnicas y factores externos imprevistos o incontrolables dificultan el éxito de los intentos de poner en práctica estrategias anti-pobreza.

Las políticas estatales son opciones constituidas por acciones u omisiones que pretenden enfrentar problemas. Forman parte de un proceso político más amplio y operan en cierto ámbito social con participación de actores que toman posiciones frente a ellas.

Por otra parte, diversos sectores de la sociedad civil definen opciones frente a cada materia, por lo que puede hablarse de "políticas privadas" como un concepto paralelo al de políticas estatales. Estas últimas se privilegian como objeto de análisis dada la importancia del Estado y porque están respaldadas por normas de cumplimiento obligatorio.

La comprobación de que una política estatal es parte del proceso político global, significa que para abordar su análisis es necesario adoptar una hipótesis acerca de los rasgos básicos de la evolución de

^{1/} Para un desarrollo de tales aspectos, consúltese Rolando Franco, Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación, ya citado.

la sociedad respectiva, fundada en alguna interpretación macrosocial que se considera suficientemente válida, lo que no disminuye la importancia del estudio de políticas estatales concretas.

Es también valioso conocer los motivos, fuerza y estrategia de los actores sociales que participan en el juego político a favor o en contra de las acciones emprendidas por el Estado o por otros actores. Así, la debilidad intrínseca de los objetivos de empleo, que se reclaman con insistencia desde todas las perspectivas analíticas y en los más diversos foros internacionales radica, entre otras causas, en la estructura de las reivindicaciones sindicales cuya dispersión, debilidad organizacional y rutina no han logrado convertir la demanda social de empleo en una cuestión básica de las decisiones económicas.

De igual modo interesa conocer el proceso mediante el cual un tema dado llega a ser materia de formulación de políticas. El interés actual prestado, por ejemplo, a la nutrición en los planes de desarrollo, a través de planteamientos técnicos, abre una interrogante acerca de las modalidades que adoptará la demanda de los actores sociales cuando incorporen la nutrición a sus reivindicaciones concretas.

En un proceso de puesta en práctica de una estrategia anti-pobreza no basta considerar políticas aisladas. Es preciso seleccionar aquellos elementos del proceso social más significativamente relacionados con el problema a resolver y con la política estatal que se aplicará o evaluará. Esto conduce a la consideración conjunta de un haz de políticas definido a partir del objetivo central que se pretende alcanzar, considerando en forma simultánea fines y medios técnicos como manera de facilitar la coherencia y la unidad.

Suele pensarse que la política social sólo es un paliativo, lo que no es cierto. Diversos procesos en que se dieron cambios estructurales han demostrado que ellos dejan al margen a importantes grupos sociales y en especial a los pobres. Así, respecto al proceso peruano, sostiene un autor:

"En esencia, las reformas estructurales básicas no benefician los perceptores de ingresos que no satisfacen

/sus necesidades

sus necesidades básicas: la reforma agraria, porque únicamente permitió satisfacer necesidades básicas de un cuarto de la población rural; la comunidad laboral porque excluye a los trabajadores de establecimientos de menos de 6 personas, y las nacionalizaciones se inscriben en el modelo global, en los patrones de acumulación, que si bien han sido dinámicos en la última década no han permitido cubrir las necesidades específicas de esta mitad de la población de menores ingresos".

"Tampoco son beneficiarios de las políticas corrientes que específicamente pudiese cubrir algunas de sus demandas, salvo en el sector urbano, con las limitaciones anotadas, por la infraestructura social y ciertos subsidios a los alimentos". 1/

La estrategia antipobreza supone explorar acuciosamente todos los mecanismos sociales y las motivaciones culturales que sean vetas potenciales de organización y conexión con los pobres críticos. Ella tendrá éxito siempre que innove el curso de diversos procesos, no siempre bien conocidos que actualmente mantienen o acrecientan la pobreza extrema. Al respecto interesa destacar que otras políticas sociales, diferentes a las tradicionales, se están generalizando en la región.

Así, consideraciones de prestigio nacional y de comercialización de los espectáculos de masa, han llevado a que se destine a las políticas deportivas y de comunicación una importante masa de recursos en perjuicio del gasto social más tradicional. Hasta ahora, los deportes de masas no han significado en la región un canal de organización y promoción de los pobres críticos, sino que, al contrario, han sido instrumentos de alienación social. Sin embargo, con las modificaciones del caso las bases organizacionales deportivas podrían contribuir a su utilización en las estrategias antipobreza.

La misma situación se plantea en la comunicación de masas y en especial con la televisión. Las redes de comunicación existentes en

1/ Alberto Couriel, Perú: Estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas. PREALC, Documento de trabajo Nº 127, Santiago, mayo 1978, pp. 115-116.

casi todos los países latinoamericanos pueden ser instrumentos muy importantes para alcanzar el contacto con poblaciones-objetivo dispersas.

Asimismo, el voluntariado, que alcanza a nuclear contingentes importantes en algunos países de la región, podría tener un impacto muy considerable, si la acción de las múltiples organizaciones estuviera coordinada y dirigida a atacar la pobreza como objetivo central.

2. Adecuación y eficacia técnica de las políticas sociales.

Condición básica de toda política es su coherencia. Las contradicciones e incompatibilidades de que ella puede adolecer son variadas, como las que se recuerdan a continuación:

- a) inadecuación por definición imprecisa o errónea de sus objetivos;
- b) falta de coherencia entre la identificación de los sectores sociales concretos que se pretende beneficiar y la capacidad efectiva de los instrumentos utilizados para alcanzarlos y favorecerlos realmente;
- c) insuficiencia, falta de continuidad y de confiabilidad de las informaciones estadísticas y demás antecedentes necesarios tanto para formular las políticas como para ejecutarlas;
- d) incomprensión, rechazo u otros obstáculos ligados a diferencias culturales y falta de integración nacional, sea debido a la percepción que tienen los beneficiarios potenciales de los objetivos perseguidos, sea por la deficiente comunicación entre éstos y los funcionarios responsables de la aplicación de la política;
- e) inadecuada o tardía elaboración, aprobación o utilización de las disposiciones legales y reglamentarias requeridas, ocasionada por fallas del aparato gubernamental o del poder legislativo;
- f) acontecimientos imprevistos y sus efectos, como las crisis de balance de pagos producidas por el alza de los precios del petróleo y la situación simultánea de inflación y depresión en las naciones industriales, lo que ha obligado no sólo a profundos cambios de política económica, sino a la reducción del gasto público social;
- g) omisión o consideración insuficiente de los efectos indeseados de las políticas estatales.

/La enumeración

La enumeración precedente tiene por objeto recordar que la coherencia técnica de las políticas no es asunto fácil y que, en consecuencia, no puede prescindirse de estos factores en un análisis integrado de la materia aquí planteada.

3. La responsabilidad en la ejecución de las políticas sociales.

Un problema central es el de asignar las responsabilidades de la ejecución de las políticas sociales. En rigor, se trata de una doble dificultad para determinar con precisión las acciones u omisiones que constituyen políticas, sus periodos de iniciación y término y los indicadores sociales respectivos que evalúan sus éxitos o fracasos. 1/

Por una parte, la diversidad de regímenes políticos conlleva múltiples mecanismos de evaluación social: elecciones, cambios de funcionarios y diversos otros procedimientos.

