85430

ARCSER
MICROFICHED

SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO

85430

IDRC LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DU CRDI
APR 24 1992
OTTAWA

CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION (CEDAI)

LAS POLITICAS SOCIALES
APORTE DE NUEVAS PERSPECTIVAS

CARACAS	VOL. 8	Nº 2	DIC. 1991

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

CENTRO DE DOCUMENTACION Y
ANALISIS DE INFORMACION

SELECCION DE DOCUMENTOS CLAVE

PUBLICACION SEMESTRAL DEL CENTRO DE DOCUMENTACION
Y ANALISIS DE INFORMACION DEL CLAD, CON EL APOYO FINANCIERO DE LA
AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACION INTERNACIONAL (AECI)
Depósito Legal pp 84-0225

CENTRO LATINOAMERICANO
DE ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

Países Miembros
del CLAD

Argentina
Barbados
Bolivia
Brasil
Colombia
Costa Rica
Cuba
Chile
Ecuador
España
Grenada
Guatemala
Guyana
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Perú
República Dominicana
Uruguay
Venezuela

Ernesto Zedillo Ponce de León
Presidente

Carlos Blanco
Vice-Presidente

Ana M. Brouwer de Du Bois
Secretaria General

David Edelman
Nuria Cunill
Juan Carlos Marcitllach
Expertos CLAD

Bernardo Kliksberg
(Jefe Proyecto Regional)
José Sulbrandt
Proyecto Regional de la ONU

CENTRO DE DOCUMENTACION
Y ANAISIS DE INFORMACION

Nuria Cunill
(Directora)

Juanita Cammarata
(Coordinadora)

Tomás Palacios
Urby Pantoja
(Coordinadores de Proyectos)

Marianela Núñez
(Analista de Información)

Carla Borraccini
(Asistente de Proyectos)

M. Daniela Magallanes
(Asistente de Documentación)

María I. Salgueiro
(Secretaria)

Calle Herrera Toro, Qta. Celmira, Sector Los Naranjos, Las Mercedes, Apdo. Postal 4181, Caracas 1010-A, Venezuela
Tlfs: 92.23.95 - 92.32.87 - 92.59.53 - Fax: 91.84.27 - Telex: 29076 SCLAD VC

PRESENTACION

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), ha sido creado por los gobiernos de América Latina y el Caribe, a efectos de integrar esfuerzos en la acción por mejorar sus administraciones públicas.

Entre los principales campos de trabajo del CLAD se halla la realización de una tarea de fondo de información y documentación, que permita recuperar en beneficio colectivo la importante masa de información de diversa índole producida por los países y, en la actualidad, limitadamente conocida y circulada entre los mismos. El Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI) del CLAD, se propone aportar a la superación de este vacío, y se orienta hacia la construcción gradual de una Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública.

Uno de los programas sistemáticos planificados por el Centro, es la edición permanente de Documentos Clave. El objetivo de dicho programa es presentar a todos aquellos vinculados con la administración pública, a nivel de trabajo profesional, investigación o docencia, documentos innovativos especialmente seleccionados para el desarrollo administrativo del sector público. Cada edición de Documentos Clave se destina a un tema específico de carácter prioritario, de manera que los receptores de la publicación tomen contacto directo con trabajos que pueden ser de utilidad para sus realidades nacionales.

Vale decir que la escogencia de los artículos que conforman cada número de Selección de Documentos Clave se hace luego de una rigurosa revisión de lo que, sobre un tema en particular, está disponible en la base documental y bibliográfica del CLAD. De esta manera es posible garantizar una publicación ajustada a los criterios de relevancia, innovación y utilidad que le han sido definidos.

En esta oportunidad se trata de ofrecer una serie de visiones alternativas a las que tradicionalmente han dominado respecto del contenido y las formas de ejecución de las políticas sociales.

Bajo esta orientación se incluyen seis documentos. El primero de ellos, preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, asume las raíces precrisis de los problemas sociales actuales en América Latina y analiza un conjunto de trabajos que ofrecen sugerencias para reformar e integrar los servicios sociales tradicionales con una visión más amplia de política social.

El segundo documento presentado, que fue elaborado por la Secretaría Permanente del SELA, aborda el problema del Estado, la sociedad civil y las políticas de ajuste y proporciona algunos elementos para la identificación de políticas sociales alternativas.

El tercer documento corresponde a un trabajo preparado por Roberto Guimaraes quien desarrolla un análisis de los condicionamientos político-institucionales de las políticas latinoamericanas y caribeñas para la superación de la pobreza.

El cuarto documento es un artículo de Carlos Franco, donde son examinadas críticamente las posibilidades de relanzar políticas y metas sociales significativas en el marco de economías en recesión y ajuste.

El quinto documento corresponde a uno de los capítulos del libro "Ajuste con Rostro Humano" patrocinado por UNICEF; en él se analizan tres de los principales medios a través de los que se puede conseguir el objetivo de las políticas sociales durante períodos de ajuste económico, a saber: aumentar la oferta de bienes y servicios sociales básicos, especialmente destinados a los sectores más pobres de la sociedad.

El último de los materiales presentados está referido a un caso particular, la descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina. Su inclusión en este número de Selección de Documentos Clave se debe a que aporta una serie de reflexiones críticas sobre la forma de ejecución descentralizada de las políticas sociales apuntando a la necesidad de evaluar más cuidadosamente los diversos aspectos involucrados.

Selección de Textos:	**Nuria Cunill**
Supervisión Editorial:	**Tomás Palacios** **Marianela Núñez**
Diagramación de Textos:	María I. Salgueiro

TABLA DE CONTENIDO

		Pág.
1.	**Políticas sociales en una era de crisis : algunas experiencias latinoamericanas** CEPAL. División de Desarrollo Social	7
2.	**Políticas sociales para América Latina y el Caribe en la década de los años noventa** SELA	19
3.	**Desarrollo con equidad : ¿un cuento de hadas para los años 90s?** Roberto P. Guimaraes	31
4.	**Participación y concertación en las políticas sociales** Carlos Franco	93
5.	**Formulación de la política social : reestructuración, objetivos, eficiencia** Giovanni Andrea Cornia	105
6.	**Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina : fundamentos y dimensiones críticas** Juan Casassus	129
	Formulario de Suscripción	149

POLITICAS SOCIALES EN UNA ERA DE CRISIS: ALGUNAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS

CEPAL. División de Desarrollo Social

Políticas sociales en una era de crisis: algunas experiencias latinoamericanas / CEPAL. División de Desarrollo Social.- Santiago: CEPAL, 1989.- 11 p.

INTRODUCCION

Al poco tiempo del estallido de la crisis de la deuda externa que se propagó por casi toda América Latina durante el segundo semestre de 1982, la CEPAL, junto con otros organismos internacionales (PNUD, UNICEF, UNESCO, OIT, etc.) empezó a preocuparse por las repercusiones sociales de este virtual colapso financiero.

Como era previsible, los deterioros sociales derivados del flujo negativo de capitales, de las restricciones al gasto fiscal, de la baja en el producto per cápita, de la caída del empleo, del estancamiento del salario en contextos inflacionarios y sobre todo, de las medidas ortodoxas de ajuste recesivo, no se hicieron esperar. Entre otras actividades, la CEPAL llevó a cabo una serie de investigaciones y seminarios sobre los impactos sociales de la crisis; en este trabajo se analiza una selección de investigaciones a nivel nacional realizadas en el marco de esta línea de trabajo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, (Véase CEPAL, 1986, 1987a, 1987b, 1987c, 1988a, y 1988b).

Con el transcurso del tiempo, por lo demás, quedan cada vez más evidentes dos aspectos fundamentales de la crisis: primero, que es una "crisis larga", sin solución inmediata, que configura ya un nuevo estilo de desarrollo de facto, más austero y problemático para muchos países de la región; y segundo, que constituye para varios países una crisis social en sentido gramsciano, es decir, una crisis hegemónica, una crisis del modelo preexistente de desarrollo y de repartir socialmente satisfacciones.

Los estudios de casos nacionales seleccionados para este análisis comparativo[1] permiten avanzar en dos frentes. Por un lado, sus descripciones de realidades nacionales concretas obligan a un tratamiento de problemas sociales específicos, más allá de apreciaciones globales sobre el costo social de la deuda. El dirigir la atención a problemas específicos hace resaltar las enormes diferencias en las manifestaciones y los niveles de gravedad que tiene la crisis social en los diferentes tipos de países en la región. Por otro lado, estos estudios iluminan, en conjunto, los aspectos estructurales de la crisis social, aspectos que requerirán de una visión estratégica de política social, y su implementación a través de reformas más o menos profundas, realizables sólo en el mediano y largo plazos.

---

1 Este trabajo es una revisión ampliada de J. Durston, "Crisis social y política social en América Latina", en **Pensamiento Iberoamericano,** No. 14, enero de 1989.

En esta doble perspectiva, destacan tres aspectos tratados desde diferentes ángulos por los autores de los diversos trabajos analizados en estas páginas: las profundas raíces pre-crisis de las manifestaciones actuales de muchos problemas sociales; las graves implicancias del carácter pro-cíclico de gran parte de los servicios sociales que operaban y siguen operando (a medias) en la mayoría de países de la región; y, finalmente, cierta convergencia en la visión estratégica que emerge de las propuestas barajadas por los diversos autores para superar los problemas sociales de carácter estructural.

1. RAICES PRE-CRISIS DE PROBLEMAS SOCIALES ACTUALES EN AMERICA LATINA

Pensar que los principales problemas sociales de mediados de los 80 son meras consecuencias sociales de la crisis financiera es una simplificación que dificulta la comprensión de estos problemas. De hecho, **Filgueira** llega a aseverar que "en rigor no existen consecuencias sociales de la crisis" sino que hay condiciones económicas recesivas "que son procesadas por los mecanismos de intermediación política, los cuales favorecen algunos sectores en desmedro de otros", y cuyos efectos se suman a los ``efectos atribuibles a políticas precedentes a la crisis y a las tendencias de más largo plazo de la economía y de las políticas sociales''.

Aunque esta formulación nos parece algo exagerada -los problemas sociales en la crisis tienen varios aspectos estrechamente asociados a las manifestaciones financieras de aquella- el punto central es válido. En gran medida, la crisis no ha hecho más que gatillar problemas sociales que estaban latentes en las contradicciones del estilo de desarrollo pre-crisis y que pudieron ser postergadas gracias, primero, a altas tasas de crecimiento económico y, después, a niveles peligrosamente altos de endeudamiento.

Estas raíces históricas de los problemas sociales ``de la crisis'' son, sin embargo, muy variables entre países en función de la combinación de: a) la etapa de la transición económica y ocupacional en que se encontraba el país y b) las políticas sociales seguidas en los años inmediatamente previos a la crisis. El mismo Filgueira señala que el Uruguay, por ejemplo, ya había completado prácticamente la transición ocupacional hacia una sociedad urbana moderna, y estaba en crisis social ya en la década anterior. Se había agotado la movilidad social por crecimiento de las ocupaciones industriales y de servicios, registrándose tasas nulas o negativas de movilidad estructural en el período 1960-1970, y un estancamiento en el perfil educativo de la juventud tanto como en otros indicadores sociales. Las reversiones en los beneficios de un **welfare state** avanzado se vieron exacerbados a partir de 1973 con ``una nueva política económico-social de corte neoliberal'' impuesta bajo un régimen autoritario. El caso de Jamaica

analizado por **Chen-Young y Aranovic**, se sitúa con el Uruguay, en la misma franja avanzada de la transición hacia la modernización ocupacional, pero sin la misma experiencia autoritaria y con un cariz menos patológico de su válvula de escape emigratoria, logrando rescatar en mejor forma los mecanismos del bienestar pre-crisis, aunque sin salvarse de profundos conflictos sociales.

En el otro extremo del abanico de la transición desde estructuras ocupacionales con dominante agrario hacia sociedades urbanas con presencia de industrias y servicios modernos, **del Valle** señala, para Guatemala, otro tipo de crisis social latente en la época pre-1982. Con un alto potencial de desarrollo debido en parte precisamente a su bajo nivel de desarrollo inicial, Guatemala, a pesar de transformaciones económicas importantes, entró en la década actual con una mayoría de la población ocupada en agricultura, con duplicación de la población total cada 23 años e igualmente fundamental, con un ``deformado espectro de oportunidades sociales... debido al carácter excluyente del crecimiento económico''. Esta exclusión se aplicaba especialmente a los grupos étnicos subalternos, situación exacerbada por el clima de violencia política, régimen autoritario de larga data, y por políticas de desarrollo que prácticamente ``excluían la problemática social''. En otras palabras, Guatemala muestra un panorama de raíces pre-crisis de los problemas sociales actuales que era casi totalmente diferente de los casos anteriores y que por ende requiere de una estrategia a futuro también diferente.

Entre estos dos extremos analíticos, los casos de México y Brasil constituyen dos ejemplos similares de nuevos gigantes industriales en una fase intermedia de la transición ocupacional, ambos fuertemente dicotomizados socialmente, con la presencia persistente de un fuerte contingente de extrema pobreza, especialmente rural o de origen rural reciente. Sin embargo, México, a pesar de sus desequilibrios y distorsiones, llevaba (según revelan los estudios de **Moreno** y de **Samaniego**) cierta herencia progresista en términos de servicios sociales públicos y de incorporación política. En Brasil, según se aprecia en el estudio de **Aguiar de Medeiros**, la satisfacción de necesidades dependía más de la rápida expansión del mercado y de oportunidades de empleo. Estas diferencias ayudan a explicar las tasas menos favorables para Brasil en cuanto a mortalidad infantil, esperanza de vida, analfabetismo, etc. y en la ``peor distribución del ingreso de los países de industrialización reciente''. Tales diferencias en estilos políticos, a pesar de similitudes con otros aspectos, se verían reflejados en las diferentes formas de enfrentar la crisis en estos dos países.

Colombia, analizado por **Parra y Jaramillo**, muestra muchas similitudes con los dos casos anteriores en cuanto a su rápida transición y crecimiento, aunque con menos persistencia en el tiempo. Su anterior sistema de alternancia en el poder se asoció con sendas fluctuaciones entre orientaciones neo-liberales y neokeynesianas. Por otra parte, ``la organización institucional del país fue rebasada por los cambios en la estructura económica y social'', que se modernizaba y se complejizaba sin que el Estado mostrara su capacidad de responder a los

complejos retos que estos cambios sociales representaban para su excesiva centralización, y para la tradicional debilidad de los mecanismos redistributivos y de participación.

El caso de Chile revela una situación pre-crisis (tanto social como política) más cercano al de Uruguay que de los otros países analizados. Mostraba, por ejemplo, una avanzada tendencia secular de baja de la mortalidad infantil (asociada con las transiciones demográficas, ocupacional y educativa) que siguió después de la imposición de un régimen autoritario. Como señala **Martínez**, esta mejoría mantuvo un alto ritmo debido también a la fuerte focalización de la atención pública, en el período reciente, hacia la infancia de alto riesgo de ``grupos objetivos'' cuidadosamente seleccionados. A la vez, sin embargo, la fuerte reducción en el gasto per cápita en servicios públicos de salud, educación, etc., llevó a una dicotomización entre los sectores que accedían a servicios y sistemas privados de salud y educación, y los sectores sociales menos acomodados que no lo podían hacer.

2. EL CARACTER EXCLUYENTE, REGRESIVO Y PRO-CICLICO DE DE LOS SERVICIOS SOCIALES TRADICIONALES

Se ha denunciado reiteradamente en los últimos años el rol excesivamente subsidiario de las políticas sociales frente a las políticas económicas. Estas, se señala, son fuertemente determinantes del bienestar social de grandes segmentos de la población pero en la mayoría de los países de la región las consideraciones de política social toman un lugar secundario en las decisiones sobre la estrategia económica. La política social suele limitarse al suministro de servicios sociales, cuya imbricación con la política económica se limita a la compensación o paliación de los efectos sociales negativos de los ciclos económicos y de las políticas económicas mismas.

Los estudios analizados aquí revelan que ni siquiera esta función relativamente modesta ha sido cumplida por los servicios sociales en la crisis. Por un lado, resalta la paradoja de la discusión sobre el impacto de la crisis en el ``welfare state'', en una región en que éste nunca ha existido, excepción hecha de algunos casos especiales como Uruguay y Cuba. **Samaniego, del Valle, Parra y Jaramillo y Aguiar de Medeiros** señalan que grandes proporciones (en algunos casos, mayoritarias) de la población con carencias quedan fuera de la cobertura de los servicios sociales de bienestar, tanto en los buenos tiempos como en los malos. **Martínez** demuestra, para el caso chileno, el carácter marcadamente regresivo de la distribución de los subsidios implícitos en el gasto social por sectores, captando el 40% más rico de los hogares el 50% del total de los subsidios en educación, salud y seguro social. En los casos de Uruguay y México (**Filgueira, Samaniego, Moreno**) se ha logrado mitigar, en algunos aspectos y en algunos períodos, los aspectos excluyentes y regresivo del sistema, pero éstos siguen siendo de la

esencia de los servicios sociales en general en la mayoría de los países estudiados.

Si los servicios sociales tradicionales tendieron a seguir los modelos de sistemas europeos, los cuales resultan demasiado caros para ser masificados en países en desarrollo, ésto se debe menos a una ceguera imitativa que a las demandas corporativas de grupos influyentes altamente organizados, por una legislación social a la altura de sus propias aspiraciones. Al mismo tiempo, las raíces decimonónicas de los sistemas de prevención y seguridad social se adecuaban a la búsqueda de una salida fácil a la pugna entre capital y trabajo, sobre la pregunta clave, ``¿quién paga''?, ya que se esperaba que el crecimiento económico mismo resolvería el financiamiento de los servicios sociales.

También el financiamiento de la seguridad mediante contribuciones de empleadores según el número de sus asalariados y mediante aportes de empleados ayudó a esquivar el conflicto sobre concentración y redistribución. Pero en la crisis profunda y prolongada quedó revelado el carácter procíclico de la mayoría de los servicios sociales públicos en general. **Aguiar de Medeiro** analiza este dilema central de la planificación social en períodos recesivos. El problema no se limita a la pérdida de ingreso de los sistemas cerrados de seguridad social, que entran en desequilibrio creciente mientras más cesantía hay. La reducción del salario real tiene un efecto similar, lo mismo que todo sistema de financiamiento ``cortoplacista'' que depende anualmente de la base tributaria del momento. El resultado es una inadecuación aguda de servicios que van desde salud a vivienda, justamente cuando se necesitan más y cuando su adquisición en el mercado se vuelve imposible para un sector pobre en expansión. Esta situación crítica se suma a un proceso crónico en algunos países de una creciente incorporación de beneficiarios, resultado de la modernización de la estructura ocupacional, al crecimiento de la PEA y a cambios en la estructura por edades, que aún en el auge económico ya llevaba al borde de la bancarrota a varios sistemas de prestación social.

3. LA BUSQUEDA DE UNA NUEVA VISION ESTRATEGICA

Parte de la riqueza de estos estudios nacionales reside en sus esfuerzos por replantear las políticas sociales, en una búsqueda exigida por la crisis social. La crisis (se ha dicho varias veces) ofrece una oportunidad, una coyuntura apropiada para realizar las reformas necesarias desde hace años, cuya larga postergación sólo había servido para ahondar graves tensiones sociales. Tales reformas no vienen fácilmente; hasta el momento se ha tratado, en general, de aplicar, con leves modificaciones, los mismos métodos de antes, aún cuando se perciba que las causas van más hondo. Como señala **Moreno**, ``En el auge se refuerza la tendencia, explícita o implícita, de creer en que la abundancia relativa y el crecimiento solucionarían los problemas sociales. En la crisis, las necesidades

imperiosas de enfrentar a corto plazo los problemas y la escasez financiera, acentúan las contradicciones de este modelo de desarrollo. Se refuerzan las preocupaciones sobre la situación social, sin resolverla".

Avanzar desde la mera preocupación con la situación social deteriorada hacia una resolución de la crisis del modelo operante de sociedad implica, necesariamente, una visión estratégica de transformación a mediano plazo. Tal estrategia se compondría, en cada caso nacional, de una combinación **sui generis** de ataques coordinados a un complejo de problemas sociales e institucionales de fondo. Los estudios analizados aquí proporcionaron descripciones de interesantes experiencias exploratorias o bien propuestas de acción para varios problemas comunes tales como el diseño de sistemas anti-cíclicos de financiamiento, de servicios de compensación; los programas de cobertura masiva; la formulación de servicios integrales para atacar al ciclo de pobreza; políticas de empleo/ingreso popular; y la democratización de los servicios sociales. Es interesante notar que cuando fueron propuestas inicialmente muchas de las propuestas de reformas de carácter profundo parecían políticamente inviables; pero ya en 1989 muchas de ellas empiezan a ser percibidas como ineludibles tarde o temprano, en aquellos países en que la crisis social ha seguido ahondándose.

El financiamiento anti-cíclico de la compensación y providencia social puede (según de Medeiros) lograrse, en países que recuperan el crecimiento, mediante la creación de nuevas fuentes de recursos de origen fiscal (en lugar de imposiciones exclusivamente a los beneficiarios y sus empleadores). Por otro lado, un sólo gran Fondo Social, con fuentes de financiamiento claramentes establecidas por ley permitiría una mayor flexibilidad y transferencias entre diferentes alocaciones según las necesidades sociales más apremiantes en un momento dado, a la vez que admitiría un mayor control por parte de la sociedad. Una propuesta elaborada en Brasil añade a esta orientación general anti-cíclica la introducción de principios de selectividad según ingreso tanto para contribuyentes como para beneficiarios de varios servicios de seguridad social, y de progresividad en las contribuciones de las empresas en función de sus ganancias operacionales anuales (y no en función del número de empleados, mecanismo que tiende a frenar la creación de nuevos empleos formales).

De los programas de cobertura **masiva**, exigidos por la misma amplitud de los sectores golpeados por la crisis económica especialmente en aquellos países con altos porcentajes de pobres y vulnerables, el tipo más común es el de ayuda alimentaria para familias de bajos ingresos. La importancia de este tipo de apoyo es innegable, tanto por las graves consecuencias de la desnutrición como por el hecho de que el 40% más pobre de las familias en México (por ejemplo), gasta más del 60% de sus ingresos en alimentos y dependen fuertemente del suministro subsidiado de maíz y frijol (**Samaniego**). Especial interés y esperanza han suscitado los programas que combinan la distribución de alimentos subsidiados con inversiones en el sector campesino, que es, a la vez, la fuente productora

principal de muchos granos básicos de consumo popular y el estrato social de mayor pobreza y desnutrición (**del Valle, Samaniego, Moreno, de Medeiros, Parra y Jaramillo**).

Sin embargo, ha sido sumamente difícil establecer tales programas de ayuda alimenticia masiva o, aún, mantener los subsidios pre-existentes, tanto por la disminución de los recursos fiscales en los últimos años como por el sesgo anti-subsidio de las políticas de ajustes impuestas en toda la región. En efecto, las políticas de precios públicos ``han perdido durante la crisis parte de su orientación social al pasar a desempeñar una función netamente vinculada al proceso de ajuste económico" (**Samaniego**). Cabe recordar, sin embargo, como un efecto social lateral de este ajuste económico, que probablemente el sector campesino ha sido beneficiado por las alzas de precios agrícolas antes suprimidos, oficialmente.

Estas limitantes de recursos para programas masivos han hecho atractivas las metodologías de focalización precisa, ya mencionada. El uso de una ``línea de pobreza" monetaria para tal propósito de selección deja fuera de los programas de ayuda masiva a un ``grupo vulnerable" (**Martínez**) muy grande: por la forma de la pirámide de ingresos en los países de la región (con una base de bajos ingresos muy ancha), cualquier fluctuación inflacionaria pequeña puede dejar arriba o abajo de esta línea (entre "pobres y no ``pobres") a muchos miles de personas. Además, como las familias ligeramente arriba de la línea tienden a desaparecer de las preocupaciones del Estado, quedan sin ayuda para muchas de sus necesidades no satisfechas. La lección parece ser que programas de atención a necesidades sociales que tienen pretensiones de ser masivos, difícilmente pueden compatibilizar esta meta con la de una eficiencia muy focalizada y excluyente.

La necesidad de un **ataque integral al ciclo de la pobreza** surge no tanto del contexto específico de la crisis sino de la percepción de que las familias pobres casi universalmente sufren un síndrome de problemas interconectados que llevan a la transmisión de la pobreza de generación en generación. El ``feedback negativo" entre las diversas manifestaciones de pobreza hace menos eficaz cualquier ayuda sectorial aislada, sea ésta de nutrición, salud, educación, etc. Por ejemplo, aunque la formación de recursos humanos propios, vía la educación, promete ser una clave para permitir que un niño salga del ciclo vicioso de la pobreza, el hecho de pertenecer a ``una población privada del capital cultural que supone la escuela, desnutrida, de niños que trabajan", con familias fragmentadas por la cesantía y falta de vivienda, hacinados, expuestos a la delincuencia y a la droga, genera una situación endémica de pedagogía de la desesperanza (**Parra y Jaramillo**). Es en respuesta a este dilema que se plantea la necesidad de ``integración de las diversas políticas sociales en vista de acciones conjuntas de los diferentes órganos y programas" (**de Medeiros**). Se ha propuesto que alguna de las instancias locales de servicios existentes con mayor presencia en la base social sirva de nexo, de coordinación entre diversos servicios y de incorporación

de la familia y de la comunidad a tal atención integral; en algunos casos esta función integradora podría ser cumplida por los centros de salud o de servicios urbanos (**de Medeiros**); en otros, especialmente en el ámbito rural, por la escuela primaria (**Parra y Jaramillo**). En todo caso, lo esencial de esta integración sería el logro de un sinergismo de aumento neto de eficacia del conjunto de programas de ataque a la pobreza.

Las políticas de generación de empleo y de aumento de ingreso de sectores populares no sólo forman parte de la política social en sentido amplio, sino en algunas propuestas, para países con grandes grupos de personas pobres, constituyen la piedra angular de una estrategia para salir de la crisis social. En México, por ejemplo, se ve mucho potencial para tal estrategia en las"formas asociativas de participación en el proceso económico" tales como ejidos, cooperativas, empresas sindicales y empresas de trabajadores. Se considera que el desarrollo de este ``sector social" de la economía ofrece una respuesta a los problemas de empleo e ingreso específicos a la crisis, una respuesta más justa al desafío del crecimiento sostenido. Sobre todo, una vez que se tiene una ``masa crítica" de tales empresas sociales, se hace posible ``una mayor integración vertical y horizontal entre diversas empresas de este sector, que multiplicaría los efectos generadores de empleo" (**Samaniego**), y que podría sostener un proceso de disminución de la pobreza y aumento de la equidad.

Tales formas asociativas tienen especial potencial en los países en que la agricultura campesina, mantiene un fuerte peso sobre todo si forman parte de un esfuerzo multifacético de apoyo a la capacidad productiva latente de este sector tradicionalmente generador de pobreza tanto urbano como rural. Romper este ciclo vicioso de reproducción de la pobreza a nivel del sistema social (además de a nivel familiar) requiere de una combinación de extensión técnica (**del Valle**), de reforma agraria de la tenencia, de una política coordinada de nutrición y producción agrícola (**de Medeiros**) y de un poder comprador de granos y precios de garantía que devuelvan viabilidad y estabilidad a la economía campesina (**del Valle**).

En otra faceta de la generación de empleo, la lucha contra la inflación requiere de una negociación amplia sobre políticas de precios, salarios y empleo, en que todos los sectores populares estén representados y en cuya resolución final se sientan partícipes (**Samaniego, Filgueira**). En este proceso tendrán que incorporarse el sector social más marginado, los campesinos; la fijación de precios alimenticios involucra un debate delicado y requiere de una infraestructura estatal de acopiamiento y regulación y, en algunos casos, subsidios (**del Valle, Samaniego**). Finalmente, una política social que no lleva a la perpetuación de una clientela pasiva y crónicamente pobre (**Martínez**) requiere de una visión de largo plazo que involucra una redistribución para la inversión en el potencial de productividad de los sectores excluidos.

Al centro de las propuestas e intentos por crear alternativas, para todos los tipos de países de la región, que sean coherentes con la gravedad de la crisis y

con los parámetros económicos estrechos que se vislumbran para el mediano plazo, está el imperativo de democratización del sistema de planificación social. Como señala **de Medeiros** ``lo que está en crisis es un modo de hacer política social que alea burocratismo, autoritarismo, privatización y centralismo".

Por ende, el anhelado ataque integral al círculo vicioso de la pobreza coordinado entre servicios sociales complementarios requiere también de un diagnóstico de ``como se reprodujo esa amplia malla de intereses que explican las distorsiones de programas y políticas sociales", **(de Medeiros)**. Y para evitar que la inyección de más recursos sólo reproduzca y amplíe patrones actuales de desigualdad, la democratización de la planificación, ejecución y control de los servicios sociales debe pasar, según el último autor citado, por una efectiva **descentralización**. Esta puede constituir una alternativa al ``modelo estatista y tecnocrático de política social que no concede espacio para iniciativas populares en cuanto a la definición de objetivos y la gestión y ejecución de los programas". Tal descentralización y democratización tendría que hacerse con la clara percepción de que ``la efectividad de la política se resuelve en los múltiples enfrentamientos locales a partir de demandas que son renovadas sistemáticamente ... y necesidades que son creadas continuamente", siempre según de **Medeiros**.

El conjunto de estos estudios deja en claro, sin embargo, que la necesidad de democratización en la planificación para transformar el modelo en crisis no se limita ni al medio local, ni a las iniciativas de grupos particulares ni al ámbito tradicional de los servicios sociales, sino que abarca también el nivel nacional y la formulación de la política pública en el ámbito económico. El análisis de las causas de los aspectos sociales de la crisis hace patente la incongruencia de recetas simplistas que proponen hacer descansar exclusivamente en las acciones privadas la solución de una crisis producto en parte de recetas anteriores de ese mismo corte. Más bien, como señala **Moreno**, ``recuperar la senda del crecimiento económico, estableciendo las bases firmes de un desarrollo social permanente y equitativo, requiere fortalecer la rectoría del Estado en la economía".

Una mayor presencia del Estado, al contrario de lo que podría ser la sabiduría convencional al respecto, es completamente compatible con la descentralización y la desburocratización. Sólo en su versión neo-liberal, libremercadista es la descentralización sinónimo de achicamiento del Estado.

Ciertamente, desde cualquier perspectiva, es urgente realizar una suerte de **perestroika** modernizante de las burocracias del Estado Benefactor, monolítico, paternalista y rígido en la dirección de mayor flexibilidad y adaptabilidad a situaciones particulares, y con mayor capacidad de respuesta y de satisfacer las necesidades reales de los supuestos beneficiarios.

Los reformadores sociales originarios de los servicios sociales europeos partieron de una visión de ingeniería social inevitablemente rudimentaria, puesto que constituía un primer paso exploratorio en un terreno desconocido. Hoy, la

herencia de ese experimento tentativo es, en América Latina, una estructura arcaica preservada por los intereses propios de la burocracia misma y por intereses aliados a ella (de Medeiros). Se reproduce una ``naranja mecánica'' inorgánica y deshumanizada, diseñada con las mejores intenciones pero con la visión errada de que sería factible legislar todo y reglamentar todo con anticipación de toda situación particular. Se producen aparatos de caridad suspicaz en que el mayor esfuerzo se orienta no a la satisfacción de necesidades sociales sino al cumplimiento de los reglamentos y a evitar la filtración de recursos hacia los no entitulados.

La descentralización y desburocratización, entonces, podrían prestar mayor agilidad y eficacia al nivel regional, a los servicios sociales vía un aumento de planificación, junto con movilización popular y canalización de fondos, y, a nivel local, una complementariedad entre agentes de diferentes servicios sociales junto con una cooperación compleja y flexible con organizaciones no gubernamentales, comunales y de parentesco. Lo que hay que subrayar es que tal redefinición de las formas de interacción del Estado con la sociedad civil y el mercado, para responder eficazmente a la crisis social, significaría un aumento de la intervención del Estado en la sociedad y la economía, con una mayor presencia regional y local de aquél en la canalización de recursos económicos y humanos, y mediante un mayor apoyo técnico y financiero a la capacidad creativa de la familia y de las organizaciones propias de los sectores populares.

En conclusión, los trabajos analizados aquí ofrecen, en su conjunto, una amplia base de experiencias y sugerencias para reformar e integrar los servicios sociales tradicionales en una visión más amplia de política social, y en una estrategia de mediano y largo plazo de transformación de sistemas sociales en crisis.

POLITICAS SOCIALES PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE EN LA DECADA DE LOS AÑOS NOVENTA

SELA

Políticas sociales para América Latina y el Caribe en la década de los años noventa / SELA.- Caracas: SELA, 1990.- 8 p.

1. INTRODUCCION

La Secretaría Permanente del SELA ha expresado en varias oportunidades su preocupación por los graves efectos que han traído aparejados la crisis y las subsecuentes políticas de ajuste sobre las condiciones de vida y trabajo de la gran mayoría de la población de América Latina y el Caribe.

De igual manera, se ha destacado en varios documentos de la Secretaría Permanente la necesidad de examinar alternativas de políticas sociales que contribuyan a atenuar o eliminar esos efectos degradantes(1).

El tema de las políticas sociales ha adquirido una creciente importancia en los últimos años, al punto de ocupar un lugar cada vez más destacado en los debates de las ciencias sociales latinoamericanas y caribeñas, así como en la discusión de las diferentes políticas públicas de la región. La causa de esto radica en que, aparte del deterioro social que han traído consigo la crisis y las políticas de ajuste en el decenio pasado, ya los modelos previos de desarrollo latinoamericano (primario-exportador primero y de industrialización sustitutiva de importaciones después) demostraron ser incapaces de resolver por sí solos una serie de desigualdades y carencias sociales de las sociedades de la región, lo que ha sido reconocido claramente por varios gobiernos, organismos regionales y agencias especializadas.

En muchas ocasiones, la referencia a la crisis se mantiene en un ámbito de argumentación estrictamente económico. Por consiguiente, las opciones y soluciones que se plantean no rebasan ese plano. Esto ha conducido por lo pronto a dos resultados: por un lado, se ha generalizado una interpretación reduccionista de la crisis, en la que no tienen cabida todavía muchos de sus elementos determinantes, sus mecanismos de propalación y su irradiación hacia los distintos planos de la realidad social. Por el otro, las políticas que se han instrumentado hasta ahora son necesariamente segmentadas, parciales y llevan a resultados no esperados, muchas veces opuestos a la intencionalidad de sus operadores.

Se puede decir que, por lo general, las acciones emprendidas hasta ahora para enfrentar la crisis han terminado por mantenerla, cuando no han contribuido a agudizarla y propalarla a otras esferas de la realidad social. Esto no significa desconocer la pertinencia de determinadas intervenciones sectoriales y de programas específicos que han atacado algunos de los problemas conflictivos y que han resultado hasta exitosos en algunos casos. Pero el carácter sectorial y la particularidad de una y otra acción hablan por sí mismos del margen estrecho en que se mueven y de la poca incidencia que tienen sobre el conjunto de la sociedad.

Ello es válido especialmente para las llamadas ``políticas sociales compensatorias'' o ``complementarias'' que han acompañado a las políticas de ajuste en muchos países de la región(2). No debe pasarse por alto que, en ciertas formulaciones extremas, se ha reconocido explícitamente que es inevitable un

cierto deterioro de las condiciones sociales a corto plazo, a fin de que mejoren las condiciones estructurales de su atención en un mañana cada vez más lejano. Dicho de otra manera, una vez que las fuerzas del mercado actúen libremente desaparecerían los problemas sociales. Esta es una vía para obviarlos, para no considerarlos como verdaderos problemas que reclaman políticas específicas.

Este mismo procedimiento está subyacente cuando se examina la disyuntiva entre estabilización y reactivación en el marco de la concepción neoliberal. En efecto, en ese contexto tampoco se reconoce que existe una real imposibilidad de superar la crisis si no se cuenta con políticas que reviertan la situación en la que viven los grupos mayoritarios de la población latinoamericana y caribeña. Es obvio que esta postura es incluso extrema cuando se privilegia la estabilización sobre la reactivación.

Los índices de inequidad en la distribución del ingreso, de pobreza extrema y crítica, de desnutrición y alimentación desequilibrados, de deserción escolar y de aumento del analfabetismo (funcional y real), de débil o nula incorporación de amplios segmentos a la economía moderna y de crecimiento vertiginoso del sector informal, de deterioro de la salud, etc., muestran un incremento impresionante durante el último decenio(3). En esta situación ya no es posible pensar en que privilegiar la reactivación sobre la estabilización resolverá los problemas sociales, precisamente porque las políticas destinadas a impulsar el crecimiento económico están marcadas por la creencia de que el manejo de las variables macroeconómicas incidirá por sí solo en el incremento del bienestar colectivo.

La instrumentación de las políticas de ajuste no sólo ha tendido a agudizar los problemas que se encontraban inicialmente, sino que ha contribuido a que las brechas entre los diversos sectores de la sociedad, que reflejan los índices mencionados más arriba, sean ahora más profundas que en los inicios de la crisis y ha influido en la fragmentación de la sociedad, hecho que se manifiesta sobre todo en la erosión de aquellos valores que se refieren a una identidad colectiva, a una pertenencia comunitaria. En efecto, cada vez son más débiles los lazos que unen a grupos étnicos o sociales que --si bien económica y socialmente están diferenciados-- en épocas anteriores lograron mantener una cierta identidad colectiva, sobre la cual, dicho sea de paso, se edificaba en muchos países el modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva.

Las sociedades latinoamericanas y caribeñas hoy en día están mucho más atomizadas, y la individualización aparente es la única característica general. Esto ha contribuido a su vez, entre otras cosas, a que se pudieran sustituir los objetivos del desarrollo por los de la estabilización.

Las políticas sociales complementarias o compensatorias profundizan además un problema que es de larga data en la región. En efecto, durante la vigencia de los esquemas desarrollistas, en los tiempos en los que el modelo de modernización de la segunda postguerra era todavía dinámico, las políticas sociales constituían acción estatal; eran vistas, por tanto, como asistencialistas y

paternalistas. Si bien se percibía la creciente complejidad de la sociedad, también se la imaginaba en una condición pasiva, donde la solución de las cuestiones sociales era un hecho técnico en lo esencial. Por ende, la iniciativa y la acción estaban circunscritas a los funcionarios que pueden manejar los presupuestos y las variables económicas, que pueden decidir lo que hay que hacer y cómo se debe hacer.

Esta visión verticalista, de profundo arraigo entre importantes segmentos societales de América Latina y el Caribe, adquiere mayor relevancia todavía en el marco del enfoque de las políticas sociales complementarias. Ocurre así algo que podría denominarse una suerte de ``despolitización de la política''; en efecto, las reivindicaciones populares, las demandas por vivienda, salud, alimentación, espacio urbano, asistencia social, control de precios, etc., son tratadas como hechos que no se sitúan en el campo de lo político y de las relaciones de poder. Se trataría, por el contrario, de temas que pueden ser abordados mediante medidas o políticas concretas, ubicadas dentro de un espacio de gestión tecnocrático.