El déficit de información permanente, la falta de un listado de indicadores sociales confiables y de validez reconocida, es otra vertiente de la indeterminación de las responsabilidades. Las controversias de evaluación tienen especial importancia ya que resulta fácil desnaturalizar el conjunto de los requerimientos de las estrategias, a través de programas parciales que actúan como sustitutos de propaganda a los objetivos globales.

4. Las políticas sociales y el apoyo o resistencia de las fuerzas sociales y políticas.

La coherencia técnica y la compatibilidad de las políticas estatales distan mucho, empero, de ser condiciones suficientes para su eficacia real. Esto también es, y a menudo de manera principal, resultado de fenómenos de tipo sociopolítico.

1/ "Buena parte de las actuales 'elaboraciones de políticas' en planificación social son irresponsables, lo cual es causa de que sean ignoradas por los planificadores económicos y por los políticos. Puesto que la política social incluye evaluaciones, los planificadores que presentan distintos cursos de acción posibles deben expresarse públicamente para declarar sus posiciones, y debe dárseles la posibilidad de hacerlo". Lawrence Moore, "Política social y política del desarrollo social", en Revista Internacional de Desarrollo Social, Nº 3, dedicado a "La planificación y el desarrollo socioeconómico unificado. Nuevos horizontes", p. 51.

El hecho de que el programa de gobierno tenga un objetivo nacional prioritario como, por ejemplo, maximizar la tasa de crecimiento económico o erradicar la pobreza, tiene repercusiones claras y orienta las políticas estatales en las áreas más diversas. Las restantes demandas sociales quedan supeditadas a las exigencias de aquel objetivo básico, restringiendo, en cierto modo, las opciones posibles. El haz de políticas más relevante se referirá a los campos de acción que llevan más directamente al logro del objetivo propuesto y a las áreas donde se presume que se concentran las resistencias a esa finalidad prioritaria.

Toda política estatal procurará, obviamente, maximizar el apoyo y minimizar la resistencia dentro de márgenes compatibles con el fin propuesto. En este sentido, el conjunto de políticas pertinentes incluye el análisis de materias que pueden generar la oposición de grupos sociales con cuyo apoyo se espera contar para resolver otros problemas de alta prioridad.

Además, es habitual que las políticas cambien de dirección y finalidad real por la acción de ciertos grupos sociales, generando así desajustes entre plan y realidad. Conviene entonces prestar atención preferente al estudio de casos de formulación de planes y políticas, en especial de las transformaciones en la estructura de poder y demás factores políticos y técnicos que contribuyen a dejar en claro y a prevenir tales desviaciones.

C. ANALISIS DE ALGUNAS POLITICAS SOCIALES CONCRETAS Y DE FACTORES QUE LAS AFECTAN

En los párrafos que siguen se intenta, mediante algunos ejemplos, presentar de manera gráfica las dificultades técnicas y sociopolíticas que pueden surgir en casos concretos y que envuelven dilemas sustantivos y estratégicos que es necesario resolver adecuadamente para mejorar las posibilidades de éxito.

/1. Acentuación de

1. Acentuación de lo ideológico o de lo pragmático: la reforma agraria. Si en un programa de reforma agraria se acentúan sus términos ideológicos, es posible esperar una mayor movilización social en apoyo del programa pero, al mismo tiempo, se maximiza la oposición, a la que se suman sectores que se sienten potencialmente amenazados por el principio de justificación utilizado. Asimismo, el planteamiento ideológico multiplica las expectativas y, por consiguiente, las demandas, ya que invocar prioritariamente el acceso a la tierra, genera un derecho cuyo cumplimiento todos querrán exigir, lo que en verdad no es sino la otra cara de la movilización social buscada. El resultado neto del juego de estos factores y de otros omitidos aquí solo puede juzgarse en cada situación particular.

El problema se complica aún más si se considera que la elevación efectiva del nivel de vida de los sectores sociales beneficiados requiere la asignación prioritaria de recursos para fines de capacitación, asistencia técnica y apoyo crediticio a los nuevos productores, lo que, a su vez, se facilita de existir suficiente respaldo social. Todo ello sin olvidar un problema político-técnico adicional dado por la necesidad de crear o perfeccionar canales eficientes para comercializar esa producción, evitando que intermediarios poderosos logren imponer precios y retener para sí una proporción considerable de su mayor valor.

En síntesis, la forma de plantear la cuestión dependerá de la percepción que se tenga de las restricciones existentes y del efecto neto resultante de apoyo y oposición, según se adopte uno u otro de los enfoques inicialmente enunciados.

2. Los resultados difieren del objetivo inicial: la vivienda. La vivienda constituye un objetivo prioritario que tiende a solucionar un problema social apremiante y a constituirse, a la vez, en un instrumento permanentemente utilizado por los gobiernos para aumentar el empleo y la actividad económica en el corto plazo, induciendo así una mayor tasa de crecimiento. Los beneficiados teóricos de esa política son los "sin casa", los desocupados y, en general, los sectores más desposeídos de la población.

Enfrentados a esta doble prioridad, los gobiernos se encuentran, en primer término, con la limitación de los recursos disponibles para financiar con fondos públicos la construcción de habitaciones populares, o con la dificultad política y técnica de transferir al Estado recursos adicionales suficientes por la vía tributaria. Al mismo tiempo, la reactivación económica apremia, por lo que el camino más directo es aprovechar el fácil acceso al crédito y al capital de las empresas constructoras, las que, por cierto, no son espectadoras pasivas de este proceso, sino que utilizan todo su poder para influir en la estructuración definitiva del programa. Paralelamente se estimula el ahorro privado para la vivienda.

Sucede, empero, que los grupos que simultáneamente desean casa y pueden ahorrar, pertenecen a sectores medios normalmente afiliados a organizaciones gremiales poderosas, que se movilizan desde el instante mismo en que se plantea el programa, con la finalidad de extraer de él la mayor cuota de beneficio. El resultado suele ser que las dimensiones de la casa-tipo se ajustan a las expectativas de la clase media, que se establecen exenciones y privilegios para constructores e inversionistas y se crean, además, sistemas de ahorro y préstamo. La política se convierte así en el instrumento de un programa habitacional para grupos medios. No se discute aquí el beneficio social resultante de tal iniciativa; interesa sólo señalar que el resultado difiere de las intenciones originales o de la presentación formal del plan.

Frecuentemente se da, además, una disputa técnico-política dentro del aparato gubernamental entre los que quieren construir viviendas y quienes se preocupan por un desarrollo urbano más armónico. A las consideraciones de diversa índole que se hacen para justificar una u otra posición respecto a la definición del objetivo, se añaden las presiones que ejercen dueños de tierra urbana, intermediarios financieros, gremios de arquitectos o constructores, organizaciones de trabajadores y otros sectores que, a su juicio, podrían verse afectados por la decisión final y el programa real que pueda emerger. Asimismo,

/por ejemplo,

por ejemplo, pueden suscitarse conflictos debido a los programas de autoconstrucción frente a los que diferentes grupos y organizaciones sociales tienden a reaccionar siguiendo sus expectativas previas. A ello se suma la influencia de los fabricantes de materiales de construcción que temen ver perjudicadas sus ventas futuras.