Los efectos sobre la propia concepción democrática del Estado saltan a la vista, ya que esta despolitización implica una reducción de la participación de los actores sociales y con ello, tendencialmente, la amputación de la aptitud creadora y participativa de las sociedad.

En este contexto hay que mencionar también que la separación arbitraria entre políticas económicas y políticas sociales tiene consecuencias perniciosas.

A la luz de las consideraciones anteriores, se hace evidente la necesidad de redefinir las políticas sociales, en el marco del debate sobre la estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe.

2. EL ESTADO, LA SOCIEDAD CIVIL Y LAS POLITICAS SOCIALES

La agudización de la crisis económica en los años ochenta en América Latina y el Caribe ha estado acompañada por procesos de retorno a una u otra forma de constitucionalidad democrática en muchos países de la región, los que han logrado preservarse hasta ahora a pesar de los severos impactos sufridos por la población en sus condiciones materiales de vida(4).

Parecería existir en el presente una tendencia generalizada hacia la construcción y consolidación de sistemas políticos democráticos en la región, lo que constituiría un imperativo adicional para desplegar renovados esfuerzos en pos de la solución de los problemas sociales. En efecto, en la medida en que tal solución implica necesariamente integración y participación, es indudablemente una condición indispensable para lograr la democratización. Sin embargo, no siempre han marchado juntos esos dos procesos. Por el contrario, han seguido caminos

muchas veces divergentes: la solución de los problemas sociales no ha ido necesariamente de la mano de la democracia. En estos momentos, además, buena parte de los esfuerzos que se hacen para preservarla se dedica primordialmente a la administración de la crisis, en el sentido de lograr el control de las variables macroecómicas.

Es necesario reconocer sin embargo que el afianzamiento de la democracia está vinculado hasta ahora casi exclusivamente con su perfeccionamiento jurídico, o sea con sus elementos formales, por un lado, y con la búsqueda de la estabilidad económica, por otro, más que con su arraigamiento orgánico en los grupos y sectores sociales que podrían constituirse en sus principales soportes sociales colectivos.

El modelo económico social de desarrollo que estuvo vigente hasta que se inició la crisis a comienzos de la década de los años 80, ha dejado profundas huellas en lo que se refiere a estas cuestiones. Por un lado, suponía una suerte de automatismo, en el sentido de que se creía que los procesos de modernización económica (del sector primario-exportador y de la estructura industrial) iban a engendrar sucesivas modernizaciones de la estructura social, trayendo consigo al mismo tiempo la solución de los problemas sociales y un paulatino proceso democratizador permanente en todas las esferas de la sociedad. Es decir, fortalecía aún más el rol del Estado, ya tradicionalmente bastante importante en las sociedades de América Latina y el Caribe.

Ello condujo a una separación del Estado y de la sociedad. Este se distanciaba de aquella en todo lo que se refiere a su papel de eje de la acción política propiamente dicha. Cada vez se evidenciaba más la brecha entre la sociedad y la política, entre las demandas y la toma de decisiones. Para decirlo de otra manera, se imponía una racionalidad tecno-económica y burocrática en el Estado, en detrimento de su racionalidad política. Es ésta la esencia misma del planteamiento del ``Estado de bienestar''. Ya en los años setenta tal situación llevó a que la misma sociedad comenzara a desarrollar formas autónomas de solución de sus problemas, hecho particularmente visible en los ``movimientos sociales"(5). Esto conformaba una circunstancia en la que el rasgo más sobresaliente fue la despolitización de la sociedad, en cuanto el planteamiento de sus problemas y las soluciones que se proponían no accedían al nivel de lo político(6).

En resumen, las políticas establecidas mostraron un andar errático, que se originaba en la ausencia de un referente concreto y de una permanente interlocución entre el Estado con la sociedad, la cual, no obstante, seguía presionando sobre el primero para obtener de él algunos beneficios.

En las condiciones desatadas por la crisis, esta situación se agrava aceleradamente **pari passu** con la reducción del margen de acción estatal, lo que acentúa la impresión de que el ``Estado de bienestar'' ha llegado a su agotamiento definitivo.

La superación de todo este dilema no es asunto exclusivo del Estado y de

las políticas que se puedan impulsar desde él; tampoco es tarea aislada de la sociedad, de sus componentes y de las prácticas colectivas que se desarrollan. Se requiere, por el contrario, un movimiento conjunto que debe fundamentarse en una constante interlocución entre esos dos niveles. No se trata solamente de proponer políticas que tiendan a anticiparse a las demandas de la sociedad. Es necesario partir de la premisa de que es imprescindible una nueva concepción tanto en la elaboración y gestación, así como en la aplicación de políticas.

En otras palabras, se trata de superar en lo concreto uno de esos falsos dilemas que tanto pesan en la discusión sobre el destino de América Latina y el Caribe, o sea la contraposición excluyente entre Estado y sociedad civil, expresiones utilizadas a su vez como sinónimos de Estado y mercado.

Esta concepción debe partir del hecho de que se está frente a una nueva situación en lo que atañe tanto a las condiciones materiales como a las formas que ha ido desarrollando la sociedad para dar solución a sus propios problemas.

Debe reconocerse, además, que las políticas de ajuste vigentes se han mostrado incapaces de proponerse objetivos en el plano social, lo que implica fundamentalmente que significan un serio obstáculo para la construcción permanente y activa de condiciones apropiadas de la democracia.

Se trata, en última instancia, de recuperar un Estado político. Para ello, es necesario restablecer la comunicación entre el Estado y la sociedad, eliminar la concepción paternalista-asistencialista y clientelista de las políticas sociales, concebir los componentes sociales de las políticas estatales no como meros añadidos de las políticas de ajuste sino como elementos claves e ineludibles de un verdadero proceso de democratización.

En consecuencia, la reconsideración de las políticas sociales debe basarse en dos elementos claves: **la participación y la integralidad.** Hay que entender que los problemas sociales son la síntesis de múltiples y heterogéneas determinaciones. Deben abordarse en su totalidad, desde sus causas hasta sus formas, incluyendo todos los elementos que les son consustanciales.

Por ende, estos dos elementos son algo más que componentes de las políticas sociales; definen el carácter mismo que ellas pueden tener. Una estrategia que las incluya en ese nivel -- y no solamente como partes accesorias y aleatorias-- sería ya una genuina opción de desarrollo social y no una simple política de bienestar. Sería además, por fuerza de los efectos que tendría su aplicación, un elemento de redefinición del quehacer político con una clara orientación del afianzamiento de la democracia. Tal política de desarrollo tendría incidencia no solamente sobre los grupos y sectores sociales que directa y explícitamente aparecen como beneficiarios, sino sobre el conjunto de la sociedad.

En una circunstancia de crisis, como la que atraviesan actualmente las sociedades de América Latina y el Caribe, no cabe continuar con la vieja y gastada política de bienestar. Ella no sólo no permite la solución de los problemas (lo reseña

la experiencia de más de 25 años de un modelo de desarrollo destinado a ello), sino que se constituye en un impedimento para lograr otros objetivos de mayor importancia. Por las razones arriba expuestas, puede ser vista incluso como un mecanismo que frena tendencialmente el avance de la democratización. Las condiciones creadas por la crisis exigen, en cambio, un tratamiento de naturaleza diferente y se encargan --aunque solamente sea por la sola reducción de los recursos disponibles-- de advertir que ya no hay espacio para un enfoque de tipo meramente asistencialista.

En este sentido, integralidad no puede ser entendida únicamente como la sumatoria de acciones que se ejercen sobre determinados grupos sociales o en un área geográfica específica. El concepto debe desplazarse hacia la concepción general de la política, entendiendo como integral a la acción que busca la solución de los problemas económicos y sociales a la vez que intenta alcanzar un grado de participación política de todos los sectores y grupos sociales. Por ello, integralidad y participación no pueden entenderse sino como términos complementarios e indisolubles de una misma ecuación(7).

3. ELEMENTOS PARA LA IDENTIFICACION DE POLITICAS ALTERNATIVAS

Es posible identificar tres problemas centrales en la definición y el diseño de cualquier política (económica, social, cultural, etc.). El primero es el establecimiento de objetivos claros y precisos. El segundo es el de los beneficiarios, y el tercero se refiere a las formas de instrumentarla. Para quién o quiénes se formula tal o cual política, cuáles son sus objetivos en el corto, mediano y largo plazo, y cuál es la modalidad de instrumentarla son las preguntas que necesariamente deben tener una respuesta en la misma concepción de la política. No son aspectos aislados o secundarios: forman parte consustancial de ella, la definen y la caracterizan.

Lo anterior debe ser recordado por varias razones. Primero, por el excesivo ``tecnocratismo'' en la formulación y aplicación de políticas, que lleva a imputarles una ``neutralidad'', que en realidad no tienen. En segundo lugar, por la definición de grandes agregados sociales (niños, mujeres, campesinos) que impide una selectividad que permita definir objetivos claros, aplicación rigurosa de metodologías y evaluaciones precisas. Tercero, por el clientelismo político que se convierte a menudo en el verdadero objetivo de las políticas y que muchas veces, lleva a privilegiar la acción con grupos sociales que no se encuentran precisamente entre los más necesitados (aunque puedan ser eventualmente los más proclives a proporcionar un sustento electoral). En cuarto lugar, por el excesivo

formalismo en el quehacer político, que impide un diálogo activo en sociedad y que, por propia definición, elude la participación social. Por último, por la adopción de ``paquetes'' metodológicos que no se compadecen con la realidad a la que se van a aplicar las políticas y que generalmente no permiten la necesaria readecuación para su correcta aplicación.

En este orden de ideas y reiterando el postulado de que las políticas sociales no pueden ser diseñadas y aplicadas para atenuar solamente efectos de las políticas económicas, parece conveniente precisar algunos atributos que deberían satisfacer las nuevas políticas sociales.

Primero, deben estar inscritas dentro de un nuevo diseño de la estrategia de desarrollo. En esto parecen coincidir los planteamientos de los analistas y organismos que han dedicado esfuerzos a indagar acerca de la situación de crisis y de las alternativas políticas que la enfrentan (SELA, PNUD, CEPAL, PREALC, etc).

Segundo, tienen que liberarse de los vicios del paternalismo estatal y del clientelismo político. En el marco de las nuevas relaciones establecidas entre el Estado y la sociedad civil en las últimas décadas, las políticas sociales deben diseñarse de modo tal que su realización implique la más amplia participación de todos los sectores, grupos y clases sociales, especialmente de los que sufren su ausencia o su mera complementariedad, y de todos los niveles de la acción estatal (regional, municipal, distrital, etc.). En otras palabras, las políticas sociales deben tener un firme sustento en las propias bases del sistema democrático, de manera que refuercen permanentemente su legitimación.

Tercero , las instituciones estatales ejecutoras de las políticas sociales deben adaptarse a procedimientos de eficiencia (lograr aún con medios reducidos los mejores efectos) y de eficacia (sus acciones prácticas deben guardar relación con sus resultados). En este sentido, tales instituciones deben tener un elevado grado de prioridad en los esfuerzos por reformar el Estado emprendidos en muchos países de la región. Un requisito indispensable para ello es la coordinación efectiva de las políticas, tanto estatales como de la sociedad civil, a través de mecanismos institucionalizados como los ``frentes sociales'' o los ``gabinetes sociales'' con activa participación de los agentes extra-gubernamentales.

Cuarto, las políticas sociales deben ser diseñadas de manera tal que se entrelacen entre sí, esto es: que la realización de algunas de ellas tenga repercusión en los ámbitos de otras y que ninguna se dirija solamente a un sector específico. Por ejemplo, la lucha contra el analfabetismo o contra el paludismo no puede ser considerada aisladamente, ni en su realización ni en su seguimiento ni en su evaluación, sino en su efecto de retroalimentación con respecto a políticas destinadas a otros ámbitos de lo social y al logro de una ampliación de la democracia.

Quinto, es imprescindible que las políticas sociales cuenten con un alto grado de concertación nacional, de modo que los diferentes agentes sociales participen consciente y activamente en su ejecución. Para ello, podría ser útil

establecer un ``código de conducta'' o compromiso político que pueda ser el marco permanente de la formulación de los compromisos, deberes y derechos de los ciudadanos. Resulta obvio que semejante compromiso adquiriría una legitimación mucho mayor si fuera postulado y formalizado a nivel regional o subregional.

Por último, en vista de las dificultades financieras de los Estados de la región (lo que se ha llamado su ``crisis fiscal''), sería altamente recomendable recurrir en forma mancomunada a la ayuda de organismos internacionales, para acometer la tarea de realizar políticas sociales en el sentido mencionado. Se debería pensar además en la incorporación de organismos académicos nacionales y regionales en este cometido.

Cabe reiterar que el desarrollo social implica redefinir los términos en los que se ha venido pensando la política, incluyendo la relación entre lo económico y lo social y, por ende, entre las políticas destinadas a cada uno de esos campos. El divorcio al que se ha aludido más arriba no puede tener cabida en un planteamiento de este tipo, ya que rebasa el terreno de las acciones aisladas o sectoriales para situarse en la visión global del ordenamiento económico y social de los países de la región. Si en la base de esta concepción está la redefinción (no automática, sino conscientemente asumida por los actores colectivos) de la relación Estado-sociedad civil, no puede tener cabida aquella brecha entre lo que se hace en el plano económico y lo que se supone son las políticas sociales. Más aún, si uno de los objetivos que se persigue con esto es de orden político general, en tanto busca un afianzamiento real y tangible de la democracia.

NOTAS

1 Véase al respecto **"Las consecuencias sociales y políticas del endeudamiento externo de América Latina y el Caribe"** (SP/CL/XIV.O/Di No. 4) y **"Los impactos sociales de las políticas de ajuste"** (SP/CL/XV.O/DI No. 1).

2 Conviene dejar establecido que las políticas de ajuste en boga carecen de una valoración de los aspectos sociales del desarrollo.

3 Véase de nuevo los documentos elaborados por la Secretaría Permanente sobre esta materia.

4 Sin poder establecer relaciones causales entre estos hechos, no dejan de aparecer como un dato interesante y paradójico, aun cuando el contenido propiamente democrático de aquellos procesos constitucionales sea muchas veces escaso o débil.

5 Existe abundante litaratura sobre el particular, por ejemplo:
Cardoso, Fernando Henrique (1988): **El Estado ante la perplejidad social;**

en David y Goliat, No. 53; Buenos Aires, agosto-septiembre;

Touraine, Alain (1988): **Actores sociales y sistemas políticos en América Latina**; Santiago de Chile, PREALC (3ra,. reimpr.).

6 Quizás sea debido a esta pasividad de amplios sectores sociales que muchos de los regímenes autoritarios de esa época pudieron matenerse sin una resistencia colectiva masiva

7 Por supuesto, la atención a ciertos requerimientos urgentes de sectores especialmente afectados por la crisis y que constituyen estamentos depauperados de la población, también puede enfrentarse coyunturalmente a través de medidas de emergencia.

DESARROLLO CON EQUIDAD : ¿UN NUEVO CUENTO DE HADAS PARA LOS AÑOS 90s?

Roberto P. Guimaraes

Desarrollo con equidad : ¿un nuevo cuento de hadas para los años 90s?/ Roberto P. Guimaraes // EN: Revista Interamericana de Planificación.- Antigua.- Vol. 23 No. 90 (Abr.-Jun.1990).-pp. 7-76

No me presentes un objetivo sin estrategia, pues medios y fines se encuentran tan inseparables en ese planeta que al elegir uno escogemos también al otro. Cada sendero distinto echa luz a diversos fines.

Ferdinand Lassalle

Lo peligroso no es que el fin justifique los medios, sino que se usen medios que parecen conducir al fin, pero que, más hondamente a largo plazo, lo imposibilitan.

Juan L. Segundo

INTRODUCCION

La crisis económica que se agudiza a partir de finales de la década pasada ha puesto en tela de juicio muchas concepciones, principalmente las de corte económico, acerca del desarrollo latinoamericano. En especial, se desvanecieron las esperanzas de que el proceso de crecimiento representase la integración al desarrollo nacional de los sectores sociales subordinados.

Junto con el despertar amargo de la farra desarrollista se produjo también una resaca netamente política. En gran parte de la región las instituciones públicas se han revelado incapaces, por un lado, de hacer frente a los problemas propios de la modernización y, por otro, de promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad, la situación no es menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores aún caracterizados por la atomización y la dispersión organizativa.

Con base en un diagnóstico de este tipo, el presente ensayo intenta integrar tres elementos de las propuestas alternativas de desarrollo para América Latina y el Caribe -justicia social, reconstrucción democrática y crecimiento económico- a partir de una perspectiva no económica o, si se quiere, sociológica y politológica. Eso significa, desde luego, poner el acento en la discusión del entorno político-institucional que pueda garantizar un mínimo de viabilidad de las propuestas actuales, más que en el examen sustantivo de éstas. Pero supone, a la vez, un cierto nivel de abstracción respecto a las especificidades nacionales al interior de la región, aunque las reflexiones que siguen estén, por supuesto, ancladas en las características generales de la realidad latinoamericana y caribeña.

En definitiva, el objetivo básico es el de provocar el debate y sugerir pautas

de investigación para el estudio de los circuitos y procesos de toma de decisiones que conforman el área de la política social, así como para el estudio, en forma integrada, de las articulaciones institucionales y programáticas entre las propuestas (económicas) de alternativas de desarrollo y la formulación de políticas sociales. Considerando el objetivo propuesto, nunca estará demás recalcar el carácter preliminar, parcial y hasta polémico en que se encuentra enmarcado el argumento central del trabajo.

Para llevar a cabo los propósitos de este ensayo de interpretación de la crisis se ha ordenado el análisis en cuatro partes. Las dos primeras conforman lo que se podría clasificar como un primer intento de acercamiento político institucional a la evolución latinoamericana reciente. Es ahí donde se intenta por un lado (Capítulo 1), explicitar claramente la orientación normativa a partir de lo cual se produce un tipo de acercamiento específico a la realidad actual; reiterar el carácter estructural de la desigualdad en la región, así como la transformación de situaciones de marginalidad y de subordinación social a las de exclusión, y, finalmente, introducir una interpretación de la crisis, donde los aspectos políticos asumen prioridad en relación con las interpretaciones económicas y financieras de la situación actual. Por otro lado, sin que se pueda agotar un tema tan complejo en tan pocas páginas, se pretende también (Capítulo 2) cuestionar algunas posturas que se supone son bastante limitadas, en aras de la escasez de recursos y los alcances de una estrategia de desarrollo equitativo. A esos efectos, se pasa revista a la necesidad, tanto a nivel de teoría económica como de políticas concretas, de establecer una relación orgánica entre crecimiento económico y justicia social, y se examinan brevemente algunas cuestiones relativas a los niveles de gasto social.

La tercera parte (Capítulo 3) constituye el núcleo central del argumento; o sea, el que la viabilidad de las propuestas de desarrollo equitativo dependen fundamentalmente del entorno político e institucional en que éstas se insertan, y que para que se pueda precisar con más claridad ese entorno, se hace indispensable abocar nuestras energías al estudio de algunas dimensiones relegadas, hasta el momento, a un segundo plano. Entre éstas se incluirá el estudio de los proceso de formulación de políticas públicas en América Latina y el Caribe, una realidad económica y tecnológicamente periférica, política e institucionalmente dependiente y dominada por procesos de decisión enmarcados por la racionalidad económica; el estudio de los engranajes sociales que mueven estos procesos, de los circuitos de decisión intra y extra nacionales, de las fuerzas políticas que participan en ellos, y de la dinámica de resolución de conflictos que, en definitiva, condicionan el proceso de formulación de políticas.

La cuarta y última parte del ensayo (Capítulo 4) representa, en realidad, una consecuencia lógica, marcadamente prospectiva y propositiva, de los capítulos anteriores. En efecto, una vez colocadas sobre el tablero las orientaciones de valor que justificarían un tratamiento no económico de la crisis así como la propia

interpretación que de ahí deviene, y habiendo explorado, además, las dimensiones básicas de una propuesta de investigación y de acción donde se privilegia lo político-institucional por sobre lo económico, pareciera una evolución natural el que se tratase de poner esas distintas ``piezas'' en movimiento. El trabajo concluye, por lo tanto, con un conjunto de reflexiones, más bien sugerencias, respecto a los requisitos necesarios para la implementación de una estrategia de desarrollo social que logre cambiar las relaciones sociales que han permitido que el crecimiento económico en América Latina y el Caribe haya prescindido de la equidad para su mantenimiento.

Existen obviamente, diversas formas para ordenar una discusión como la que se pretente iniciar a través de este ensayo. Se supone que el orden elegido permite el desarrollo lógico, ``natural'', del argumento. Sin embargo, como los temas tratados no obedecen a una linealidad predeterminada, abarcando, por eso mismo, diversos subtemas y caminos analíticos alternativos, es conveniente retener el hilo central del análisis. Tal como se dijo al inicio, el trabajo tiene un doble objetivo: el de explorar las ventajas de un enfoque político-institucional para acercarse a la realidad de la crisis actual, así como el de provocar el estudio de las articulaciones entre la política económica y la política social. Pero esto no ocurre en un vacío normativo y conceptual. Es así como el análisis traspasa toda la preocupación por los tres elementos claves de las propuestas alternativas, también señalados al inicio: justicia social, reconstrucción democrática y crecimiento económico: ¿Cuáles son los límites para el logro de mayores niveles de justicia social en medio de situaciones en donde la marginalidad se transforma en exclusión? Inversamente: ¿se puede imaginar siquiera menores niveles de inequidad social en los marcos institucionales de la acumulación capitalista en la periferia? ¿En qué medida la democracia, como valor y como práctica social, tiende a representar, a un mismo tiempo, un requisito y un objeto de las propuestas de superación de la crisis? ¿Es correcto proponerse que la siempre olvidada dimensión institucional de las políticas económicas y sociales debiera, en verdad, ocupar el centro de nuestras atenciones, tanto de investigación como de la acción gubernamental? De ser así, ¿cuáles serían los lineamientos para que se empiecen a estudiar los engranajes de la decisión societal? Estos interrogantes constituyen el ``hilo conductor'' para el estudio.

Por último, conviene resaltar que este documento ha sido concebido como la continuación de algunas reflexiones introducidas en un documento anterior. Como se recogen y se reproducen , en forma esquemática, algunos de los aspectos tratados anteriormente, el lector interesado en los detalles específicos puede remitirse al texto original (1).

1. UNA INTERPRETACION POLITICO-INSTITUCIONAL DE LA CRISIS LATINOAMERICANA

Desde el pensamiento de físicos modernos de la talla de un Oppenheimer, Bohr o Heisenberg, para no mencionar a filósofos de la ciencia, como Popper, Kuhn y otros, ya está pasado de moda sostener el ideal clásico de la objetividad científica (2). Ello no significa, bajo ningún pretexto, proponer que el análisis científico se deba resumir a una simple proyección de la subjetividad el investigador; pero sí cuestiona el mito de la actividad científica exenta de valores. En definitiva, como nos recuerda Frijof Capra, los padrones que los investigadores observan en una realidad poseen una relación muy estrecha con sus propios padrones normativos y de pensamiento, con sus conceptos y con sus valores(3).

Lo anterior justifica la insistencia en subrayar que cuando se propone que el debate sobre las alternativas de desarrollo debe, necesariamente, pasar por una comprensión adecuada del proceso político-institucional latinoamericano, esa postura se fundamenta no sólo en una visión particular de la realidad, sino que, además, revela una elección de índole normativa.

a) De la necesidad de superar el reduccionismo economicista

En un momento como el actual, pareciera bastante apropiado rescatar las enseñanzas de Don Juan al antropólogo Carlos Castañeda. Decía él que un camino del conocimiento es sólo eso, uno entre un millón de caminos alternativos, y que no constituye ofensa alguna, para sí o para otras personas, abandonarlo, ``si eso es lo que te dice tu corazón''. Añade Don Juan: ``examina cada camino con mucho cuidado y atención... Pregúntate, entonces, a tí mismo: ¿posee este camino un corazón? Si la respuesta es afirmativa, se trata de un buen camino; de lo contrario no tiene mucha utilidad''(4).

No ha sido otra la intención al introducir los pensamientos de Ferdinand Lassalle y Juan Segundo en el comienzo del trabajo que la de subrayar las insuficiencias de la teoría económica cuando se la privilegia como base interpretativa para la comprensión de la realidad latinoamericana y, por añadidura, cuando se condicionan las propuestas de superación de la crisis en los estrechos márgenes de maniobra del pensamiento económico. No se trata de asumir aquí una postura crítica tan radical como la que se atribuye a Paul Streeten, quien habría dicho que los economistas se dividen en dos grupos: los que no saben nada, y los que no saben que no saben nada. Pero ya es tiempo de preguntarse, dada la situación actual, si el camino de la economía, por sí sólo, posee un corazón. Huelga decir, este ensayo supone una respuesta negativa.

En primer lugar, la economía (5) representa, entre las ciencias sociales, la que más ha intentado acercarse al ideal clásico de una disciplina exenta de

valores. No es de extrañar, por consiguiente, que los intentos de construcción de modelos econométricos ocupen un lugar destacado, desde la perspectiva económica, como método de aprehensión de la realidad; en este caso, de la realidad latinoamericana. Lo ideal pasa a ser el parametrizar todo lo que pueda ser parametrizado, para, acto seguido, establecer ralaciones de causalidad entre los distintos parámetros. La principal objeción que se debe anteponer a ese tipo de procedimiento es lo que ha dicho nada menos que Einstein respecto a las leyes de carácter matemático: ``en la medida en que se refieran a la realidad, están lejos de constituir algo correcto; y, en la medida en que constituyen algo cierto, no se refieren a la realidad''(6). No se trata de descalificar la base matemática, cuantificada y parametrizada de la economía, sino de indicar su insuficiencia para captar la complejidad de los fenómenos sociales, los cuales requieren también de una interpretación que incluya aspectos institucionales, comportamentales e históricos que no son posibles de mensurar (parametrizar) directamente.

Lo anterior conduce, en segundo término, a cuestionar la utilidad de propuestas exclusivamente económicas para la superación de la crisis latinoamericana. Para expresarlo de una manera sencilla, sería como si preguntara, frente a las diversas ``ecuaciones'' posibles para la solución de la crisis de la deuda externa, de la crisis inflacionaria, de la crisis del empleo, de la crisis de las pérdidas salariales, o de las necesidades de modernización del aparato productivo, ¿cómo se puede asegurar que los ``actores'' que se encuentran detrás de esas ecuaciones se comportarán de acuerdo con lo establecido? En otras palabras, ¿cómo se puede parametrizar el conflicto social, o más bien, las relaciones sociales que han dado lugar, en primer término, a la situación de crisis? No cabe duda de que el ``camino'' económico, por sí sólo, no posee corazón.

Para ponerlo en términos económicos, el mercado, ya sea como supuesto, o como estrategia, no responde a cabalidad a los desafíos de la disyuntiva latinoamericana. No se trata, en cambio, de anteponer al Estado como mecanismo compensatorio de las insuficiencias del mercado, lo cual respondería a la misma lógica de la racionalidad económica. Lo que se impone, si se trata de dar cuenta de la situación de miseria y de destitución económica y social de las inmensas mayorías latinoamericanas, es de un esfuerzo considerable de creatividad, hasta de humildad y de vergüenza, para reconocer que la simple repetición de recetas ancladas en el pasado no dan abasto para resolver las urgencias del momento actual (7). Por otra parte, si desde el punto de vista conceptual hay que ``poner la economía en movimiento'', no es menos urgente ``la parametrización'' de la sociología y de la ciencia política. Las propuestas de construcción, por ejemplo, de indicadores sociales, no responden a otra inquietud. Del mismo modo, la utilización de instrumentos analíticos, como las encuestas de opinión, para determinar las orientaciones de acción de los actores sociales, se impone como tarea ineludible.

En definitiva, no se puede aprehender la evolución reciente de América

Latina sin poner en el primer plano la cuestión del conflicto social, conflicto que escapa a los intentos de imponerle una racionalidad instrumental, económica, entre medios y fines, a un mundo en donde prima la racionalidad sustantiva, en donde los fines se justifican a sí mismos (por ejemplo, la justicia social o la democracia) y los medios (por ejemplo, la política económica) sólo adquieren sentido en tanto posibiliten la consecución de esos fines. Asimismo, las propuestas de superación de la crisis latinoamericana -léase, la superación de la exclusión social, económica y política- sólo adquieren sentido en la medida en que logren captar la imaginación y la voluntad de los actores dispuestos a la transformación de la realidad actual.

Quizás el término medio, o el punto de convergencia, se encuentre en la incorporación de la dimensión institucional en ambas modalidades de interpretación (y de propuesta), tanto económica, como sociológica. Es ahí donde se pone de manifiesto el conflicto social, no a partir de una lógica impuesta por el investigador o por el ``agente'' político o económico, sino a partir de las orientaciones de acción y de la lógica de los propios actores involucrados. Y es ahí donde el carácter central del ``dilema'' latinoamericano exclusión social, versus pobreza institucional- se manifiesta en toda su plenitud.

b) Crisis económica, marginalidad y exclusión social

Mucho se ha dicho y escrito ya sobre la crisis actual del desarrollo; no hay por que insistir en ella o reiterar sus manifestaciones más importantes. De hecho, la reiteración de los diagnósticos de la situación por la cual atraviesa América Latina contribuye a trivializar mucho la discusión sobre las posibilidades reales de retomar el crecimiento y, al mismo tiempo, redireccionar el estilo de desarrollo dominante. Sin embargo, sin pretender agotar o superficializar el asunto, conviene pasar revista a los signos centrales de la crisis, principalmente a sus manifestaciones socioeconómicas y políticas.

El período comprendido entre los años 1950 y 1980 corresponde al auge de las transformaciones económicas, políticas y sociales de la región (8). En esos 30 años la mayoría de los países acusó tasas de crecimiento y de urbanización considerables, y cambios en las estructuras productivas y ocupacionales relativamente rápidos, pasando de economías agrarias a economías cada vez más industrializadas y de servicios. Las ocupaciones en agricultura, por ejemplo, representaban el 54% del total y sólo alcanzan el 33% en 1980, lo cual se vio reflejado en una fuerte terciarización de la población económicamente activa y por el crecimiento de las ocupaciones en manufacturas.

El dinamismo económico de la región se reveló, además, en el altísimo nivel de crecimiento del producto, del orden del 6% anual entre 1950 y 1980. Es por ello que, pese al también alto crecimiento demográfico, el PIB per cápita creció a tasas anuales del 2,8%. En dólares de 1970, el producto por habitante pasa de 439

dólares en 1950, a 1007 dólares en 1980. En términos comparativos, América Latina creció a un ritmo más acelerado que la economía mundial (un 5,7% contra un 4,7%), superando a Estados Unidos (3,5%) y a Europa Occidental (4,2%), y siendo superada sólo por los países socialistas (6,9%) y Japón (8,3%).

Pese a ello, el proceso de cambio y de modernización acelerado ha significado no sólo la perpetuación de las condiciones de marginalidad en los estratos populares urbanos y rurales, sino la creciente transformación de situaciones de marginalidad a la de exclusión. La pobreza, que afectaba cerca del 50% de la población regional en 1960, continuaba afligiendo al 33% en 1980. El ejemplo de Brasil es ilustrativo; la economía de mayor dinamismo en la posguerra, cuyo nivel de desarrollo mal superaba al de Haití en los años 1940-1950 y que se transforma en la octava economía industrial del mundo occidental, no ha logrado reducir sus niveles de desigualdad socioeconómica. En el período de mayor crecimiento, entre los años 1960 y 1980, el 10% de los más ricos de la fuerza de trabajo ha logrado aumentar su participación en el ingreso del 40 al 50%, mientras que el 50% más pobre vio reducido su modesto 17% en 1960, a sólo 12% en 1980.

Por otro lado, la crisis actual se manifiesta en la fuerte caída de la producción y del empleo, en la aceleración y generalización de los procesos inflacionarios, y en la drástica reducción en la actividad económica, provocada por la deuda externa y por la necesidad de generar crecientes superávits en la balanza comercial. El producto interno bruto por habitante en 1984 era prácticamente el mismo que diez años antes, siendo que para algunos países el retroceso había sido de quince y hasta de veinte años (Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela, entre otros). El deterioro en la oferta de puestos de trabajo alcanza también niveles sin precedentes, con la tasa anual de desempleo duplicándose, triplicándose y hasta cuadruplicándose en Rosario, Medellín, Santiago de Chile, Montevideo, Caracas, Asunción y muchas otras ciudades latinoamericanas. Finalmente, los sueldos y salarios reales en la mayoría de los países se encontraban, en 1984 en los mismos niveles de 1970 (en algunos casos, entre el 10 y el 20% inferiores).

Pese al leve repunte experimentado por algunas economías latinoamericanas durante 1985 y 1986, la situación de crisis no presenta signos de reversión en las tendencias señaladas. En verdad, los datos relativos al período 1984-1988 demuestran que se han mantenido las cifras observadas cuando irrumpió la crisis, ya sea en relación con el PIB por habitante, en los niveles de empleo, del salario real, de distribución del ingreso y de otros indicadores socioeconómicos (9). Corresponde pues a la realidad afirmar que la década de los 80s será una ``década perdida'', y que América Latina y el Caribe, en su conjunto, ha retrocedido al inicio de los años 70s.

En otras palabras, si la experiencia dominante en América Latina ya demuestra qué la relación entre crecimiento y justicia social ha sido, por decir lo menos, conflictiva, hoy estamos forzados a reconocer que no se han logrado repartir en forma equitativa los costos de la recesión cuando se produjo la crisis.

Por el contrario, las políticas ``de ajuste'' adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad; y es más, sin dar solución al menos a la crisis financiera que las ha justificado. Como lo sintetiza muy bien el PREALC ``el costo del ajuste recayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso se tradujo en un incremento excesivo (9%) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6%) en la inversión y en el consumo de los trabajadores''. Del mismo modo, se revirtió la tendencia verificada en el período de 1960-1980 de reducción de la pobreza (del 50 al 33%), pasando ésta a afectar al 39% de la población en el año 1985 (10).

Lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanización y de transición demográfica en muchos países, nos presenta un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras que se produce una reversión en las etapas previas de incorporación y de movilidad estructural. El resultado neto ha sido el recrudecimiento de la marginación y la subordinación sociales y la movilidad a la inversa: la proletarización de los estratos medios, y el paso de la pobreza a la miseria.

En resumen, se podría avanzar la hipótesis de que el dinamismo económico de la región ha sido posible, históricamente, a costa de la justicia social, y muchas veces a costa, incluso, de la democracia. En segundo lugar, ese carácter estructural del desarrollo latinoamericano se ha visto agravado, en décadas recientes, por la exclusión absoluta -económica, social, política y cultural- de las inmensas mayorías nacionales. Si la evolución histórica de la región permitía, en la década pasada, el uso de imágenes como la de Belíndia, para describir (para el caso del Brasil) las condiciones en que ocurre el desarrollo latinoamericano (11), en la actualidad caminamos quizás hacia el modelo sudafricano. En efecto, la desigualdad ocurre, por lo tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los ``incluidos''; en cambio, la situación actual se aproxima mucho más a la del apartheid, de una ruptura drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre los incluidos (la minoría) y los excluidos (la mayoría (12). En estas circunstancias, las propuestas de ``ajuste estructural'', de ``transformación del aparato productivo'', de "reinserción en la economía mundial" y otras (tengamos claridad a ese respecto), se refieren exclusivamente a la minoría ``blanca'' de los incluidos, algunos más iguales que otros, algunos dominantes y otros subordinados, pero todos, en definitiva, incorporados al proceso de desarrollo. La inmensa mayoría ``negra'', "indígena" o ``mestiza'' sigue afuera, incluso, de esas propuestas; es decir, no ha sido tocada por la hada madrina de nuestros análisis.

c) Formación del Estado, proceso político y movimientos sociales

Por otra parte, la crisis del sistema político, cuyas raíces se remontan a la

no resolución - a través de los intentos populistas, desarrollistas, reformistas y otros- de la crisis de dominación oligárquica de inicios del siglo, encuentra en la presente situación económica y social un excelente caldo de cultivo para su profundización y expansión. Si algunos países parecen señalar una tendencia de agotamiento del período autoritario y de tránsito a la democracia, en otros, el imperio del arbitrio por encima de las normas de convivencia democrática persiste sin perspectivas de solución en el corto plazo; de tal suerte, que ya a finales de la década de los 80s la región todavía no ha encontrado el camino de la estabilidad democrática.

Para captar mejor el primer aspecto mencionado, es decir, la crisis del sistema político, conviene remontarse a la formación del Estado nacional en la región (13). En la mayoría de los países, el Estado se superimpone o precede a la formación de la sociedad nacional. La primera situación corresponde, a grosso modo, al caso de la colonización de la América Hispánica, en donde la imposición del ordenamiento institucional español se da por encima de una masa indígena considerable en términos cuantitativos y con niveles de organización social que superan en complejidad hasta la de la misma España. Ya en la América Portuguesa el Estado condiciona la propia formación de la sociedad; en parte, por la existencia de una población indígena escasa y dispersa, y, en parte, por su baja diferencia social.

En un caso, la construcción del Estado y de la sociedad se da en forma conflictiva e inestable en un marco en que los sectores más organizados condicionan y limitan la acción estatal; en el otro, el Estado impone sus propios límites a la formación de una sociedad por lo general desarticulada y desprovista de poder de negociación frente a las instituciones políticas y de gobierno. Aunque cada situación histórica produzca rasgos específicos, lo cierto es que de ambos procesos han resultado características generales que todavía siguen vigentes: la hipertrofia estatal, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo.

En resumen, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; una organización del proceso de toma de decisiones de acuerdo con los intereses particularistas de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos por la acumulación y distribución del excedente. Todos estos aspectos contribuyen a la hipertrofia de las funciones estatales y, como se verá más adelante, tienen una gravitación especial para la planificación económica-social posible en America Latina.

El segundo aspecto importante para caracterizar, desde el punto de vista sociopolítico, la crisis del desarrollo latinoamericano tiene relación ya no tanto con la formación social de la región, sino con el propio proceso político en las décadas recientes. Como se mencionó, la crisis del sistema político tiene su raíz en la no resolución de la crisis oligárquica y en el surgimiento de regímenes populistas y desarrollistas durante los años 1930-1960 y, en cierta medida, hasta la actualidad.

Los propios fundamentos del populismo ya traían el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter, en parte "policlasista", su indefinición "orgánica" en cuanto a un proyecto de sociedad determinado, así como su orientación de cambio en, y no del orden establecido, llevó a que los regímenes populistas no pudiesen más que postergar, sin resolver, de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico. El desarrollismo fue, hasta cierto punto, un intento de afrontar las insuficiencias propias a la opción populista. Se buscaba en especial superar la incapacidad de los regímenes populistas de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento y la formulación de estrategias de desarrollo de largo plazo. Es así como los regímenes de corte desarrollista promueven una acción aún más decidida del Estado a través de un fuerte crecimiento del gasto público hacia proyectos de desarrollo de infraestructura económica, productiva y social.