No debe extraerse de este análisis una conclusión pesimista. Si bien los factores que inciden en el rumbo real que toma una política de vivienda son variados y complejos, no lo es menos que la falta de homogeneidad de intereses de los diversos actores permite disponer de un margen de maniobra nada despreciable para orientar la política en la dirección deseada. Es preciso, sin embargo, no ignorar los elementos que tengan real influencia en cada caso particular.

3. Medios inadecuados para alcanzar los objetivos esperados: la

educación. En la mayoría de las sociedades occidentales la educación ha pasado a ser considerada, cada vez más, como el canal básico de movilidad social. Podría afirmarse que esta supervaloración de la educación formal tiende incluso a aumentar. Y ello es en cierta medida razonable por cuanto el éxito o el fracaso dentro del sistema escolar determina crecientemente la naturaleza de las posiciones ocupacionales a que el individuo, tendrá, eventualmente, acceso en la sociedad global. Quiénes no tienen éxito y abandonan tempranamente el sistema escolar, quedan eliminados de los caminos que conducen a las mejores posiciones. La anterior es la argumentación central de quienes quieren basar los esfuerzos de la lucha contra la pobreza en programas educacionales. Estos, empero, aun cuando necesarios, distan de ser suficientes.

Es evidente que si los pobres aumentan sus capacidades educacionales, el resto de los miembros de la sociedad también lo hará, con lo que la brecha entre unos y otros no se reducirá. Ello sólo podría lograrse redistribuyendo recursos educacionales. Reducir la brecha educacional entre no pobres y pobres exige dedicar a estos últimos una proporción mayor de los nuevos recursos gastados en educación.

Políticamente hay una dificultad extraordinaria en lograr tal objetivo, porque todos los grupos sociales aspiran a mejorar su educación, dado el alto valor que se le concede en la sociedad contemporánea. Además, el problema no es exclusivamente financiero. En caso de obtenerse los recursos necesarios, hay que ver si se tiene también la capacidad de llevar a la práctica las acciones idóneas para alcanzar las metas educacionales. Probablemente, no. No basta construir edificios para las escuelas y proporcionar equipo moderno; se requieren, además, individuos calificados que actúen como maestros y administradores. Ellos constituyen la base de mayor importancia para la obtención de éxitos a nivel educacional. Y estos individuos no son, usualmente, los que van a trabajar en áreas de pobreza.

La estrategia centrada en la educación olvida a muchas personas pobres. Se basa, en un rompimiento o corte en las relaciones entre la posición de la familia y la de los jóvenes. Sólo puede ser aplicada a futuro y para los individuos que todavía están en edad de incorporarse al sistema educativo. Olvida, por lo tanto, a sus familias y a otros que viven en pobreza, y omite cualquier acción que favorezca a aquellos jóvenes que no puedan tener éxito en la escuela a consecuencia de razones diversas. Supone, además, que la economía absorberá y recompensará a los escolarizados, lo que parece incierto. Cuando se dan situaciones de escasez de personal altamente calificado y de abundancia de mano de obra sin educación, se aprecia que los primeros consiguen insertarse en el mundo ocupacional con facilidad, mientras que los otros no lo logran. Ello hace pensar que todo depende de aumentar la educación de estos últimos. Se trata en parte de la profecía autocumplida. Cuando empieza a haber disponibilidad de individuos con niveles más altos de educación que aspiran a desempeñar las tareas que la generación anterior realizaba eficazmente con menor formación, comienza también a seleccionarse a los mejor capacitados. Y ello aunque la tarea que vayan a desempeñar no exija en manera alguna tal nivel. Se

/trata del

trata del conocido fenómeno de la "devaluación" de la educación: ésta se convierte en una "moneda" que no alcanza para "comprar" un trabajo.^{1/}

Cuando la educación primaria se ha extendido ampliamente en el país, comenzará a exigirse un diploma secundario para ser vendedor en una tienda de barrio o empleado de un supermercado. Asimismo, no es raro que individuos con estudios universitarios parciales e incluso completos sólo puedan aspirar a ocupaciones para las cuales están absurdamente sobrecalificados.

Los países desarrollados, por lo demás, muestran ejemplos de extendida cesantía entre quienes han realizado estudios de tercer nivel. Todo ello permite afirmar que extender la educación no es el medio idóneo para terminar con la pobreza. Ello, obviamente, en manera alguna, implica postular, que no deba ampliarse al máximo el acceso a la educación de todo nivel. Se afirma, simplemente, que ello no es la panacea antipobreza y que no pueden basarse en tal argumento, quienes afirman la necesidad de eliminar la gratuidad de ciertos niveles y limitar el acceso a la universidad. Con ello, en definitiva, lo que se logra es eliminar mecanismos de movilidad social obtenidos por la clase media, sin que haya nada que asegure una mayor excelencia en el producto obtenido, ni una mejor situación de los pobres.

4. La política de seguridad social y la carencia de cobertura o las prestaciones insuficientes que afectan a los pobres críticos. En la generalidad de los países de la región, las modalidades de relacionamiento entre los sistemas de seguridad social y la constitución y mantención de la pobreza extrema es paradigmática de una política social que distribuye sus beneficios en razón directa de los recursos de poder que poseen los grupos. De ahí, entonces que los pobres críticos queden al margen de sus beneficios o perciban prestaciones mínimas en comparación con las asignadas a otros grupos sociales.

^{1/} Sobre el tema, véase Aldo E. Solari, Estudios sobre educación y empleo, Cuadernos del ILPES, Nº 18, Santiago, 1975.

Se puede hoy concordar con lo anotado por Marshall Wolfe hace una década: "En la América Latina de hoy, sobre pocos problemas de política pública parece haber tanto consenso como sobre las deficiencias de los sistemas de seguridad social". 1/ En rigor, el consenso desde la perspectiva analítica ha sido por lo demás, persistente. 2/ El consenso incluye la obvia necesidad de los seguros y prestaciones sociales, la evidente ineficacia de su actual administración, la heterogénea y desigual modalidad de sus prestaciones a través de múltiples instituciones, la gravitación excesiva del gasto en seguridad social en el producto geográfico y, en general, el carácter regresivo que asume la globalidad del sistema.

¿Por qué entonces no se modifica un sistema denunciado como tan ineficaz por los analistas? La razón es simple; los diferentes grupos de presión que se benefician de tales sistemas impiden su transformación. En rigor, existen variadas modalidades de reforma, de acuerdo a los intereses de la coalición social que impulse alguna de las eventuales opciones de transformación. Los servicios y prestaciones sociales no sólo acreditan la actual fuerza relativa de los grupos, sino también el origen de su incorporación social, de modo que han sido los canales de movilidad y segregación de los diferentes estratos

1/ Ver al respecto, Marshall Wolfe, La seguridad social y el desarrollo: la experiencia latinoamericana, documento presentado al Seminario sobre Seguridad Social en relación con el desarrollo económico y social organizado por la Universidad de Wisconsin, noviembre de 1967.

2/ Carmelo Mesa-Lago, en Modelos de seguridad social en América Latina, ediciones Siap - Planteos, Buenos Aires, Argentina, 1977, advierte que "... a pesar de la escasez de capitales existentes en la región, los fondos del sistema de seguridad social rara vez son invertidos eficientemente. La generosidad de los beneficios de seguridad social y la magnitud de su costo, combinadas con un manejo deficiente de sus recursos financieros, ha contribuido en algunos países a fomentar la inflación, las crisis financieras, el estancamiento económico y la reducción de los niveles de vida".

sociales lo cual, por cierto, no favorece ningún género de modificaciones que signifiquen un retroceso en las líneas de bienestar obtenidas a través de diversas prestaciones sociales.

En la generalidad de los casos, la seguridad social ha sido omitida en los planes adquiriendo el status de una cuestión al margen de los avatares del proceso de planificación. Ello reafirma la percepción de que la esfera de la seguridad social constituye un reflejo institucional de la fuerza de los grupos que no desean la construcción de otro escenario que los obligue a modificar sus tácticas usuales. No hay tampoco, en relación con su transformación, problemas técnicos insuperables.

La seguridad social se ha ampliado en forma segmentaria acogiendo las demandas de los grupos organizados, que han accedido a las prestaciones primarias o que han elaborado diversos regímenes con beneficios especiales. Así, resulta obvio que los individuos aislados o los grupos sin organización carezcan de cobertura en el sistema o que si la tienen, ella sea mínima. Se podría hipotetizar que las líneas de pobreza extrema, se correlacionan estrechamente con los sectores a los que ningún sistema de seguridad social cubre. Recuerdese, además, que dichas prestaciones además de sus beneficios monetarios directos constituyen canales de acceso a los servicios de salud e incluso a los subsidios preferenciales para la vivienda.

5. Las tensiones internas de las políticas de salud antipobreza en contextos de semi-desarrollo. Es bien sabido que en situaciones agudas

de subdesarrollo, una estrategia de salud logra importantes éxitos en las primeras fases de su desarrollo. Los indicadores usuales de dotación de recursos tanto de salud estricto sensu (personal médico y paramédico, equipos e instalaciones), como de saneamiento ambiental, muestran logros de importancia: erradicación de ciertas enfermedades transmisibles o al menos su disminución significativa; disminución de la mortalidad general e infantil, etc. Es el caso de América Latina, "los datos reflejan un esfuerzo continental que emana de la obra de

/cada país.

cada país. Mirada en conjunto, ésta ha sido substancial: "Analizada en términos de menor morbilidad y mortalidad, impresiona igualmente". 1/

Con todo, existen diferencias apreciables en la planificación de la salud en contextos de subdesarrollo y semidesarrollo. Obtenidos ciertos logros de importancia en salud, los requerimientos necesarios para mitigar o abolir los condicionamientos que mantienen o generan la pobreza crítica se complican porque exigen una revisión completa del sistema sanitario y su relación con el medio social. Es el momento en que la interdependencia de los elementos que lo conforman muestra tensiones ante la política que intenta, sea incorporar a los pobres en sus prestaciones directas, sea al menos que se beneficien con los progresos del sistema sanitario. Sin intentar la constitución de un inventario taxativo, en las investigaciones que apoyan el diseño de políticas de salud antipobreza hay que tener en cuenta algunas de las puntualizaciones.

a) La estructura de la morbilidad de un país semidesarrollado, tiende a ser heterogénea. Las patologías que forman dichas estructuras incluyen enfermedades infecciosas típicas de los niveles agudos de subdesarrollo junto con un registro múltiple de enfermedades donde hay una proporción importante de enfermedades mentales. 2/ Ante dichos múltiples requerimientos, aumentan las exigencias de diversificación y especialización de los profesionales médicos y paramédicos.

b) El aumento de las tasas nacionales de esperanza de vida al nacer oculta el carácter diferencial de aquellas tasas por grupos y clases sociales. Sobre ello se carece, por lo general, de información pormenorizada.

1/ Organización Panamericana de la Salud, Plan decenal de Salud para las Américas. Informe Final de la III Reunión Especial de Ministros de Salud de las Américas. Documento Oficial N° 118, enero de 1973, p. 3.

2/ La Organización Panamericana de la Salud (Ibidem, p. 37) "calcula que la prevalencia de psicosis en la Región oscila entre 15 y 50 casos por 1.000 habitantes y que las neurosis que exigen tratamiento médico es de 50 a 200 casos por 1.000".

El número de consultas médicas muestra que prevalecen enfermedades de grupos de bajos ingresos, generalmente infecciosas, y que afectan en especial a la población infantil. Sin embargo, el proceso de sofisticación de la medicina aparta de aquellas enfermedades prevalentes a las preocupaciones de los centros hospitalarios y de investigación, que persiguen niveles de excelencia profesional. La comprensible aspiración del personal médico y paramédico es mantenerse integrado a la red de progresos médicos y de especialización de dichos grandes centros hospitalarios. Por su parte, las enfermedades de los sectores de extrema pobreza no requieren un profesional de tan alta especialización y de tan larga formación. 1/

c) El personal médico se concentra en las metrópolis y grandes ciudades en que están ubicados los centros hospitalarios de mayor excelencia, por lo cual las unidades de atención de salud de la

1/ Emanuel de Kadt, en "Aspectos distributivos de la salud en Chile", en Bienestar y pobreza, CEPLAN, Universidad Católica, Santiago, Chile, 1974, p. 137, dice: "Al igual que en otros países y regiones, en Chile el sistema de salud es, en gran medida, una 'copia' del imperante en las naciones industrializadas, caracterizado por la prioridad que otorga al aspecto 'curativo'. Esta aplicación de modelos importados es contraproducente, principalmente por dos razones. En primer lugar, porque pese a toda su satisfacción, la tecnología médica 'avanzada' se demuestra incapaz de combatir las enfermedades que afectan principalmente a los pobres; y entre éstos últimos, en forma específica a los niños de los países subdesarrollados. En segundo lugar, los modelos 'importados' han sido elaborados a partir de una realidad muy distinta a la de los países pobres. Por eso su aplicación a éstos no contribuye a solucionar sino que, por el contrario, empeoran el problema de la distribución de los servicios de salud y, por ende, el de la salud misma. En efecto, los vendedores de equipos e instrumentos - provenientes de los países industrializados - y los médicos especialistas presionan por introducir técnicas, material y hasta las aspiraciones de la 'medicina' moderna. Estos adelantos se instalan en hospitales y centros que sirven a las zonas más densamente pobladas, lo que explica no sólo las diferencias abismantes entre las áreas rurales y las urbanas, sino, además, las que dentro de las ciudades se observan entre quienes perciben altos ingresos y aquellos que carecen de medios para obtener atención médica".

periferia urbana y, en especial, de las localidades rurales no ofrecen atractivos. La destinación del personal médico a las zonas deprimidas presenta problemas que pueden enfrentarse con dos tipos de opciones polares: un sistema de planificación, con algún grado de compulsión actual y con gratificaciones futuras de carrera y especialización, o un sistema de mercado que disminuya los estándares oficiales de profesionalización requeridos y produzca una oferta de profesionales ante la demanda eventual.

d) La formación de recursos humanos en el sector salud significa una "inversión" cuyos efectos demoran en fructificar. Si algún cambio en el sistema modifica las expectativas iniciales, las pérdidas pueden ser muy altas. Ello puede traducirse en emigración de profesionales hacia países de mayor desarrollo, sea por razones de remuneración o de perfeccionamiento o por ambas. Ello importa porque según sea el peso y recursos de los actores sociales, puede haber una menor o mayor dotación de personal disponible para atender a los sectores de extrema pobreza.

e) Un ámbito crucial de las políticas de salud antipobreza es su carácter selectivo, tanto en cuanto a las situaciones de salud de los sectores pobres, como respecto al financiamiento de sus demandas y necesidades básicas.