A partir de los procesos de cambio acelerado en las estructuras económica y social de la mayoría de los países de la región, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a agudizar la hipertrofia estatal, intrínseca a nuestra formación social, puso en definitiva en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para asignar recursos cada día más escasos. En verdad, la crisis financiera que empieza a finales de la década pasada sólo ha profundizado los conflictos entre el Estado y la sociedad y al interior de ambos, provocando la virtual inmovilización de diversas proyecciones estatales en las esferas económica y social.

La evolución reciente en muchos países demuestra que esa ruptura entre el Estado y la sociedad, y entre la sociedad civil y la sociedad política, sigue sin perspectivas de solución, con importantes repercusiones en la articulación y representación de intereses. Tanto las huellas de un largo período autoritario, con los regímenes militares, como la inestabilidad que caracteriza los procesos actuales de reconstrucción democrática, apuntan hacia la misma dirección. En primer lugar, la sociedad latinoamericana sigue atomizada y con diferentes niveles de organización, y, pese a la creciente capacidad de movilización de los grupos sociales, la sociedad civil no ha logrado proyectarse en la sociedad política. Por otra parte, la propia sociedad política (partidos políticos, poder legislativo, procesos electorales) todavía no refleja la pluralidad de intereses presentes en la sociedad, haciendo que prevalezcan prácticas clientelistas y corporativistas de articulación de demandas.

Un tercer aspecto que caracteriza a la crisis del desarrollo latinoamericano tiene relación con la aparición o, más bien, el resurgimiento de amplios movimientos sociales cuyo vigor y orientación varían de acuerdo con cada situación nacional pero que parecen ocupar un espacio tan permanente como el de la propia crisis (14). Aunque en muchos casos los movimientos sociales tiene su origen en la toma de conciencia de las contradicciones sociales en el mundo del trabajo, lo que explica que el concepto mismo de movimiento social haya sido aplicado inicial-

mente al movimiento sindical, obrero y campesino, es cierto afirmar que éstos aparecen hoy a partir de la condición subalterna del poblador en la ciudad y no en su condición dentro del mundo del trabajo (15). Las manifestaciones más novedosas de las movilizaciones populares actuales gravitan, por lo tanto, en torno a la esfera del consumo. Se orientan básicamente a cuestionar la acción estatal en la distribución de bienes de consumo colectivo que, si bien afectan más a unos que a otros, dependiendo de la posición que ocupan en la estructura ocupacional, atañen a todos los individuos en cuanto ciudadanos.

Al lograr la politización, por así decirlo, del conflicto social, estos movimientos confieren a la lucha por los derechos sustantivos de ciudadanía -salud, vivienda, educación-, en oposición a los derechos formales -de pertenecer a partidos políticos y participar en procesos electorales-, un carácter de lucha por la democratización en la distribución de esos servicios. La democracia pasa, entonces, a significar algo más que un conjunto de reglas convenidas para la elección de gobernantes, lo que antes definía el campo de la acción partidista e imponía sus límites a los movimientos sociales en la medida en que su reivindicaciones suponían una instancia superior de mediación, abriendo paso al clientelismo de los períodos populistas y al predominio posterior de la mediación burocratizada.

Al presentarse como ``nuevos" instrumentos de acción política directa, que permiten no sólo reconocer la existencia de los sectores oprimidos, sino transformarlos -como actores sociales y políticos relevantes- en los propios sujetos de la democracia, ellos traspasan el ámbito, por ejemplo, de los partidos y de los sindicatos. Ya no se trata simplemente de miembros de una determinada categoría ocupacional o de un grupo con intereses específicos y orientaciones ideológicas comunes, sino de individuos que se definen por su posición de privación de necesidades básicas. Al contrario de la acción sindical, no se trata de organizar individuos a partir de la posición que ocupan en el proceso productivo, sino de movilizarlos a partir de desigualdades que tienen relación con el consumo público. Por último, los movimientos se articulan en función de una o varias reivindicaciones colectivas, definidas según carencias comunes y definiendo, a la vez, las más variadas ``colectividades" (mujeres, usuarios de determinados servicios, cooperativistas, etc.).

Lo anterior asume especial importancia, no sólo para entender el carácter de la crisis política, como, particularmente, para el éxito de los procesos de transición en curso. Como ha señalado Mario dos Santos, ``en la medida en que los actores sociales estén involucrados directamente en el proceso de toma de decisiones y el Estado deje de ser el único responsable -y por ende, el único soporte- de esas últimas, se gestaría un compromiso mayor con el mantenimiento del sistema político"(16).

2. LAS RELACIONES ENTRE POLITICA ECONOMICA, DESARROLLO SOCIAL Y EQUIDAD (17).

Hace sentido, a partir de la interpretación introducida en esta oportunidad acerca de la crisis del desarrollo latinoamericano, que los ideales de libertad, justicia social y equidad recobren vigencia en el período actual. En efecto, la evolución económica y sociopolítica de la región pareciera indicar la necesidad urgente de superar la disyuntiva entre progreso material y equidad. En otras palabras, se debiera reconocer que acumulación, distribución y ciudadanía constituyen no sólo procesos inseparables, sino que, además, son sincrónicos, forma y sustancia de un mismo proceso histórico.

a) Política económica y justicia social

En respuesta, en parte, a ese tipo de razonamiento, así como a las críticas al tratamiento excesivamente economicista de la crisis, surgieron alternativas, como las propuestas presentadas por la CEPAL en su Conferencia Extraordinaria celebrada en Ciudad de México en 1987, en donde se privilegia el concepto de ``equidad funcional''(18). El núcleo del argumento era que las políticas sociales dirigidas hacia una mayor equidad contienen una dimensión que excede el marco normativo de la justicia distributiva y deben ser atendidas, por consiguiente, ``como insumos para un ajuste económico que sea dinámico y duradero, y para el objetivo de promover economías productivdas y capaces de competir internacionalmente''.

En ese sentido se invertía la proposición desarrollista clásica de que la equidad era responsabilidad de la política social y que ésta buscaba corregir las distorsiones del proceso de crecimiento económico. La justicia social en la distribución de activos e ingresos pasaba a ser vista como ``funcional'' al proceso mismo de crecimiento.

Sin embargo, la perspectiva adoptada en el presente ensayo supone que quedan todavía cortas las propuestas de equidad funcional. Desde luego, porque la realidad demuestra que los desafíos son mucho más complejos, lo cual exige una transformación aún más radical del razonamiento económico. Por otra parte, al definirse a la equidad como ``funcional'' al desarrollo y no como un fin en sí misma, se sigue atrapado en la racionalidad formal económica, en circunstancias en que la lógica social supone otro tipo de racionalidad sustantiva en donde se invierten los términos de esa ecuación: el crecimiento debe ser funcional a la equidad, y no al revés. En verdad, buena parte de la ``crisis de la planificación'' reside precisamente en eso, en su encapsulamiento en un tipo de racionalidad antitético a la resolución de los conflictos sociales. Los resultados están a la vista.

En primer lugar, la evolución reciente en América Latina indica que el

crecimiento económico ha prescindido, en los hechos, de la ``funcionalidad'' de la justicia social para su realización. Si la realidad obliga a reconocer que el proceso de crecimiento ha sido una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un desarrollo socialmente justo, hoy estamos forzados a considerar que las prespectivas de tasas de crecimiento muy bajas, incluso negativas, imponen aún mayores desafíos a la puesta en práctica de políticas económicas que promueven la equidad.

Según informaciones de la CEPAL (19), y postulando la posibilidad de materializar las hipótesis más optimistas para retomar el proceso de crecimiento de las economías latinoamericanas, el ingreso por habitante podría recuperar, al inicio de la próxima década, los niveles observados en 1980; hoy se sitúan, como ya se ha mencionado, entre los niveles alcanzados en 1960 o 1970, según el país. Del mismo modo, el nivel de industrialización será equivalente al registrado en los inicios de los 70s. Por otro lado, hacia el año 2000 deberemos sumar 145 millones de nuevos habitantes a los que existían en 1985; eso equivale al surgimiento de un nuevo Brasil en América Latina, con la consecuente presión por la satisfacción de necesidades básicas crecientes, especialmente, en lo que se refiere a la asistencia maternoinfantil, a la vejez y a otros grupos y áreas específicas, acrecentándose aún más el ya agudo déficit social.

Las proyecciones sobre empleo, pese a su relativa inexactitud, tampoco permiten conjeturar un futuro mejor o más equitativo para los habitantes de la región. Se estima que habrá que crear cerca de 100 millones de nuevos puestos de trabajo de aquí al final del presente siglo, o incluso, más que eso, dependiendo del incremento en las tasas de participación femenina en el mundo del trabajo. Suponiéndose que la productividad de la mano de obra creciera un 2% anual en los próximos 15 años, la absorción de empleo sería del 0,3%, mientras que la población económicamente activa seguiría creciendo a una tasa del 2,8% anual. Aún tomándose en cuenta que este conjunto de hipótesis requiere un crecimiento anual mínimo de 4,8% del producto interno bruto, lo cual de por sí ya es optimista, se podría esperar que nada menos que el 60% de la PEA a ser incorporada hasta el año 2000 se encuentre sin ocupación (20).

En segundo lugar, el proceso de crecimiento económico no ocurre en un vacío social. Cualesquiera que sean los diagnósticos que fundamenten las propuestas de política económica, hay que examinar las distintas opciones económicas globales que a menudo se proponen para la superación de los problemas actuales y sus implicaciones para la consecución de los objetivos de equidad o justicia social. A título apenas de ejemplo, se podrían mencionar las opciones de integración latinoamericana vis a vis la reinserción de las economías latinoamericanas en la llamada nueva división internacional del trabajo.

Desde luego, no se trata de opciones opuestas, mucho menos excluyentes. Se podría afirmar, incluso, que, en un mundo como el actual, América Latina no puede dejar de integrarse cada vez más a la economía-mundo. Sin embargo, las

políticas económicas que privilegian los mercados nacionales y la integración y complementariedad entre éstos a nivel regional poseen una afinidad mucho mayor con los objetivos de equidad que las opciones aperturistas hacia el mundo desarrollado. Sólo para mencionar un aspecto, éstas ponen el acento en el desarrollo tecnológico en los sectores más dinámicos de la economía, los cuales permitirían, se supone, no perder contacto con la dirección de las transformaciones a nivel mundial; pero a la vez, tienden a perpetuar un perfil de demanda de bienes y servicios característico de un modelo concentrador de recursos y excluyente en su base social. Por otra parte, una política económica orientada a la distribución de la riqueza puede implicar menores tasas de crecimiento del producto, precisamente por la reorientación del proceso de acumulación desde los sectores más dinámicos hacia sectores con mayor atraso relativo o de hecho excluidos del desarrollo, pero presenta, sin duda, mayores posibilidades en cuanto a su sesgo distributivo.

En cualquiera de los casos, lo que hay que tener en claro es que las acciones en la esfera de la producción que se orienten a elevar el nivel de vida de los sectores económica y socialmente subordinados sólo adquieren sentido en la medida en que se destinen específicamente a aumentar la producción y la productividad de esos sectores. Eso es radicalmente opuesto a considerar que una determinada opción económica se justifica por la maximización de ventajas comparativas, tanto al interior de la economía nacional como de ésta en relación con la economía mundial, y que el componente equitativo se satisfaga a través de transferencias directas e indirectas a los sectores menos favorecidos. Más que eso, hay que desmistificar de una vez las posibilidades de un desarrollo con equidad en la institucionalidad vigente. Constituye un hecho insoslayable que en las condiciones del desarrollo capitalista en la periferia, y en base a la desigualdad estructural existente en América Latina, la mantención del modelo exportador es incompatible con la justicia social. La ``reinserción en la economía mundial'' sólo es factible si se mantienen los niveles relativos de exclusión social.

En tercer término, desarrollo social no se confunde con política social. Desde el punto de vista estrictamente social, cabe formular el mismo razonamiento aplicado a la política económica; o sea, el preguntarse cómo debiera expresarse la preocupación por la equidad en la política social: en educación, salud, vivienda y seguridad social. Por el momento, aunque la situación actual reviste gravedad, las políticas sociales deben proponerse algo más que una cruzada para disminuir la pobreza.

No hay duda de que seguirá la pobreza en la región. Se estima que a finales del siglo existirán 170 millones de habitantes, cerca de un tercio de la población total, viviendo en situación de pobreza. Un 20% de la población urbana, y nada menos que la mitad de la población rural, estará constituída por pobres en el año 2000 (21). En algunos países, entre tanto, la línea de pobreza se encuentra tan cerca del ingreso medio, que cualquier acción orientada a superar la pobreza excede los

límites de la política social y se confunde con el propio proceso de desarrollo. Una orientación marcadamente antipobreza de la política social se presenta como prioritaria y hasta indispensable, pero no puede ser considerada como suficiente en sí misma. Pedro Vuskovic ha sido tajante sobre este aspecto, al concluir que ``en la perspectiva de las próximas décadas, no hay posibilidad alguna de erradicar la pobreza extrema sin cambios significativos en la distribución del ingreso; ninguna tasa de crecimiento global alcanzable podría ofrecer tal posibilidad sólo por la vía de la expansión del sistema económico.''(22).

En resumen, crecimiento y equidad, si bien no pueden ser considerados necesariamente como sinónimos, tampoco se les puede atribuir un carácter contradictorio o antagónico. El resultado más o menos equitativo de políticas económicas alternativas depende por consiguiente, mucho más de la voluntad política de hacer de la justicia social el norte y el requisito, tanto de la política económica como de la política social, que de las características intrínsecas de éstas. Supone una afinidad instrínseca, casi teleológica, entre crecimiento y justicia social, se acerca mucho más al contexto de un cuento de hadas que a una interpretación de base empírica de la realidad actual.

b) *Gasto público social, gasto militar y disponibilidad de recursos*

El debate en torno a una estrategia de desarrollo que logre superar los abismos de poder y de riqueza entre diferentes estratos socioecgnómicos contiene, necesariamente, la interrogante de la disponibilidad de recursos para su implementación; sin embargo, discurrir sobre los requerimientos financieros subyacentes a un modelo de crecimiento con equidad, equivale a transitar sobre un verdadero campo minado. Las posiciones al respecto son tan dispares como lo son la cifras que se manejan para sustentar distintas interpretaciones y propuestas. De todos modos, como se verá enseguida, se puede avanzar el concepto de que la preocupación por la equidad pasa de largo, por las supuestas imposibilidades de carácter financiero.

De acuerdo con estudios recientes (23), entre 1950 y 1980 el ingreso bruto por habitante en América Latina y el Caribe se incrementó dos veces y media, con tasas de crecimiento anual del orden del 2,8%. Pese a que esta ha sido una evolución bastante favorable, principalmente si se la compara con otras partes del mundo subdesarrollado o, incluso, del desarrollado, ello no se ha visto reflejado en una reducción de los niveles de pobreza relativa en la mayoría de los países de la región. Se tiene así que la participación del quintil más pobre de la región en el ingreso total, que ya era bastante reducida en 1960, con 3,1% se redujo a 2,3% a comienzos de la presente década. Por otro lado, las estimaciones, no permiten vislumbrar signos de que la tendencia verificada hasta hoy pueda revertirse a futuro, de persistir, por supuesto, el modelo de crecimiento actual.

En base a esta lectura del desarrollo reciente y de las perspectivas de

mediano plazo, se podría sugerir que las desigualdades socioeconómicas en América Latina y el Caribe se vinculan mucho más a la distribución de los resultados del crecimiento que a la insuficiencia de recursos o falta de dinamismo de las economías nacionales. De ser cierta esta interpretación, a diferencia de otra regiones del mundo subdesarrollado en Africa o Asia, el mayor obstáculo para promover la equidad en América Latina radica no tanto en la escasez de recursos o en la necesidad de un incremento previo del ingreso global, sino en la distribución de recursos y activos que de hecho ya están disponibles.

Otra forma de acercarse a la cuestión de los recursos necesarios para materializar la preocupación por la equidad es analizar el comportamiento del gasto público social en los países de la región. Ello se justifica en la medida en que el gasto social es considerado a menudo como un importante mecanismo compensador de la distribución del ingreso existente. La interrogante en este caso deja de ser si la disponibilidad de recursos constituye en verdad un obstáculo en la búsqueda de mayor justicia social, pasando a tener importancia el significado del gasto público social en términos redistributivos.

El gasto social representaba en 1982, en términos promedios, un 9% del producto interno y cerca del 40% del gasto público total en los países latinoamericanos (24). Los países industrializados, en cambio, asignaban tres veces más de su producto que América Latina a los sectores sociales, y éstos representaban un 60% del gasto total. Sin embargo, las diferencias entre los dos grupos podría ser explicada, en parte, por el nivel de desarrollo relativo. En efecto, si se comparan los porcentuales relativos al PIB solamente entre los países latinoamericanos, se observa que la misma distancia que separa a la región, en su conjunto, del mundo desarrollado (9.0 contra 27,1%) se repite en los países con modernización avanzada (Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela, con 14,7%) y aquellos con modernización incipiente (Bolivia, El Salvador, Guatemala y Honduras, con 4,5%). Por otro lado, existen países, como Uruguay y Chile, en los que el gasto social como proporción del PIB es equivalente o incluso superior al de países desarrollados como Suiza, Estados Unidos y Canadá (alrededor del 20%).

El análisis de los niveles del gasto social como porcentaje del producto permite sugerir algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, tomándose la región en su conjunto y comparándola con los países industrializados, pareciera que la parte del producto asignado a los sectores sociales se revela inadecuada en la mayoría de los países, habiendo pues que aumentarla. En segundo lugar, considerándose que ésta se relaciona íntimamente con el grado de modernización alcanzado por el país, se podría decir que, si bien la proporción no parece adecuada en términos globales, ella refleja en cierta medida las posibilidades reales en cada país.

Finalmente, reforzando lo que ya fue señalado anteriormente, y de cierto modo calificando lo que acaba de decirse, un incremento en los niveles relativos del gasto social depende mucho más de la redistribución de los recursos

existentes que de un mayor desarrollo económico. Ello se comprueba por el hecho de que países con niveles semejantes de gasto público total (alrededor del 20% del PIB), como lo son Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras y Perú, y con distintos niveles de desarrollo (por ejemplo, el PIB por habitante de Brasil es cuatro veces el de Bolivia), presentan profundas disparidades en los niveles relativos del gasto social. El de Costa Rica es casi cuatro veces superior al de Bolivia, tres veces el de Perú, el doble del de Honduras y una vez y media el de Brasil.

El incremento de los recursos destinados a la política social no parece, por consiguiente, estar fuera de las posibilidades de la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, algunas investigaciones realizadas al inicio de la presente década indicaban que un aumento entre un 4 y un 5% del producto nacional bruto de los recursos fiscales orientados a los sectores sociales sería suficiente para aminorar los problemas más apremiantes de la pobreza (25). Conviene recalcar, desde luego, que esta cifra equivale a lo que América Latina ha estado transfiriendo al exterior por concepto del servicio de la deuda en los últimos años. Por otro lado, un estudio realizado por Marcelo Selowsky sobre la base de datos del Banco Mundial, indica que una transferencia de fondos de esta naturaleza hacia el gasto social tendría efectos bastante reducidos en el nivel de crecimiento global (26). De acuerdo con Selowsky, una transferencia del 5% del PNB provocaría una disminución de la tasa de inversión en 2,5 puntos porcentuales y una reducción en la tasa de crecimiento de sólo 0,5%.

A título indicativo de esos cambios se podrían comparar los niveles del gasto social militar en relación con el producto interno bruto y el gasto total. Pese al recaudo con que se debe considerar las cifras sobre los gastos militares (27), los datos tienden a indicar que una transferencia de producto del sector militar hacia los sectores sociales contribuiría en verdad a mejorar el financiamiento de éstos. En algunos países, como el Perú, donde el gasto militar representaba en 1982, una vez y media el gasto social (7,2 y 4,8% del producto, respectivamente), una transferencia como la propuesta produciría resultados impresionantes. En el otro extremo se ubica Costa Rica, cuyos niveles del PIB asignado a los sectores sociales es 20 veces superior al gasto militar (12,6 contra 0,6%), por lo que cualquier cambio en esa área produciría un efecto sólo marginal.