i) La situación de salud es difícilmente separable del resto de las condiciones socioeconómicas de la pobreza. El diagnóstico de las enfermedades de dichos sectores exige investigaciones pormenorizadas acerca de las correlaciones existentes entre la dimensión salud y otras variables sociales. 1/

1/ Gérard Destanne de Bernis, "La planification sanitaire", Revue Tiers-Monde, Tomo XIV, Nu. 53, enero-mayo 1973, pp. 40-41, sostiene: "Pour pouvoir préparer valablement l'elaboration de plans de santé publique, il faut donc d'abord se mettre en mesure de comprendre la situation sanitaire telle qu'elle est, c'est-à-dire dans ses conditions concrètes, historiques, économiques, sociologiques, écologiques. Le survey qui est alors nécessaire n'est pas seulement un recensement des maladies et de leur prévalence. Il s'agit d'une explication des interférences mutuelles entre ces maladies comme avec l'ensemble des conditions socio-économiques, au sein de chacun des groupes homogènes de population. Ce sont des analyses des "hommes-malades" qui sont nécessaires. De tels survey ne sont pratiquement disponibles nulle part..."

ii) El problema del financiamiento de la salud y de las transferencias selectivas a los grupos de pobres reintroduce el tema de las acciones en salud en la arena política de la confrontación de intereses. ^{1/} En efecto, las diversas modalidades de financiamiento constituyen el elemento más característico para diferenciar modelos y sistemas. Dicho tema es casi central a las polémicas en materia de salud, no sólo por la diversidad de opciones políticas existentes, sino también por el hecho de que los costos financieros de la salud han experimentado universalmente mayores alzas que el costo de vida general. En líneas generales, la oferta selectiva de salud abarca dos esferas: las acciones de protección y fomento, de difícil selección entre los grupos focales y el resto de la sociedad; y la oferta de prestaciones curativas, en que la selección se efectuaría en relación con otros grupos menos pobres, sectores medios y acomodados. ¿Cómo subsidiar a los grupos pobres sin que tales subsidios se filtren hacia otros sectores o cómo implementar el subsidio sin aumentar los costos que requiere su administración selectiva?

Por otra parte, es necesario distinguir demanda y necesidades de salud. Está ya suficientemente demostrado que los importantes logros en salud alcanzados han sido independientes de las demandas y percepciones de los usuarios y fueron consecuencia principalmente de los planes de saneamiento ambiental.

Las investigaciones acerca del ámbito de conexión entre oferta y demanda de salud deberán acreditar del modo más objetivo el carácter de las tensiones antes referidas y las restricciones y posibilidades de políticas de salud antipobreza.

^{1/} Alfredo Leonardo Bravo, Sistemas y modelos de organización de la salud, Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo Nº 107, agosto de 1978, Santiago, p. 3 dice: "La política de salud de un país es parte integrante de la política social del mismo y como tal está indisolublemente ligado a la orientación de la política general de gobierno. La formulación de una política trae consigo una serie de decisiones en cadena, que dicen relación con la accesibilidad de las personas a los servicios y con las relaciones entre las entidades que financian los servicios, las personas que los proveen y los grupos sociales que los utilizan".

IV. UN FALSO DILEMA: ORGANIZACION DESDE ARRIBA O PARTICIPACION POPULAR

Las dificultades reales para alcanzar a las poblaciones-objetivo de las políticas antipobreza han hecho surgir dos tipos principales de observaciones. Por un lado, que en un escenario social competitivo, la única manera de obtener una porción de los bienes disponibles exige la organización de los pobres y su participación activa en la defensa de sus propios intereses. Por el otro, que los programas y proyectos usuales adolecen de un "sesgo mesocrático", vale decir, que intentan satisfacer necesidades de quienes pertenecen a las clases medias y altas y a los sectores modernos de la sociedad, que pueden no coincidir con las de aquellos a los que supuestamente van dirigidos y que, además, universalizan soluciones que pueden no respetar los valores y la cultura de otros segmentos de la sociedad.

En definitiva, ambos argumentos se encuentran estrechamente vinculados. Critican el paternalismo y el asistencialismo de muchos de los programas sociales, invocan una cierta "sabiduría" popular por lo menos para saber lo que les conviene y postulan, en fin, la defensa y conservación de valores sociales y "culturas" o "subculturas" ante la uniformización que deriva del avance del industrialismo.

A continuación se analizarán ambas argumentaciones.

A. LA ORGANIZACION Y PARTICIPACION DE LOS POBRES:

¿UNA ALTERNATIVA?

1. Hay dificultades para que las acciones contra la pobreza se concreten y sean realmente beneficiosas para los pobres. La conciencia creciente que se tiene de las diversas limitaciones existentes en tal sentido, ha conducido a que se busquen alternativas, entre las cuales la participación de los grupos pobres se ha convertido en la

/meta y

meta y en el medio de muchos programas. 1/

2. En general, la participación se entiende como el fomento del compromiso de los individuos aislados con programas que tienen que ver, en general, con pequeñas actividades a nivel local. Se trata de acciones micro-sociales, en las cuales normalmente se espera que la comunidad haga suyas las soluciones esbozadas por los planificadores de un determinado sector. Participar, en tal contexto, no es más que contribuir a poner en práctica decisiones tomadas en las esferas del poder. Es a lo más ratificar decisiones ya tomadas. 2/

El objeto sobre el cual actúan quienes promueven la actividad participatoria es, en general, la pequeña comunidad rural, estimando que ella tiene condiciones "naturales" que facilitan el ejercicio de la participación. De alguna manera y a veces sin saberlo, se están repitiendo los viejos esquemas que distinguen entre comunidad y sociedad. Hay en todo ello una cierta mitificación de la vida del campo, atribuyendo a quienes viven en él determinadas características

1/ Así, el Informe Dag Hammarskjöld postula que la "Capacidad de diálogo y negociación" de un país o de un grupo social en el seno de un país, debe estar "respaldada por una alternativa verosímil de acción unilateral y confrontación". Al respecto agrega: "Este concepto no debe constituir la piedra del escándalo... Ni las transformaciones socialistas, ni las socialdemócratas, ni las de bienestar social capitalistas, han sido logradas sin que los aspirantes a una cuota de participación mayor en el sistema se organizaran para exigir y - en caso necesario - para imponer sus reivindicaciones. Tampoco se ha logrado, en los casos de cambio sin una revolución total, un progreso significativo sin que los elementos dominantes del sistema comprendieran que los cambios negociados eran para ellos menos nocivos que la confrontación". "¿Qué hacer?: Otro desarrollo", Development Dialogue, N° 1/2, 1975, p. 74.

2/ Una excelente discusión de diversos aspectos relacionados con la participación de la comunidad se encuentra en Hernán Ramírez Duque y Alberto Vasco Uribe, Resultado y propuestas del Grupo de Estudio N° 11, Participación de la comunidad en los programas y actividades del sector salud, Documento RSSC 7, Ministerio de Salud Pública, República de Colombia, 1973. Muchas de las ideas que siguen han sido recogidas de dicho trabajo.

/de índole

de índole psicosocial que permitieran el desarrollo del espíritu comunitario.

Dicha comunidad es concebida como un "todo homogéneo y no participante". La acción recomendada por lo tanto, es fomentar que lo haga y para ello se tiende a apoyar a los líderes "naturales" de la misma, vale decir, a aquéllos que siempre han participado.

La participación se identifica con la microparticipación. 1/

En fin, la actividad de la población se atómiza; no hay estructura jurídico-administrativa que permita a los representantes de estos grupos expresarse en los diversos niveles de la decisión, y ello conduce a la proliferación de entidades que promuevan las más diversas formas de la denominada participación. 2/

3. Pero la participación puede concebirse de otras formas. Así, existen importantes sectores de la población - los pobres - que se encuentran radiados de los canales participatorios, mientras que otros grupos sociales sobreparticipan en las actividades y bienes sociales. Tal hecho se torna inteligible situándolo en un contexto más amplio y recordando que las recompensas no se distribuyen aleatoriamente entre los miembros de la sociedad. Existe una estructura de dominación, merced a la cual quienes ocupan ciertas posiciones se reservan una proporción mayor de los bienes disponibles que la que les correspondería si el criterio distributivo fuera su incidencia en el volumen demográfico societal.

Aquella forma de distribución se logra mediante dos expedientes: la coerción física y la legitimación consensual de la dominación vigente, que se obtiene mediante la difusión de ideologías justificativas de tal distribución desigual.

4. Es en dicho contexto que tendría lugar la participación referida de los estratos dominados. En términos generales cabe sostener que

1/ Sobre este tema véase Carlo Geneletti, The Concept of Participation: An evaluation, CEPAL, Santiago, borrador DS/125, agosto 1975

2/ Ramírez y Vasco, op.cit.

mientras pueda hacerlo, la clase dominante sólo permitirá a los grupos subordinados una participación funcional al mantenimiento de la dominación, esto es, que la legitime como clase dominante.

Si las demandas de los dominados-participantes superan ciertos límites, quienes ejercen el poder reaccionarán tratando de ocluir los canales a través de los cuales aquellas se procesan. Habrá casos en que no lo conseguirán y un grupo social movilizado podrá llevar sus demandas a la arena política, haciéndose un lugar en ella y obteniendo todo o parte de las recompensas que reivindica. Caben allí dos posibilidades: una, la derrota total de los anteriores dominadores y su sustitución por los nuevos grupos emergentes; otra, la transacción, por la que aquéllos aceptan perder una parte de sus prebendas "para que todo siga como está", esto es, para lograr el mantenimiento del sistema que, en definitiva, les es favorable.

En este caso el grupo ascendente es, de alguna manera, cooptado a través de su incorporación al sistema de dominación y puede esperarse que en el futuro contribuya a taponar demandas similares de nuevos grupos emergentes, aun cuando también es cierto que el éxito alcanzado puede influir en otros sectores marginados y convertirse en un ejemplo a seguir.

5. La mayoría de los programas antipobreza tienden a promover la organización de los grupos populares y su participación en un sistema sociopolítico que se desea mantener o cambiar moderadamente. En muy pocos casos, por eso mismo, la participación que se postula implicará una real influencia de los grupos pobres en la toma de decisiones. A lo más puede pensarse que un segmento de los grupos dominantes, que ha conquistado todo o parte del aparato estatal, promueve esa mayor participación popular a efectos de fortalecer su posición, sea mediante la amenaza que esos sectores pueden representar para otros segmentos dominantes, sea por la legitimación que el apoyo popular entrega a su actuación en el gobierno. Los regímenes populistas han sido usados a menudo como ejemplo de esta manipulación "desde arriba" que tiende

a la movilización-desmovilización de los sectores populares. Es evidente, empero, que no en todos los casos se da tal "manipulación" en forma pura. Análisis más pormenorizados de dichos períodos históricos muestran la capacidad de organización autónoma y, por tanto, de negociación de los sectores populares. 1/ Si, como se dijo anteriormente, la participación que propugnan los programas antipobreza se limita a la realización de algunas actividades al interior del proyecto específico, no puede pensarse que ella sea la vía por la cual los grupos pobres como un todo aumentarán su capacidad de negociación en la sociedad y presionarán a efectos de obtener una mayor proporción de los bienes sociales disponibles. Para ello se requiere la organización autónoma de los pobres, problema eminentemente político que los afecta no sólo a ellos, sino al conjunto de la sociedad.

7. Hay quienes consideran que la vía de la organización tampoco lleva al éxito, y postulan aprovechar los impulsos espontáneos de las masas para introducir los cambios deseados, dada la tradicional impotencia de los pobres: "The poor can create crises but cannot control the response to them". El espontaneismo de las masas haría peligrar el sistema como un todo y cuando se busca organizarlo lo único que se consigue es quitarle impulso y, en definitiva, contribuir a su reintegración al sistema. 2/

Es evidente que, como sostienen tales autores, el éxito de los movimientos populares no tiene proporción con el grado de organización alcanzado. Aunque se requiera estímulo y liderazgo, éste no tiene por qué provenir de la organización. Asimismo, los intentos de organizar a sectores poco estructurados, como los desempleados, tienden a

1/ Al respecto véase Francisco C. Weffort, Classes populares e desenvolvimento social. Contribuição ao estudo do populismo, ILPES, Santiago, 1968.

2/ Frances Fox Piven y Richard A. Cloward, Poor People's Movements: Why they Succeed, How they Fail. Pantheon, 1977.

fracasar. En la mayoría de los casos la organización asume la representación de estos grupos que, en realidad, no participan en ella: son movilizados más bien que organizados. Por último, también es cierto que movimientos firmemente estructurados y organizados pueden tener menor efectividad en su acción como movilizadores del descontento popular que aquellos más desorganizados y poco estructurados.

Otro elemento a considerar es que en muchos casos el movimiento terminará siendo la base de poder de un grupo de líderes que puede desentenderse de las verdaderas reivindicaciones de sus representados para afianzar su propio poder y alcanzar la realización de intereses personales. Ello es más cierto aún de aceptar que en las comunidades pobres, la apatía es una de las características psicológicas comunes, ^{1/} lo que lleva a dejar la iniciativa de la organización y defensa de los propios intereses en manos de individuos incluso provenientes de otros sectores sociales.

Todo lo anterior, empero, no disminuye la importancia de la organización de los sectores populares como forma reivindicativa. Hay múltiples casos de fracaso, pero no puede negarse que en el mediano y largo plazo, la única manera en que esos sectores pueden hacer frente a un sistema económico y social basado en el abaratamiento constante de la mano de obra, es estableciendo movimientos sindicales y organizaciones populares dotadas de fuerza suficiente como para dotar a sus dirigentes de capacidad de negociación frente al empresario. Por ello:

^{1/} El sistema de valores predominante justifica grandes desigualdades de toda índole, y afecta también a los pobres, haciéndoles aceptar su condición. La cultura de la pobreza es inducida, buscando producir culpabilidad y reforzar la pasividad. Algo similar sucede con los servicios de bienestar. Ver Ralph Milliband, "Politics and Poverty", en Dorothy Wedderburn, editora, Poverty, Inequality and Class Structure, Cambridge University Press, 1974, p. 195. Sobre cómo la cultura dominante tiende a interpretar el mundo en beneficio propio y a transmitir tal perspectiva a las clases subordinadas puede consultarse un excelente estudio de Luis Barros y Ximena Vergara, El modo de ser aristocrático. El caso de la oligarquía chilena hacia 1900. Aconcagua, Santiago, 1978, esp. pp. 153 y ss.