Sin embargo, los países que más se beneficiarían de una distribución más equitativa entre los dos rubros son precisamente los que presentan mayores necesidades y donde el déficit social es más agudo, o sea, los países clasificados como de modernización incipiente. Mientras que para los países desarrollados de la región la relación entre el gasto militar y el gasto social (tanto como parte del PIB, como del gasto total) era en 1982 de 2 a 1 o hasta de 3 a 1, para Bolivia y para los países de América Central existe prácticamente paridad entre los dos tipos de gasto. Es de suponer, por lo tanto, que una reducción considerable de los gastos militares en esos países podría producir resultados dramáticos en la construcción de sociedades más equitativas.

En lo que guarda relación con el impacto social en la distribución de la riqueza, los estudios disponibles apuntan en la misma dirección(28). Los gastos en educación no presentan el mismo grado de progresividad que los de salud en muchos países, ello se debe principalmente a los recursos destinados a la educación superior, que en algunos casos absorben una proporción significativa del gasto total en educación. A esto habría que agregar que el acceso a la educación superior es limitado y que en su mayoría los estudiantes que alcanzan dicho nivel provienen de las familias de mayores ingresos. Los gastos en seguridad social, pese a que consumen la parte más importante del gasto total, tienen efectos distributivos limitados. Por lo general, los grupos más desfavorecidos reciben un aporte neto inferior al que obtienen los grupos de ingresos más altos. Finalmente, los efectos distributivos del gasto en alcantarillados, agua y vivienda son también limitados, principalmente debido a la escasa cantidad de recursos dedicados a esos sectores (en promedio, el 8 y el 1% del gasto total respectivamente).

En resumen, pese a la necesidad de incrementar los recursos destinados a los programas sociales, los cuales han sido aún más castigados por las políticas de ajuste, la reforma institucional de las organizaciones y de los programas del área social se impone como tarea prioritaria y de mayor impacto en el largo plazo. Como lo señala un estudio reciente del Banco Mundial, Brasil nos revela la paradoja de presentar niveles de gasto social más altos que el de otros países de desarrollo económico equivalente y, al mismo tiempo, tener los peores indicadores respecto a la calidad de vida de su población. Ello se explica, de acuerdo con ese estudio, por dos razones principales: en primer lugar, los recursos no han sido dirigidos efectivamente hacia los sectores más pobres y más vulnerables de la sociedad; de hecho, una porción considerable de esos recursos es utilizada para subsidiar el consumo de los grupos de ingresos más elevados; en segundo lugar, sobresale la mala gestión de los recursos públicos por las unidades responsables de los programas sociales, así como la falta de coordinación y articulación entre éstas (29).

Por otro lado, sin desmedro de las propuestas para un mayor aporte del producto hacia el gasto social, así como para una mejor distribución de recursos del gasto público total hacia los diversos sectores sociales, hay que reconocer que, si bien el gasto público social tiene potencialmente un efecto redistributivo, sin embargo, este tiende a beneficiar más al sector formal-moderno de la economía, a los centros urbanos y, en general, a los sectores de altos ingresos. Ello sugiere nuevamente las dificultades mucho más de índole estructural que de disponibilidad de recursos para armonizar el crecimiento con la equidad. En definitiva, el simple incremento de los recursos destinados a los programas sociales, sin una reforma institucional profunda, tendrá como resultado la reproducción de los padrones de desigualdad preexistentes, para no decir su profundización.

Vale mencionar, a ese respecto, los análisis de PREALC sobre el impacto

global de los programas públicos de transferencia de recursos hacia los sectores de más bajos ingresos (30). En Chile, por ejemplo, cada peso distribuido por el sector público a los grupos de menores ingresos, considerando los efectos multiplicadores que la redistribución tiene sobre el sistema productivo, significa que éstos terminan percibiendo 1,04 pesos, mientras que el quintil superior recupera 75 centavos. Por el contrario, si el grupo superior fuera el destinatario de una transferencia de igual monto, éste terminaría recibiendo 1,64 pesos, mientras que el quintil inferior sólo recuperaría 3 centavos.

Por consiguiente, asignar una parte más significativa del producto a los sectores sociales, transformar la distribución del gasto público total, especialmente en lo que respecta al gasto militar, y redireccionar los programas sociales hacia los grupos más desfavorecidos de las sociedades latinoamericanas, no parece anteponerse a imposibilidades de carácter económico. Sea cual fuere la óptica desde donde se consideren los requerimientos de recursos para la puesta en práctica de políticas equitativas, uno se ve obligado a convenir que los principales obstáculos no se encuentran en la necesidad de generar mayores excedentes.

El desafío mayor ha sido y sigue siendo político-institucional; es decir, cómo transformar el funcionamiento de las economías latinoamericanas de modo que se pueda distribuir más equitativamente el excendente generado y de modo de permitir así la incorporación social, económica y política de importantes grupos de población. No se puede ocultar el hecho de que éste es un desafío netamente político, lo cual hay que afrontar a través de la construcción de nuevas alianzas entre los grupos sociales, de modo de proveer la base de sustentación y de consenso para los cambios sugeridos. Tal como se indicó, la preocupación por la equidad no se subordina a supuestas restricciones de carácter financiero.

3. FORMULACION DE POLITICAS SOCIALES: ACTORES SOCIALES, BUROCRACIA Y PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

En los capítulos precedentes se pusieron de relieve los aspectos sociopolíticos de la evolución reciente en la región, así como las insuficiencias de un enfoque exclusivamente económico para la superación de la crisis y para la construcción de alternativas más equitativas de desarrollo. Los elementos discutidos hasta aquí, tales como el carácter reduccionista de las propuestas económicas, el agravamiento provocado por la crisis y por las políticas de ajuste, de situaciones de subordinación a las de exclusión, la inexistencia de una relación orgánica, desde el punto de vista de la justicia social, entre la política económica y la política social, y el incremento y reorientación del gasto público y del gasto social, todos ellos apuntan al tema de los requisitos institucionales para un nuevo

modelo de desarrollo.

Tomando en cuenta que éste ha sido uno de los campos menos explorados por la investigación social en los años recientes, los comentarios sobre el proceso de formulación de políticas públicas, en general, y de políticas sociales, en particular, tienen por objetivo más bien el de insinuar las ventajas de la incorporación de la dimensión institucional al debate (31). Importa subrayar que cada una de las reflexiones introducidas a seguir amerita, de por sí, un estudio específico y más detenido. Por ejemplo, en la sesión sobre el comportamiento burocrático se sugieren diversos ``postulados'' sobre el proceso de decisiones públicas. De acuerdo con lo que acaba de decirse, cada uno de esos postulados debe ser entendido como una ``conclusión'' del análisis precedente, pero, a la vez, como un ``punto de partida'' para el estudio de decisiones concretas en países específicos.

a) Características del proceso de formulación de políticas públicas

La formulación de políticas públicas puede ser entendida como un proceso social para transformar demandas societales en opciones políticas. Constituye, en más de un sentido, el meollo mismo de la actividad política. Los grupos y clases sociales están todo el tiempo focalizando su atención en problemas específicos y diciendo la mejor forma para resolverlos. Tales problemas pueden ser de naturaleza material, como vivienda, transporte, alimentación o abastecimiento de agua, pero pueden estar vinculados a necesidades o aspiraciones intangibles, difícilmente mensurables, como lo son los derechos políticos, la libertad de credo o la calidad de la vida.

Por otro lado, considerando que la ``mejor'' solución para un problema puede ser definida de acuerdo con distintos criterios y a partir de intereses de distinta naturaleza una vez que se adopte una decisión en cualquier área de la acción pública, el propio proceso de formulación de políticas crea nuevas necesidades de elección entre cursos de acción alternativos. Si, por ejemplo, la solución individual para los problemas de locomoción en una comunidad prevalece en relación con sistemas de transporte colectivo, ese ``resultado'' dará inicio a la toma de decisiones en otras áreas: la distribución espacial de la población, los tipos de energía necesarios para echar a andar los medios de transporte elegidos, así como el acervo de recursos naturales necesarios para la fabricación de autos, autobuses, trenes y barcos, y para la mantención de calles, carreteras, ferrocarriles, y puertos.

Además, el proceso de toma de decisiones es ante todo, un proceso societal, conductual e histórico. Cuando se afirma que la ``sociedad'' se ha ``decidido'' en favor de los automóviles privados en lugar de otros medios de transporte público, no se desprende necesariamente de ello que la mayoría de sus miembros, mucho menos cada individuo, haya elegido de manera racional o consciente que esa sea la mejor línea de conducta; tampoco se puede indicar en

forma precisa el momento determinado en que esta decisión pueda haberse hecho. De este modo, formular y llevar a la práctica políticas públicas es un proceso conductual informado por los valores, las aspiraciones, las creencias y los prejuicios de los actores más importantes: individuos, grupos, clases, ejecutivos de empresas, burócratas gubernamentales, legisladores y miembros de partidos políticos. Pero es también social, porque está condicionado por las características (estratificación, normas, tradiciones) del entorno social en que tiene lugar la formulación de políticas, y porque los resultados están destinados a afectar a segmentos importantes de la comunidad, por no decir a la comunidad entera. Por último, muy raras veces las decisiones públicas se toman todas a la vez. En la mayoría de los casos, la política pública se deriva del efecto acumulativo de decisiones que se han producido en forma consciente o involuntariamente durante un largo período; es decir, que además, de ser sociales y conductuales, las políticas públicas son también el producto de la historia.

Normalmente, cuanto más amplia sea el área cubierta por una determinada política, más cerca de esa descripción estará su proceso de formulación. Del mismo modo, cuanto más complejas sean las ramificaciones de una política particular, más difícil se hace la identificación de las dimensiones que conforman su formulación y puesta en práctica. Si estas observaciones parecen aplicables a la mayoría de los campos de análisis de políticas, son de capital importancia para lo que se podría clasificar como políticas ``blandas'', como sería el caso de las políticas sociales (32).

Este enfoque de investigación respecto a las políticas públicas en general provoca un profundo escepticismo respecto a las posibilidades de una evaluación acabada y ``objetiva'' de cualquier política; mucho menos de políticas ``blandas'' como las sociales (33). Lo que llamamos una "teoría" o un "modelo analítico" es, a menudo, un orden arbitrario impuesto a los procesos en marcha. En este sentido, el presente análisis en tan especulativo como cualquier otro enfoque del estudio de la política pública.

En el mundo del análisis de las políticas ``duras'' se suele hablar con mayor precisión de ``actores'', ``espacio institucional'', ``reglas de juego'', "formulación", ``ejecución'' o ``evaluación'', como si esos procesos efectivamente existieran. Pero en el mundo real de las decisiones societales (para la desesperación de los cientistas sociales positivistas) no todos los resultados, por ejemplo, suponen objetivos, funciones y estrategias. Sigue siendo un hecho que el producto de las decisiones públicas está mucho menos directamente relacionado con la solución de un determinado problema que lo que nos gustaría suponer a la mayoría de nosotros. En lugar de eso, la abrumadora mayoría de los resultados de políticas es determinada por la compleja red de alianzas, obligaciones, rivalidades y por supuesto, mucha confusión, incompetencia y ambición, que penetran en el mundo de los gobiernos, de las empresas, de los grupos de intereses, de los partidos políticos y de las organizaciones comunitarias.

Como ocurre con cualquier política pública, cada una de las políticas sociales se deriva de una necesidad de llegar a decisiones políticas y llevarlas a la práctica, en este caso, para dirigir la atención de la sociedad hacia las necesidades que materializan algunos de los derechos de ciudadanía, la mejoría de la calidad de la vida de la población, o, simplemente, hacia las condiciones que garanticen la reproducción de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, al igual que en la mayoría de las políticas, algunos intereses serán favorecidos respecto a otros. Sin embargo, mientras se supone que el análisis de las políticas gubernamentales permite una identificación más clara de los "ganadores" y los "perdedores", las políticas sociales son mucho más difíciles de tratar a este respecto. Además, los resultados de las políticas sociales no son susceptibles de medición directa o individualización, por lo menos no tan claramente como en el caso de las políticas económicas. Se pueden medir, es cierto, los resultados inmediatos de, por ejemplo, las políticas relativas a la educación o la salud, e identificar cuáles son las clientelas que obtienen mayores beneficios de las decisiones que se adoptan en estas esferas, sin embargo ¿qué grupos sociales en particular pueden obtener ventajas inmediatas gracias a que se reduzca el nivel de deserción escolar, o que se prioricen las acciones de medicina preventiva?.

Finalmente, tal vez una de las dimensiones más sobresalientes de las políticas sociales es que éstas se refieren mucho más claramente a un determinado proyecto de sociedad que las políticas económicas, las cuales poseen más bien el carácter de instrumentalizar el futuro trazado por la colectividad. Ello, importa destacar, además de las dificultades para individualizar y cuantificar a cabalidad los resultados y los beneficiarios finales de todas las políticas sociales, significa que el análisis del ``progreso social'' de una colectividad no tiene sentido en sí mismo; se hace necesario referirlo al propio proceso social o al padrón de resolución de conflictos presente en la sociedad. Para ponerlo en términos sencillos, la cobertura de los servicios de enseñanza básica en circunstancias en que sea limitado el acceso a la educación superior, sólo puede ser evaluada en el contexto de la "decisión de la sociedad" en pos de la universalización educativa. De igual modo, un análisis del fracaso relativo de las políticas de salud, medido, por ejemplo, a partir del número de médicos por habitante o del nivel de recursos públicos invertidos en la construcción de hospitales, en presencia de un sistema masivo de medicina preventiva y comunitaria, tiene poca validez.

En este punto en especial, la expresión ``políticas sociales'' es inexacta y gravemente engañosa. No nos estamos ocupando de sectores específicos de la acción gubernamental, aunque muchos caigan en la trampa de creer lo contrario. Lo ``social'' atraviesa todos los demás sectores de la actividad pública; por consiguiente, al tratarlo por separado, sin vincularlo al proceso de toma de decisiones económicas, se frustran los objetivos del desarrollo. De igual modo, aplicar las mismas herramientas metodológicas que generalmente se utilizan para analizar otras esferas de la política pública es sumamente cuestionable, además

de ser impracticable. Debido a que un acabado y completo análisis de las políticas sociales exigirá el estudio de todas las políticas públicas, difícilmente se podría esperar llegar a conclusiones significativas.

Como este ensayo tiene la pretensión, además de ofrecer una interpretación no económica para la crisis actual, de sugerir un determinado tipo de enfoque político-institucional para el estudio del proceso de toma de decisiones en el ámbito de la política social, se hace necesario un breve comentario sobre los métodos de investigación. Quizás una de las metodologías más apropiadas para el estudio de la formación de políticas sociales sea el que nos ofrece el llamado ``análisis de sistemas''; no tanto las formulaciones iniciales de esa modalidad de análisis, sino sus interpretaciones más recientes (34). Eso significa poner menos énfasis en los aspectos netamente funcionales de la política pública y dar más atención a los procesos reales de interacción social e institucional, así como en los sectores involucrados en él.

En ese sentido, los trabajos de Siedman, Halperin y Allison representan un salto cualitativo de consideración respecto al análisis sistémico tradicional (35). Lo que es metodológicamente común a los estudios que adhieren a esa línea de investigación es, en primer lugar, centrar el estudio de la política pública tal como éste se manifiesta a través del comportamiento de las organizaciones públicas - en la medida en que éstas tienden a reproducir el orden social-, y en segundo lugar, poner de relieve la cultura o la esencia de la organización. Se entiende la ``cultura'' de una organización como la combinación de sus valores, misiones, rutinas, capacidades y acciones; no cómo esos elementos son determinados por un orden analítico impuesto por el investigador, como sería el caso en el tradicional análisis de sistemas, sino cómo ellos son definidos y percibidos por los propios actores que participan en el juego organizacional.

Esa perspectiva ya se ha revelado como de gran utilidad para comprender los resultados, especialmente los resultados ``no intencionales'', de la política pública, con importantes implicaciones para investigadores, políticos, legisladores y burócratas. Su valor metodológico se deriva de proporcionar al analista un conjunto de preguntas que, de hecho, orientan la recolección y organización de informaciones obtenidas a través de documentos y entrevistas. Por otra parte, el uso de los métodos de investigación del comportamiento burocrático para deslindar los circuitos de decisión de la política social tiene por requisito el estudio de las organizaciones concretas en áreas específicas de la formulación de políticas y en una realidad nacional determinada. Antes de que se disponga de un número suficiente de estudios de caso se torna muy difícill derivar patrones generalizables para el conjunto de América Latina y del Caribe. Con todo, se debe llegar a tener una comprensión inicial de los procesos de toma de decisiones en el área social, aunque sea provisionalmente, antes de poder abordar los detalles concretos de la formulación de políticas en este campo.

b) La especificidad de lo social en América Latina: el contexto institucional, la multiplicidad de actores y el proceso político

Se ha reiterado en diversas oportunidades que la discusión acerca del desarrollo social, o de la formulación de políticas sociales concretas, requiere un tratamiento político e institucional más bien que económico. En la política social se encuentra en juego mucho más que el simple arreglo u ordenación de la acción pública en un determinado campo. Es el concepto de ¿desarrollo mismo el que está siendo puesto en tela de juicio. Es más, una política social que vaya más allá de la lucha contra la pobreza y la correspondiente reducción de los efectos regresivos de las llamadas políticas de ``ajuste'', por importantes que sean ciertamente estas dos dimensiones, a menudo implicará redefinir, o por lo menos redirigir, el modelo de desarrollo. El reconocimiento de esta faceta de la realidad latinoamericana exige que los analistas se pregunten: ¿desarrollo de qué, para quién y a qué costo?.

El carácter general y al mismo tiempo específico de los problemas sociales pone de relieve también los fundamentos políticos de la toma de decisiones en esa área. Porque no podemos ocuparnos de todos los problemas a la vez, estamos obligados a escoger determinados aspectos o problemas para concentrar en ellos los esfuerzos gubernamentales. Sin embargo, al hacer tal cosa y separar cualquier aspecto en particular de la política social, seguramente provocaremos controversias jurisdiccionales, tanto dentro de las instituciones burocráticas y societales como entre las mismas. Ellas se suman, desde luego, a los problemas derivados de una aplicación a las complejas relaciones sociales de lo que Herbert Simon llama ``racionalidad limitada o circunscrita'', o sea la capacidad limitada de la mente humana en comparación con la gama de problemas a los que necesita hacer frente (36). Como resultado, lo que a menudo se consideran criterios ``técnicos'' (pautas, reglamentos, normas) tendrán que ser pactados; es decir, negociados políticamente.

Otra característica importante de las medidas públicas en el campo social, entendido éste como la lucha contra las desigualdades en el acceso al poder y la producción y consumo de bienes y servicios, se deriva de las dificultades de medir directamente sus resultados para la sociedad en su conjunto. Del mismo modo, las políticas sociales difícilmente pueden ser sujetas a una individualización precisa de sus resultados, aunque se deban individualizar sus objetivos. Como se ha señalado recién, ¿cómo se puede medir a cabalidad los beneficios de niveles más reducidos de deserción escolar?. ¿Cuál es la parte que le corresponde a una persona de la mejor calidad de la vida en el campo, con la consiguiente reducción de la presión por servicios sociales en las áreas urbanas? Por útimo, se ha llamado la atención sobre el hecho de que cualquier análisis del proceso de formulación de la política social sólo adquiere sentido cuando está referido al proceso social global o al proyecto de sociedad, si se quiere.