"Even the most dictatorial regime today learn sooner or later that ancient rulers knew, how to make concessions to unorganized and spontaneous pressure from the masses, if necessarily underlining their continued authority by face-saving punishment for 'agitators'. It is organized popular action they seek to prevent". 1/

8. Es necesario, entonces ver la forma por la cual los sectores más pobres pueden comenzar a organizarse. Habrá algunos que, dada su inserción en la actividad productiva, su vinculación vecinal, etc., están en condiciones de hacerlo o ya lo han hecho. En estos casos es muy probable que hayan asumido una cuota de participación en las actividades sociales, por lo menos en aquellos rubros que les conciernen más directamente.

Hay otros, sin embargo, los pobres "atomizados" respecto de los que incluso resulta difícil imaginar a través de qué cualidad común podrían convertirse en un grupo. Son estos los individuos que normalmente están en peores condiciones y a los que no llegan los programas que supuestamente les van dirigidos.

¿Qué mecanismos pueden constituirlos en un grupo organizado que defienda los derechos que les corresponden?

En el caso latinoamericano, muchos de los individuos pobres, especialmente los que se dedican a actividades rurales y practican la auto-subsistencia, no sólo no participan en los canales establecidos por el Estado-nación, sino que muy probablemente ni siquiera se encuentran vinculados al sistema nacional. En estos casos, la posibilidad de dotarlos de mayor participación en los servicios sociales pasa por la previa necesidad de integrarlos al sistema como un todo.

La desvinculación puede asumir dos formas: a) física, cuando los servicios se encuentren ubicados en lugares inaccesibles para dichos individuos, sea por ausencia o deficiencias de transporte, sea por distancia, etc.; b) social, caso en que los individuos no demandan

1/ Eric Hobsbawn, "Can the Poor Organize?", Times Books Review, New York, 1978.

los servicios existentes a consecuencia de factores culturales (carencias de educación práctica u otras), económico-sociales (falta de empleo o de ingreso), o de una combinación de ambos.

Allí el problema consistiría en solucionar el rechazo que los grupos pobres tienen por los servicios prestados, o acabar con las dos formas de desvinculación mencionadas.

Es necesario entonces, elaborar mecanismos para que la comunidad participe de acuerdo a su capacidad. 1/ En segundo lugar, el sistema

1/ "Uno de los problemas comunes que surge al tratar de promover organizaciones es que se encuentra una resistencia por parte de los potenciales beneficiados con ellas. Ello tiene su origen en al menos dos elementos que es importante considerar. El primero de ellos se relaciona con el hecho que a menudo han venido agentes externos a tomar contacto con empresas informales con el propósito de formar cooperativas u otro tipo de agrupación. Sin embargo, muchas veces han sido personas inescrupulosas que han terminado por engañar a los asociados. Las entrevistas realizadas por Möller en Lima demuestran que muchos de ellos tienen desconfianza hacia personas ajenas a la actividad misma, pues en repetidas oportunidades han perdido dinero en su afán por organizarse. Sin embargo, el mismo material indica que la desconfianza es menor, o no existe, si la iniciativa proviene de las instituciones estatales y en este sentido acciones promovidas por el Estado pueden en parte superar este problema. Un segundo factor que tampoco se ha tomado en cuenta en los intentos de organización de los sectores más pobres de la población, es que en algunas oportunidades se trata de reunir en el mismo grupo a personas que desempeñan actividades competitivas y que, por lo tanto, tienen, a nivel individual, intereses que son conflictivos. En estos casos, la organización no logra formarse y a menudo se interpreta como una resistencia 'natural' o bien a la falta de educación de las personas involucradas. El análisis de cuáles son los intereses básicos de las personas en términos de la ocupación que desempeñan, constituye pues un paso necesario previo a la proposición de una organización para que así se defina en forma clara cuál es el grupo social que lo integrará y hacia quiénes se debe dirigir la acción promocional".

Programa regional del empleo para América Latina y el Caribe, Políticas hacia el sector informal urbano, Documento de Trabajo, PREALC/116, Santiago, junio 1977, pp. 6 y 7.

/debe aceptar

debe aceptar esa participación. Asimismo, ella no puede reducirse a aspectos secundarios, sino que debe asumirse que la comunidad sabe cuáles son sus necesidades, por tanto debe promoverse su participación a diversos niveles y no sólo en las fases de ejecución.

Ello implica atacar las ideas dominantes sobre el carácter puramente "técnico" de las actividades planificadoras, que lleva a sostener que sólo pueden tener acceso a ellas quienes han sido sometidos previamente a un proceso de educación especializado, que los ha capacitado para su realización. Es dudoso, sin embargo, que ello sea así o por lo menos es posible afirmar que gran cantidad de aspectos de dicha tarea pueden "destecnificarse" de modo tal que los propios interesados puedan acceder a la toma de decisiones que les conciernen.

Asimismo, no bastan las acciones "por una sola vez". Dada la tendencia a la "oligarquización" de cualquier organización, hay que fomentar continuamente la renovación a su interior.

B. ¿EXISTE UN SESGO MESOCRÁTICO EN LOS PROGRAMAS ANTIPOBREZA?

Son usuales, como ya se dijo, las críticas a diversas características de los programas dirigidos a los pobres, aduciendo que no toman en cuenta las peculiaridades, especialmente culturales, de las supuestas poblaciones-objetivo y diseñan los programas inspirados más bien en sus propias necesidades sentidas que en las de la población-objetivo. Ello conduciría a la no utilización por sus usuarios potenciales y a que beneficiaran realmente a grupos sociales situados por encima del umbral de pobreza.

El argumento reseñado precedentemente adquiere diferente formulación. En el caso de esos economistas, se tiende a sugerir que los pobres carecen de la capacidad adecuada para responder a las incitaciones del mercado y que, por lo mismo, no manejan adecuadamente su presupuesto, lo que obligaría a las agencias a actuar por ellos. En lugar de dotarlos de ingresos que los pobres pudieran gastar a su antojo, se sugiere la posibilidad de una mejor utilización de los

/fondos disponibles

fondos disponibles mediante su administración por funcionarios que entregarán a los "clientes", bienes y servicios en las cantidades que, de acuerdo a algunos criterios, estimen que cubren sus necesidades.

Tales razonamientos se inspiran en la supuesta existencia de una cultura de la pobreza, que es dudoso pueda sostenerse teóricamente.^{1/}

Por otra parte, aun cuando sea cierto que las costumbres de determinados grupos pobres, sean lo suficientemente peculiares y diferentes a las predominantes en las sociedades en que están insertos, como para permitir su definición autónoma, no cabe duda que hay que aceptar la posibilidad de que, mediante estudios científicos adecuados, puedan conocerse tales diferencias y adecuar los programas a ellas.

Además de abogar por la necesidad de que la investigación social colabore en la preparación y puesta en práctica de los programas, conviene recordar que en ciertas circunstancias pueden tener importancia las diferencias culturales existentes entre funcionarios y clientes, sean ellas resultado de culturas o subculturas diferentes, sean consecuencia de diferencias de clase o mecanismos utilizados por uno u otro grupo para imponer los intereses propios en sus pugnas.