Estas cuatro dimensiones -que las políticas sociales ponen en tela de juicio al modelo de desarrollo, que generan controversias jurisdiccionales, que no son fácilmente cuantificables ni individualizables, y que responden a modalidades específicas de resolución del conflicto social- conducen hacia una característica crucial del contexto en que se definen los problemas sociales. Dentro del marco cultural del capitalismo periférico, donde prima la racionalidad económica, funcional o adjetiva (en contraposición a la racionalidad sustantiva), la política social es muchas veces ``disfuncional'', antipática, molesta y desagradable. No sería por otro motivo que se habla de la "inversión" económica y del "gasto social" del "crecimiento" económico y de la ``carga'' social.

Las políticas sociales se acercan mucho a las políticas relativas al medio ambiente, a los recursos naturales y al desarrollo tecnológico -clasificadas aquí como políticas ``blandas" - y se destacan de las demás políticas públicas (``duras''), por ser ``las aguafiestas''. Las políticas tradicionales, tales como las que se aplican en la agricultura, en la industria, en los servicios (pero también en ciertos aspectos, en la educación, en la salud pública o en la vivienda), obtienen su legitimidad con objetivos ``positivos''. Todas ellas proporcionan algo a la sociedad. Además, la aplicación de esas políticas se transformará, más tarde o más temprano en beneficios tangibles para individuos o grupos fácilmente identificables; por el contrario, las políticas ``blandas'', como las sociales, se dirigen a la colectividad en su conjunto, incluidas las ``colectividades'' que no han nacido aún.

Además, la política social es característicamente "compensatoria" o ``negativa'', en comparación con otras políticas, ya que a menudo hace hincapié en los efectos secundarios negativos de la aplicación de políticas" positivas''. Por otra parte, algunas políticas ``negativas'', tales como las fiscales y tributarias, también ``penalizan'' a algunos grupos, mientras favorecen a otros. Pero esas políticas sostienen que su legitimidad proviene de las facultades coercitivas, que les ha otorgado la sociedad. A nadie le gusta pagar impuestos, pero todos están de acuerdo en que los gobiernos necesitan ingresos para llevar a cabo sus programas, y todos esperan beneficiarse de dichos programas. Las políticas fiscales son consideradas también como poderosos mecanismos para promover una distribución igualitaria de los recursos, de modo que la mayoría de las personas cumple con ellas; en cambio, con las políticas sociales ocurre justamente lo contrario. Aun cuando la supervivencia de la sociedad nacional o el mantenimiento de la estabilidad democrática pueda ejercer una fuerte influencia coercitiva, los gestores de la políticas social no tiene cómo recurrir a la intimidación. Su legitimidad está fundada, por lo general, en la necesidad de armonizar aspiraciones dispares e intereses sociales bastante diferenciados.

De este modo llegamos al centro de los dilemas institucionales que enfrentan las instituciones encargadas de formular políticas sociales y que luchan por implementarlas. Por una parte, su postura o actitud debe ser la de un adversario, casi por definición. Por otra parte, los encargados de tomar decisiones se ven

forzados a ejercer la persuación y el convencimiento en un proceso de aprendizaje continuo. No sorprende que se requiera mucha más voluntad política para quebrar la inercia de las políticas relativas al bienestar social que la que se necesita en otros campos de la acción pública. Por los mismas razones se requiere mucho menos influencia política en el otro lado para alcanzar una situación de virtual estancamiento e inmovilizar las actividades y los programas orientados hacia el progreso social.

En una calle de Río, en el punto culminante de la revuelta estudiantil de 1968, se podía ver un rayado en un muro que expresaba con gran claridad las cargas de situaciones excesivamente políticas; decía lo siguiente: ``los que permanecen en el medio sufren la acción paralizante de los extremos''. Eso se aplica, por cierto, a la situación de las políticas sociales en general, y en particular a América Latina y el Caribe. Es de naturaleza de las políticas ``blandas'' no permanecer en el medio. Si el contexto de los problemas sociales es conflictivo, no importa desde donde se les aborde; la cuestión decisiva resulta ser, por lo tanto, si el conflicto está o no siendo bien administrado. Hemos visto indicaciones de que las tensiones intrínsecas del proceso de desarrollo reciente no han sido bien administradas en la región; por el contrario, la forma como la mayoría de los gobiernos ha ``administrado'' la crisis sólo agrava los conflictos y posterga su resolución.

La negociación que permite que cualquier conflicto sea ``administrado'' y resuelto presupone la existencia de actores que compartan un control más o menos equivalente de los recursos políticos. Nada podría estar más lejos de esta suposición que la actividad política en la región en general y entre las instituciones que mueven el circuito de decisiones gubernamentales, en particular. A un lado se encuentran las clases y grupos socioeconómicos que se han favorecido con el estilo de desarrollo vigente y que no tienen la disposición de compartir el control de las instituciones que les ha permitido apropiarse de los resultados del crecimiento a costa de la exclusión social de la mayoría. En el otro se encuentran los estratos más desposeídos de la sociedad que luchan por aumentar su control sobre los recursos y las instituciones públicas de modo de actualizar el derecho que sus necesidades se reflejen en las decisiones colectivas respecto al desarrollo. En algún lugar, probablemente arriba, se encuentran los representantes de las estructuras estatales, cuya lógica de acción responde mucho más a los intereses de los grupos hegemónicos en la sociedad.

De este modo, los ``actores'' que intervienen en la política social latinoamericana han dispuesto de un poder desigual, lo cual hace que la situación sea ``no conflictiva'' y al parecer no exija grandes recursos administrativos y de poder para su no resolución. Los agentes del Estado preparan el escenario para la mediación, pero ellos mismos fijan unilateralmente los límites de esa negociación. En dicho escenario, los problemas sociales son estrechamente divididos en compartimientos estancos por la tecnoburocracia, y en él los ciudadanos no pueden expresar sus intereses individuales y de clase.

Los límites institucionales para negociar conflictos relativos al desarrollo social pueden resumirse de la siguiente manera: los dirigentes nacionales no reconocen que la viabilidad de la nación y la estabilidad del sistema democrático dependen de una estrategia de desarrollo socialmente sostenible, más bien, los criterios relativos al desarrollo social son supeditados mayormente a los intereses de la seguridad nacional, que son definidos militarmente. Además, el rápido crecimiento económico tiene elevada prioridad respecto al bienestar y a la justicia social; y como si fuera poco, la tecnoburocracia y la élite empresarial comparten una orientación ideológica hacia la asignación privada de los recursos que conforman el patrimonio de la sociedad en su conjunto. Como se puede inferir fácilmente, se trata de un tipo de guerra sin posibilidad de ganar, un conflicto en el que sólo un lado está armado.

Por supuesto, la situación no es tan mala como parece; en realidad, ¡es mucho peor! Se puede sostener, no sin razón, que en una situación como la de América Latina - un conjunto de sociedades ``estatizadas'' empotradas muchas veces en un orden patrimonial -, la mayoría de los conflictos, así como toda posible negociación, ocurren dentro de la élite gobernante, más bien que por conducto de actores políticos independientes. Esa es precisamente la razón por la que el conflicto no es administrado en absoluto. El número de actores dentro de cada segmento de la burocracia gubernamental impide de por sí o dificulta eficazmente las tentativas de cooperación entre las organizaciones públicas (37).

c) Comportamiento burocrático e intermediación tecnoburocrática

Desde el punto de vista de los actores sociales postergados en el desarrollo, un requisito básico para garantizarles una parte más equitativa de los frutos del crecimiento es la capacidad de organizarse autónomamente. Corresponde pues a la realidad afirmar que la justicia social se confunde con la organización social autónoma. La implementación de una opción estratégica por la equidad así entendida supone, por lo tanto, un proceso de negociación permanente en un contexto conflictivo entre el Estado y las instituciones que constituyen la sociedad civil. Sin embargo, tanto los programas de desarrollo impulsados desde el Estado, como las estrategias de participación de los sectores sociales excluidos, se actualizan a través de algún tipo de ordenación burocrática, casi siempre una organización pública.

Por otro lado, la burocracia, en un sentido más real que de ideal weberiano, representa un microcosmo de la sociedad. De ser así, la idea de una administración pública simétrica, neutral, sin faccionalismos, y disociada de la política, se revela no sólo como un mito, sino que, además es perniciosa para la sobrevivencia de una sociedad abierta, pluralista y más justa, principalmente en los países que todavía no se han consolidado como sociedades nacionales. Si le agregamos a esa constatación el hecho de que en nuestra región el Estado antecede en muchos

sentidos a la sociedad, se justifica plenamente una incursión por las características del comportamiento burocrático, puesto que factores situacionales y políticos propios de las organizaciones influencian decisivamente las políticas y programas de desarrollo de índole equitativa, y por ende, participativa (38).

Desafortunadamente, dadas las características, tanto del contexto de los problemas a que se refieren las políticas sociales, como de los actores que intervienen en la formulación de éstas, algunos de los ``principios'' vastamente aceptados del comportamiento burocrático dificultan aún más el surgimiento de políticas coherentes en este campo. El primero y más importante de dichos postulados puede ser resumido a través del enunciado de una ley: ``la visión de un burócrata depende de la ubicación de su oficina'' (39). Significa que la posición asumida por un determinado administrador acerca de cualquier tema estará siempre condicionada por su posición en la estructura de gobierno, así como por la cultura de la organización a que pertenece. Tal como se señaló recién, la cultura de la organización burocrática refleja su historia institucional, ideología, valores, símbolos, prejuicios profesionales y padrones de comportamiento cristalizados a través de su existencia.

Lo que se intenta subrayar aquí es que existen conflictos entre los valores y estrategias de participación y de justicia social planteados por grupos, muchas veces reducidos, de técnicos y planificadores interesados en promover cambios de consideración en la sociedad y el contenido autoritario de los valores y estrategias tradicionales todavía vigentes en la sociedad en su conjunto y especialmente en el Estado. Los comentarios de Dudley Sears ilustran muy bien esto:

``Un chiste corriente en los medios internacionales ralata el intento de un economista progresista, nacional o extranjero, de vender reforma agraria, industrialización, un sistema de recaudación de impuestos más eficaz, un sistema escolar más abierto o una mayor independencia del poder extranjero, precisamente a un gobierno cuya razón de ser es evitar que eso suceda o, por lo menos, limitarlo a su mínima expresión''(40).

Un ejemplo de que la visión de un burócrata en materia de política está limitada por el visor de la cámara de su agencia u organismo ha sido ofrecido por un célebre economista de la región que sucesivamente encabezó el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Planificación en su país. Como Ministro de Hacienda fue un decidido opositor de la construcción de una costosa y discutida vía férrea para transportar el mineral de hierro desde el interior del país hasta el puerto más cercano; mientras ocupaba ese puesto, la construcción se prolongó interminablemente. Bajo un nuevo gobierno, este respetado técnico se convirtió en Ministro de Planificación. Una de sus primeras declaraciones públicas fue dedicada a defender la urgente necesidad de llevar a su término la propuesta vía férrea, a la luz de la importancia que revestía ampliar la capacidad industrial del país, aumentar las ganancias de las exportaciones y otros argumentos.

¿Es este un típico ejemplo de cómo funciona el gobierno en los países

subdesarrollados? ¿Estaba este ministro fuera de juicio? Tonterías; simplemente estaba actuando como un buen burócrata. Como Ministro de Hacienda había tenido que preocuparse primordialmente de los gastos; él controlaba las puertas al banco del gobierno o a la máquina impresora; había tenido que evaluar cada proyecto sobre la base de su costo. Debido a que la vía férrea consumiría cientos de millones de dólares del Tesoro Nacional, había "tenido" que oponerse a ella. Más tarde, en su calidad de Ministro de Planificación, ``vio" las cosas de manera diferente. El paisaje que se aprecia desde esta ventana está dominado por el crecimiento económico y el desarrollo, y todo lo que realce o acreciente esos dos procesos deber ser apoyado. El ferrocarril generaría ingresos por exportaciones en un momento en que el país estaba comenzando a sentir el peso de sus obligaciones financieras, de manera que nada era más ``lógico" que luchar para que la vía férrea llegara a su término.

Esta breve ilustración de la burocracia en acción es útil, porque muestra cómo manifiesta su lógica la ``política burocrática" al nivel más elemental. Nada de lo anterior es exclusivo de la sociedad latinoamericana. En los Estados Unidos se han efectuado varios estudios que demuestran en qué forma los burócratas acomodan la política en una medida mayor que lo que creen los políticos y altos funcionarios ejecutivos, como actúan de manera autónoma en un grado en que la mayoría de nosotros, incluidos los burócratas, nos negamos a aceptar (41). Si a todo ello se agrega una gran dosis de conducta arbitraria, absurda y autoritaria, causada por la formación de la sociedad y el Estado latinoamericano, se logrará una imagen más completa.

Una ilustración estructural y más general de la Ley de Miles puede encontrarse en la forma en que se formulan y se implementan determinadas políticas. Un ejemplo, a estas alturas clásico, del fracaso de las políticas públicas, que puede ser atribuido a la falta de consideración previa de las variables institucionales, es el que nos ofrecen las políticas de vivienda de corte social. Normalmente, el principal mecanismo de implementación de éstas se encuentra en manos de un organismo financiero. Hay que comenzar subrayando la contradicción presente en los propios términos como se plantea el problema. Si el mercado pudiera atender, de acuerdo con sus criterios de racionalidad, las demandas sociales de vivienda, la intervención del Estado impondría una racionalidad distinta, en la que los aspectos sociales prevalecerían sobre los financieros. Ahora bien, ¿qué sucede al proponerse, tal como ocurre en diversos países, un Banco Nacional de Vivienda como principal mecanismo para la ejecución de tal política? La respuesta es simple: deja de haber una política social de construcción de viviendas.

Sucede que un banco es administrado por banqueros, y un banquero que no logre invertir sus recursos con una tasa de ganancia aceptable es simplemente incompetente, un mal profesional, aunque sus acciones puedan estar inspiradas por los valores sociales más elevados. El resultado final es que poco a poco, el proveer vivienda a bajo costo para los estratos populares, y los nuevos financia-

mientos pasan a orientarse hacia las capas medias y altas, las que pueden garantizar un grado de rentabilidad al sistema como un todo. Cuando se propone el retorno a la política original, concebida con la mejor de las intenciones, el sistema en su conjunto se ve enfrentado a la posibilidad muy real de quiebra. Ilustraciones como ésta no faltan en el área de las políticas sociales, y los sistemas, por ejemplo, de ``crédito educativo'' o de ``medicina privatizada'' sólo comprueban lo dicho.

Esto es precisamente lo que ha ocurrido en muchos países de la región. Tal vez algunos sostengan que la descripción anterior simplifica demasiado el problema, que los problemas con que tropiezan las políticas sociales son complejos y que diversas variables contribuyen a que se produzcan repetidos fracasos en estas esferas. Tienen razón; sin embargo, lo que se quiere subrayar en el presente documento es que algunos aspectos como los que se acaban de mencionar son igualmente decisivos para explicar el fracaso de las políticas que requieren de una organización burocrática para su formulación y aplicación.

Las observaciones precedentes acerca de los actores que intervienen en la formulación de las políticas sociales, el contexto en que tiene lugar su ``actuación'', y las leyes que rigen su desempeño, permiten introducir otros dos componentes de políticas burocráticas que revisten capital importancia para la política social. El primero consiste en que mientras más discutible o polémica sea una política más probable es que jamás sea formulada del todo y, de llegar a serlo, jamás será llevada a la práctica. Si esto no se explicara por sí mismo, sólo se necesitaría examinar las razones por las que raras veces se ha aplicado una reforma agraria completa y generalizada en los países de la región. Por las mismas razones, las decisiones que implican intereses antagónicos y que pueden ser postergadas serán aplazadas indefinidamente (42).

Desafortunadamente, las políticas sociales son, por definición, de carácter polémico, y entrañan, necesariamente, intereses sociales y económicos dispares, a menudo opuestos. En realidad, se podría sugerir un corolario, tanto de la Ley de Miles como de las dos leyes mencionadas recién: el principio del mínimo aceptable. Debido a que los intereses que intervienen en las políticas sociales a menudo son conflictivos, se intentaría siempre llegar a una "fórmula de transacción": alcanzar un mínimo común denominador. El problema es que ``mínimo'', en este caso, significa ``el menos poderoso''.

d) El conservadurismo dinámico como estrategia de resolución (tecnoburocrática) de conflictos

Como señala acertadamente Francis Rourke, los burócratas son incapaces de gobernar solos, pero su papel o función estratégica en la formulación de políticas significa que tampoco ``nadie en la política moderna puede gobernar sin ellos''(43). Si ello es efectivo en el contexto norteamericano, lo es aún más en América Latina, una región en que la tecnoburocracia ha sido la fuerza principal

detrás del estilo de desarrollo que ha prevalecido en el período de postguerra.

Pero el tecnoburócrata no es un actor reciente en la región. Estrictamente hablando, el puesto nació en la dos primeras décadas del siglo pasado, cuando culmina el proceso de independencia de la mayoría de los países latinoamericanos y se hace necesario equipar a las administraciones nacionales. Sus años de adolescencia probablemente se iniciaron en los años 30s del presente siglo, cuando el Estado comenzó a tomar en serio la planificación, permitiendo con ello la manifestación del espíritu rebelde y ``modernizador'' del técnico. Como ocurre con la mayoría de las manifestaciones de los adolescentes, el ruido de este grupo era más fuerte que su influencia real, y la burocracia pública tradicional todavía eclipsaba la versión esforzada inicial del ``hombre nuevo''.

De este modo, la verdadera aparición de la tecnoburocracia como actor político y social se produjo bajo los regímenes populistas y desarrollistas, casi como un Estado dentro del Estado, soslayando a los antiguos burócratas y aboliendo la articulación de intereses por intermedio de los partidos políticos y los políticos. No cabe sorprenderse de que entre las primeras tareas de los gobiernos reformistas que se instalan a partir de la crisis de 1929, particularmente en la postguerra, figura la reforma administrativa. Es en ese entonces que se crea una burocracia estatal moderna y bien pagada en la administración indirecta, con el surgimiento, incluso, de importantes empresas estatales. Estos burócratas constituirían más tarde la base social para los famosos ``anillos burocráticos'' que ocuparon los aparatos administrativos del segmento modernizado del Estado en muchos países de la región (44).

La burocracia constituye, por supuesto, una categoría ocupacional específica; es decir, los funcionarios públicos. Pese a ello, hablar del rol de las tecnoburocracias como actor social y político significa poner el énfasis en orientaciones de acción específicas: racionalidad funcional orientada hacia objetivos, jerárquica, con adscripción rígida de papeles, modernizadora, etc. Como se ha señalado en otra oportunidad, ese enfoque se justifica en la creencia de que ``los actores no se constituyen primero como categoría/actor y luego como portadores de una determinada orientación de acción, sino que es precisamente la orientación de acción la que define una categoría social como actor relevante" (45). Por consiguiente, la tecnoburocracia comprende no sólo una categoría ocupacional de funcionarios públicos, sino todas las categorías que pueden, en distintos momentos, compartir sus orientaciones sociales y políticas (46), lo cual nos permite distinguir a los técnicos (expertos profesionales) de los burócratas (funcionarios públicos tradicionales). Más allá de la semántica, la principal diferencia entre los dos grupos consistía en que los burócratas se esforzaban por mantener el statu quo, y los técnicos estaban profundamente comprometidos con la reforma y el cambio.