Asimismo, es evidente también que la capacidad científica de los analistas implicados no basta para que los programas lleguen a los pobres. Y ello por dos razones: una, porque hay un elemento político en la decisión de las acciones a tomar que poco tiene que ver, en muchos casos, con la capacidad de los técnicos; otra, porque también los técnicos caen en diversas formas de egolatría y de confianza exagerada en sus capacidades personales y profesionales, que los hacen no ver algunos elementos fácilmente perceptibles al sentido común.

Por otro lado, no es conveniente tampoco negar la capacidad de los interesados en cuanto a conocer lo que les atañe. Es evidente que si el programa tiene envergadura, como dar alojamiento a los nuevos inmigrantes llegados a las grandes metrópolis, sólo cabe solucionar

^{1/} Ver Charles Valentine, La cultura de la pobreza, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

masivamente el problema, siendo muy difícil poder tomar en cuenta gustos y expectativas de los usuarios. Pero no todos la tienen. Hay muchos que se desarrollan en zonas rurales apartadas, dirigidos a poblaciones que tienen orígenes raciales y culturales distintos a los de sus promotores, muchos de los cuales son urbanos, de clase media o alta, universitarios y con serias, razonables y explicables dificultades para "empatizar" con las realidades concretas en que deberán actuar. Por ello, el "pedestre" conocimiento de los interesados puede ser muchas veces un "contraveneno" eficaz y eficiente contra la "eficacia" y el "eficientismo" de los tecnócratas. Asimismo, la participación tiene funciones psicológicas fundamentales en cuanto al compromiso de los clientes con el proyecto, lo que contribuye decisivamente al posible éxito del mismo.

Así se ha comprobado en algunos casos latinoamericanos de promoción barrial:

a) "Dada la potencialidad que presentó una comunidad unida, es necesario salir de las formas de apoyo individual y ayudar a todo un barrio que desea mejorarse. El sistema de crédito asociativo a comunidades podría ser el medio más apto para lograrlo.

La solidaridad popular es argumento suficiente para la cancelación oportuna de los créditos. Un préstamo individual puede sufrir las inestabilidades del ingreso y del empleo en los niveles bajos. Un crédito comunitario permite equilibrar la crisis económica de unos con la bonanza estacional de otros. La comunidad puede garantizar mejor un crédito que los individuos aisladamente. El sistema crea condiciones de vecindario y ayuda mutua". 1/

"What remains impressive in the Lima example, is the inclusive nature of the government's commitments to the legalization and servicing of the pueblos jóvenes. Practically all the lowest income, non-central city settlements are included in the

1/ Oscar A. Borrero Ochoa, La experiencia colombiana en solución habitacional para familias de bajos ingresos. Corporación de Promoción Universitaria, Documento de Trabajo Nº 135, Santiago, 1979, p. 30.

programme in some form; all have a level of legal security and all are assumed to have an ultimate right to services which does not depend on administrative discretion.

Most importantly, the administration of these programmes does not select between individuals those who are most fit to receive land or services; unlike the typically exclusive "low income" housing programme people do not, on the whole, have to negotiate their way individually over administrative hurdles. Areas are defined for treatment and neighbourhood organizations have often been shown to have the capacity to negotiate effectively with government agencies to obtain services and even to affect the terms of their delivery". 1/

En definitiva, el dilema entre la participación popular y la orientación técnica no se resuelve mediante la aceptación de uno u otro extremo, sino a través de una combinación adecuada de ambos elementos en cada situación concreta. La organización y participación de los pobres es vital como elemento impulsor de la consideración de sus intereses por quienes toman las decisiones. La satisfacción de tales intereses requiere, en la mayoría de los casos, la contribución de quienes tienen la preparación técnica adecuada tanto para descubrir lo que requieren los beneficiarios, como para facilitárselo a los costos socialmente más bajos.

1/ Richard Batley, Urban Services and Public Contracts. Access and Distribution in Lima and Caracas. PREALC, documento de trabajo Nº 165, Santiago, diciembre 1978, pp. 89-90.

CONCLUSIONES

1. Como se dijo en la introducción a este documento la investigación sociológica puede cumplir gran diversidad de funciones acerca de la extrema pobreza.

La primera es, probablemente, hacer visible socialmente los procesos que acrecientan o mantienen las condiciones de existencia de los pobres críticos. Los destinatarios de tales estudios serían los gobiernos, la opinión pública en general, los medios intelectuales, etc., en los que se pudiera crear conciencia o que pudieran contribuir a crear conciencia del problema.

En segundo lugar, la sociología tiene al respecto una función desmitificadora, consistente en poner de relieve los supuestos falsos que se encuentran subyacentes a muchos planteos, así como las pseudo-soluciones que se lanzan al mercado de las ideas como panaceas que acabarán con el problema, prácticamente sin costo o con uno muy bajo. Es, en definitiva, el ejercicio de la función crítica, esencial desde sus orígenes a la disciplina y que pone especial énfasis en lo histórico y en lo ideológico.

En tercer lugar, la sociología puede contribuir a lo que podría denominarse "tecnología social". Partiendo del supuesto, como se ha hecho en el documento, de que existe una alianza social que domina el aparato gubernamental y que se plantea como estrategia la erradicación de la pobreza, es posible, por un lado, sugerir posibilidades de inserción de los pobres en el aparato productivo y en el sistema político y, por otro, evaluar los resultados alcanzados por experiencias de ese tipo, sugiriendo modificaciones positivas para otros intentos futuros. Asimismo, existen técnicas de organización social, algunas de ellas probadas en acciones exitosas, con las que la disciplina también puede contribuir a la lucha antipobreza.

En cuarto lugar, la sociología desarrolla modelos racionales que muestran los recursos, las necesidades, los procesos y las estrategias necesarias para llevar adelante experiencias de remodelación social.

Vale decir, ¿cómo se genera el cambio social?, ¿cuáles son los elementos claves sobre los que habría que incidir a efectos de obtener las modificaciones que se persiguen?

2. La proliferación de orientaciones existentes en la disciplina tienen también una función positiva. Podría decirse que son mutuamente interdependientes y actúan como correctivos recíprocos.

Muestran diferentes aspectos de la realidad, intuyen otras realidades, permiten explorar diversas dimensiones sociales y con todo ello impiden los optimismos tecnocráticos y, también, los pesimismos ideológicos a todo trance.

3. Si bien la investigación sociológica es autónoma tanto en su método como en sus objetivos de cualquier otra, se sabe insuficiente para constituir por sí sola un corpus tecnológico adecuado para el alivio o erradicación de la pobreza, pero se considera indispensable tanto para el estudio adecuado del fenómeno, como para la elección de alternativas de solución.

Por lo mismo, las tareas interdisciplinarias que incorporen los esfuerzos de diversos investigadores en ciencias sociales (economistas, sociólogos, psicólogos, etc.) parecen imprescindibles, aunque plagadas de dificultades.

4. Para terminar, una recomendación final. Las estrategias de erradicación de la pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas se mueven todavía a nivel de los comités creados por los organismos internacionales. No parece haber tenido lugar un intento masivo de conmover a la opinión pública con la importancia del problema y de la necesidad de que los países se lancen a su erradicación. Por otro lado, no muchos gobiernos aparecen convencidos de que les sea conveniente utilizar dichas estrategias como banderas.

Lo anterior es un llamado de atención a la cautela en los planteos y a no exagerar las esperanzas de ver puestos en práctica los consejos técnicos que puedan emanar de esos comités, mientras no aparezca claramente la voluntad política necesaria para llevarlos adelante.