Existe por supuesto, mucho debate acerca de las orientaciones normativas de la tecnoburocracia. Algunos escritores sostienen que los burócratas valoran el desarrollo económico por sobre el desarrollo social y político, y hacen hincapié

en que son conservadores. Otros prefieren subrayar, precisamente, su fracaso como agentes de la modernización y como promotores del desarrollo económico. Finalmente, otros destacan la cohesión ideológica de los tecnócratas con sus contrapartes del sector privado, no sólo a nivel abstracto del interés compartido en la acumulación capitalista, sino también al nivel concreto de la fe común en la rentabilidad y el crecimiento de las empresas como las principales medidas del éxito. Más bien que contradecirse unas a otras, todas estas descripciones contienen porciones de la realidad. En primer lugar, como es efectivo con cualquier grupo social complejo, hay tantas descripciones válidas como hay diferentes elementos dentro del grupo y diferentes momentos en el tiempo en que se puede analizar cada elemento. Por consiguiente, lo que más importa es concentrarse en las descripciones que mejor puedan identificar el elemento dominante. Además, cuando se estudian las tecnoburocracias, uno no debe estar restringido por rígidas definiciones de categorías ``privadas'' y ``públicas'', aun cuando por lo general se singulariza al segmento público.

Huelga decir que la forma particular en que la tecnoburocracia evolucionó en los principales países de la región, especialmente en décadas recientes, tiene trascendencia para la formulación de políticas sociales en la región. En primer lugar, la orientación ``privada'' de los tecnoburócratas dominantes no choca con la presencia avasalladora del Estado en la economía. El resultado es que los agentes del Estado terminan subvirtiendo el empleo de recursos que pertenecen a toda la nación y fomentando su explotación de acuerdo con su ideología empresarial. Por otra parte, al reemplazar consideraciones políticas por consideraciones económicas, y al supeditar a las dos a los criterios ``técnicos'', la tecnoburocracia ha sido capaz efectivamente de neutralizar y sanitizar las cuestiones sociales. Finalmente, la tecnoburocracia ha alcanzado lo que podemos llamar una ``autonomía relativa'' por sobre los intereses de diferentes grupos y clases sociales.

Las élites latinoamericanas, en particular los tecnócratas, han aprendido también las lecciones sobre cómo hacer frente a los conflictos inherentes a la modernización y al proceso de desarrollo. Enfrentada al desafío de armonizar un estilo de desarrollo concentrador y excluyente con las necesidades urgentes de las mayorías subordinadas, la burocracia adopta lo que Donald Schon llama el ``conservadurismo dinámico''(47). En primer lugar, se acepta un discurso que incorpora la cuestión del desarrollo con equidad, lo que se puede percibir por la proliferación de propuestas, planes de acción y declaraciones gubernamentales. A continuación sigue la etapa de ``contención y aislamiento'', en que literalmente se arroja el discurso dentro de una caja burocrática en la estructura gubernamental. Desde luego, se toma cuidado de no proporcionar recursos suficientes a los organismos responsables de la política social. Se debe emplear sólo a las personas suficientes, para dar la impresión de que se está haciendo algo importante y para que sirvan como chivos expiatorios cuando las cosas no se hagan

(como ya se sabe que no se harán).

La contención y el aislamiento tienen también otro importante efecto secundario beneficioso para el conservadurismo dinámico. Estos procesos conducen a la división en compartimientos estancos. Ahora que los ministerios "sociales" están en su lugar, arremetiendo atareadamente contra sus molinos de viento, viene la etapa de la ``inatención selectiva''. En otras palabras, la política social debe estar institucionalmente en un paradero de buses donde no pare el bus del poder. ¿Hay que establecer un plan de emergencia para la creación de empleo? Bueno, podemos incluir a un representante de cada unidad del área social en un comité entre organismos públicos, porque, despues de todo, no esperamos de ninguna manera que los resultados se logren gracias a los trabajos de los comités (48). La ley exige que el Estado deba garantizar el bienestar de los trabajadores y sus familias, así que se crea una multitud de unidades de asistencia social como parte de las empresas estatales o de los grandes proyectos de inversión, y simulamos no percibir que les permitimos a estas unidades que dificulten las actividades productivas reseñadas en aras de un mayor bienestar. Finalmente, podemos incluir una sección sobre el progreso social, la equidad y la participación ciudadana en los planes de desarrollo, pero olvidamos también considerar los objetivos y las estrategias reseñadas en estas secciones en las demás partes importantes de esos planes.

En síntesis se debe promover el mínimo cambio posible para garantizar que nada cambie efectivamente. Este es el conservadurismo dinámico. Es dinámico, porque no constituye el resultado de un esquema cuidadosamente concebido de abierta y pública resistencia. No se sugiere aquí ninguna teoría de conspiraciones. Esta marca del conservadurismo burocrático se desarrolla gracias al efecto sinergista de intereses particulares. El individuo, el grupo o la clase es capaz de establecer una conexión entre dichos intereses y los intereses (inerciales) del sistema social en su conjunto. Debido a que seguramente todos se verán afectados por una reorientación drástica del desarrollo hacia los sectores excluidos, no hay necesidad de confabularse y ponerse de acuerdo para no tomarlos en serio; se trata simplemente de dejar que el proceso burocrático siga su curso. En definitiva, la lógica del comportamiento burocrático dificulta sobremanera los desafíos institucionales de la política social, aspecto éste que será retomado en las secciones siguientes.

5. EN BUSQUEDA DE LA EQUIDAD: LOS DESAFIOS POLITICOS E INSTITUCIONALES DE LA POLITICA SOCIAL

En base a la discusión precedente, se puede entender la pobreza como la negación de los derechos más elementales del ciudadano, lo cual se supera

aumentando la capacidad de negociación entre los sectores sociales; es decir, creándose las condiciones para que la ciudadanía se haga efectiva.

En ese sentido, el principal desafío planteado por la crisis del desarrollo latinoamericano se resume, a nivel macro, en la construcción de instituciones democráticas; y a nivel micro, en la democratización de la sociedad.

El primer objetivo se logra a través, por ejemplo de la abertura de las organizaciones estatales al control ciudadano, la reactualización de los partidos políticos y de los procesos electorales, y de la incorporación del concepto de responsabilidad política (``accountability'') en la actividad pública. El segundo tiene por requisito el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias, promoviendo una redistribución de los recursos financieros y de información hacia los sectores subordinados, incrementando la capacidad de análisis de sus organizaciones, y promoviendo la capacitación para la toma de decisiones en los sectores menos organizados de la sociedad.

No hay cómo eludir los rasgos utópicos de esos objetivos. Sin embargo, suponer la realización de un proceso como el de Contadora (o incluso la ``perestroika'') hace una década, también sonaría como algo inalcanzable. En este sentido, suscribo integralmente las conclusiones de Portantiero, cuando éste afirma que la transición de un sistema autoritario e injusto hacia una sociedad democrática y justa depende esencialmente de la voluntad de los actores sociales, y como tal, es irreductible a los determinismos que se quieren deducir de las leyes de la historia (49). No hace daño, por lo tanto, intentar recuperar algo de la utopía de la justicia social.

a) De la equidad funcional al desarrollo equitativo

Se ha señalado, al inicio de este trabajo, que la propuesta de desarrollo equitativo sería superior a la de ``equidad funcional'', por explicitar la necesidad de establecer una relación orgánica entre política económica y justicia social, entre democracia y equidad (50). En efecto, el análisis hasta aquí ha intentado sugerir que, antes de todo, un diagnóstico de la situación social de América Latina y el Caribe revela no sólo grandes inequidades, sino que pone de manifiesto importantes obstáculos para revertir esa situación. En segundo lugar, se ha insinuado que distintas opciones económicas suponen, y a la vez favorecen, distintos grados de prioridad a los objetivos de equidad. Se indicó, finalmente, que el desarrollo social trasciende la superación de la extrema pobreza.

De acuerdo con ese razonamiento, el objetivo básico de las políticas de reactivación debe ser el de producir cambios significativos, tanto en la estratificación social, como en las relaciones entre la ciudad y el campo. Ello requiere elevar el nivel de ingreso de los estratos más pobres para que éstos puedan satisfacer sus necesidades básicas en materia de alimentación, vestuario, salud, vivienda y educación; y requiere, a la vez, asignar prioridad al desarrollo del sector

agropecuario.

Se ha conocido en años recientes un sinnúmero de propuestas de política para cambiar la posición relativa de los estratos sociales (51). Sin embargo, todas ellas se destacan por defender una articulación más estrecha entre las políticas de empleo y las políticas salariales. Los sectores más postergados de las sociedades latinoamericanas se caracterizan precisamente por la precariedad de su inserción en el mundo del trabajo, con especial significación en el sector informal urbano. Por ello habría que privilegiar, por ejemplo, la creación y el fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas a través de asesoría técnica y financiera y de instrumentos crediticios, fiscales y tributarios que permitan una mayor formalización del empleo urbano.

Igual importancia cobra la ejecución de una política de salarios que permita recuperar sus niveles reales, principalmente en los estratos más bajos de la fuerza de trabajo. La elevación de los ingresos de las familias más pobres a través de una mayor estabilidad laboral y de mejores sueldos tiende a promover una elevación en el consumo de bienes en sectores como la vivienda, el vestuario y la alimentación, lo cual reforzaría el objetivo de cambiar la estructura de la demanda y de la oferta, e, indirectamente, la estructura de la demanda y de la oferta, e, indirectamente, la estructura social, rompiéndose así el círculo vicioso de la pobreza. En las condiciones de severa restricción externa, tal política favorecería, además, la producción de bienes y servicios con un bajo componente de importaciones.

Si lo que se quiere es un conjunto de políticas económicas al servicio de la equidad, y no la justicia social como un resultado accesorio y casi accidental de la política económica, la misma lógica se aplica al ponerle más atención al desarrollo agropecuario. Habría que reformar la tenencia de la tierra, y al mismo tiempo, revertir la tendencia de modernización agrícola en base exclusivamente a la gran empresa capitalista, con sus requerimientos intensivos de maquinaria y fertilizantes químicos, y favorecer la explotación a través de pequeñas unidades, ya sean de tipo familiar, asociado o cooperativo.

Nuevamente, una opción de esta índole requiere de cambios significativos en la política crediticia, una política fiscal que busque la eliminación progresiva de subsidios y en su lugar, una política realista de precios al pequeño productor rural. No basta pues con garantizar el acceso a la propiedad de la tierra a los sectores desposeídos a través de la reforma agraria, eso de por sí ya es un desafío difícil de lograr en la etapa actual del desarrollo capitalista en la región; hay que garantizar que los instrumentos de política y los mecanismos institucionales posibiliten el ejercicio de ese derecho de una manera productiva.

En lo que se refiere al desarrollo de la infraestructura productiva (generación de energía, caminos y carreteras y riego) y social (rehabilitación y construcción de escuelas, postas y centros de salud, y vivienda), se requiere dar prioridad a los equipamientos de uso colectivo. El eje de la política económica en esa área debe

ser el desarrollo comunitario. En verdad las experiencias más exitosas en la región, tanto desde el punto de vista de asignación de recursos, como desde la perspectiva de la distribución de beneficios, pareciera apuntar en la dirección de la comunidad como unidad básica. El carácter normalmente aislado y en pequeña escala de estas experiencias indica que todavía queda mucho por desarrollar en materia de tecnología de gestión y prestación de servicios de infraestructura, al igual que revela los límites impuestos por la dinámica del capitalismo periférico a la viabilización de propuestas de desarrollo comunitario.

Por último, la preocupación por la equidad impone el diseño de políticas tributarias que promuevan la redistribución de recursos nacionales desde el centro hacia la periferia. Resulta difícil concebir una política económica equitativa que no conlleve a una descentralización creciente en la asignación de recursos públicos, así como a la desconcentración industrial que permita además, detener el proceso de metropolización creciente. Eso, por cierto, resulta foráneo a muchas propuestas de políticas actualmente en boga, y asimismo, tiene que ser tratado con cierta cautela, puesto que el logro de los cambios requeridos por una política equitativa exige algún grado de centralización de las decisiones. Sin embargo, la justicia social, principalmente en las condiciones de la formación social latinoamericana, pasa necesariamente por la revitalización del poder local, lo que, a su vez, carece de sentido sin una transferencia efectiva de recursos financieros y de activos productivos que le de funcionamiento.

No se puede cerrar esta sección sin reiterar que los desafíos planteados por la crisis constituyen un reto netamente político e institucional. Ello impone reconocer que los problemas provocados por las profundas desigualdades socioeconómicas sólo podrán ser afrontados en la medida en que se construyan nuevas alianzas entre los grupos sociales hasta ahora excluidos, y que se logre reformar las instituciones públicas de modo de proveer la base de sustentación y de consenso para los cambios sugeridos.

b) *Estado, democratización macrosocial y equidad*

Es indiscutible que entre las condiciones institucionales para llevar adelante las estrategias propuestas hacia una mayor democracia y más equidad se destaca el rol del Estado como actor decisivo, tanto para impulsar el proceso de acumulación, como para orientar los procesos de distribución. A ello se anteponen obstáculos que son clasificados en este documento como deformaciones estructurales de la formación del Estado en nuestra región.

Han sido señaladas, al inicio del trabajo, las tensiones resultantes de un Estado que antecede o se antepone a la sociedad, así como las consecuencias para la planificación: la propia hipertrofia de las funciones estatales, el autoritarismo, el corporativismo y el burocratismo. Se apuntó también el hecho de que, a partir de los procesos de cambio acelerado en las estructuras económicas y sociales

de la mayoría de los países de la región, principalmente en la últimas cinco décadas, esa formación social y ese Estado hicieron crisis. Por último, se hizo hincapié en que esa situación de crisis todavía persiste, puesto que los diversos intentos de resolución de los conflictos sociales provocados por la modernización han sido incapaces de cambiar las estructuras políticas y de poder.

Por otra parte, la eclosión de la crisis financiera y la evolución reciente de muchos países de la región demuestra que se ha ahondado la ruptura entre el Estado y la sociedad. Esta sigue atomizada y con diferentes niveles de organización, y pese a la creciente capacidad de movilización social, la sociedad todavía no refleja la pluralidad de intereses presentes en su interior, exacerbando en muchos países de la región las prácticas clientelistas y corporativistas de articulación de demandas.

El resultado final de la situación descrita es que el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, el único actor con capacidad para ordenar la pugna de intereses y orientar el proceso de desarrollo. Considerándose, además, los abismos económicos y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, la arena estatal sigue representando el espacio privilegiado para que se pueda forjar un pacto social que ofrezca la doble función de impulsar el proceso de acumulación y crecimiento y promover la integración y la justicia sociales.

Antes de entrar a perfilar propuestas específicas para la democratización a nivel macrosocial, y que complementan las propuestas para la participación microsocial a ser planteadas en la sección siguiente, conviene destacar el cáracter muchas veces equivocado con que se plantea ``la cuestión del Estado'' en América Latina. Normalmente se reduce el problema a una cuestión de achicamiento del aparato estatal bajo la lógica del pensamiento económico clásico y en el contexto de la interrelación entre el papel del Estado y el de los demás agentes económicos en el proceso de desarrollo. La propia definición de ese aludido ``papel del Estado'' también pone de relieve el reduccionismo económico. Constituirían tareas prioritarias del Estado, según esa óptica, tanto corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado, como complementar las acciones de los demás agentes. No debe sorprender, por lo tanto, que se concentre y se reduzca el análisis del Estado en nuestra región a un problema de tamaño del mismo.

El análisis de la formación social de América Latina y la del Estado latinoamericano apunta que el enfoque neoliberal,[9] antes de considerarse si está equivocado o no, o si agota todas las dimensiones del tema, simplemente no tiene cabida en nuestro contexto. El Estado ha sido y seguirá siendo durante mucho tiempo el principal ``agente económico'', independientemente de las preferencias personales o inclinaciones ideológicas. Por consiguiente, éste será un Estado ``grande'' en cuanto a su presencia económica, social y política, independientemente de las recomendaciones que se hagan en pos de su reducción (52).

Ese mismo razonamiento se puede aplicar, con evidente ahorro de tiempo,

al papel del Estado en "corregir posibles fallas de los mecanismos de mercado". Tiene sentido plantear conceptualmente el tema de esa manera en situaciones en las cuales sí existe un mercado y sus mecanismos sí satisfacen las necesidades del desarrollo la mayor parte del tiempo. En donde no se cumplan esas condiciones, para quedarnos sólo con éstas, carece de sentido suponer la existencia de aquel Estado.

En resumen, se propone achicar al Estado y pasar el sector privado y al mercado la asignación de recursos y el liderazgo del proceso de crecimiento, olvidándose, si ya no fuera suficiente la formación histórica de la región, que la propia crisis pone en tela de juicio precisamente la capacidad del sector privado (por ejemplo, la banca) y del mercado para asumir un rol protagónico en la asignación de recursos. Diversos pensadores norteamericanos han llamado la atención acerca del hecho, histórico dicho sea de paso, de que la violencia es tan norteamericana como el pastel de manzana, aunque por cierto eso desagrade a muchos nacionales de ese país. Del mismo modo, ya es tiempo de que se reconozca que la hipertrofia del Estado es una característica tan latinoamericana como la cumbia, la samba, las empanadas y las tortillas de maíz.

Eso no significa, bajo ningún concepto, avalar el autoritarismo y el burocratismo que suele resultar de la hipertrofia estatal; pero implica al mismo tiempo, subrayar que cualquier opción de recorte del aparato estatal, si bien constituye una tarea necesaria y hasta urgente, tiene alcances bastante limitados en América Latina. Habida cuenta de que no se trata de proponer una expansión deliberada de las actividades estatales, ni tampoco que la reducción de sus acciones en todas las esferas de la vida social debiera ser de por sí un objetivo de una nueva estrategia de desarrollo, conviene reiterar que cabe al Estado la doble función de impulsar el proceso de acumulación y promover la justicia social. Para hacer fente a los nuevos desafíos de la época actual, distinguiéndose con claridad la pugna antiestatal, de la pugna por un mayor control social sobre las acciones del Estado, se hace necesario, ante todo, imprimir una mayor representatividad a las instituciones públicas y gubernamentales.

Con el objeto de consolidar los esfuerzos de democratización, se hace indispensable, en primer lugar, fortalecer la capacidad política del Estado, entendida como el perfeccionamiento de su capacidad para ordenar las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones políticas y públicas, así como las relaciones al interior de éstas. No se trata de sustituir a los partidos políticos en su función de articulación de intereses, sino de tratar, a raíz de las debilidades del sistema partidista y del legislativo, de corregir las distorsiones más evidentes en la estructura y distribución del poder. El fortalecimiento de la capacidad política del Estado se orienta pues a compartir recursos políticos escasos, como el acceso a la propiedad, el acceso a la información, la creación de múltiples instancias de intervenciones en el proceso de decisión, y la propia capacitación para la decisión pública.

En segundo lugar, corresponde también fortalecer la capacidad técnico-administrativa del Estado. La descentralización del proceso decisorio, es sin duda, un poderoso instrumento para imprimir mayor flexibilidad a la estructura burocrática. Sin embargo, se debe evitar el recurrir a la tradicional ``delegación de facultades para la ejecución'' como forma para descentralizar. La descentralización exige no sólo la facultad para realizar determinadas acciones sin recurrir a instancias superiores, sino el poder para tomar decisiones e, incluso, modificar normas y reformar, si fuera necesario, decisiones anteriores. La descentralización, para que adquiera un significado más allá de la retórica, supone la transferencia efectiva de importantes cuotas de poder; es decir, de recursos, de activos y de decisiones. Pero, por otra parte, para que la descentralización de los programas públicos pueda imprimir una mayor eficiencia a la acción estatal, debe ir de la mano con el fortalecimiento de la capacidad reguladora y fiscalizadora de las organizaciones públicas, lo cual implica un cierto grado de centralización de las decisiones, especialmente de las que tienen relación con la orientación del proceso de desarrollo, que atañen a la sociedad nacional en su conjunto, y que responden a la necesidad de transformar las relaciones sociales inequitativas.

En tercer término, los desafíos actuales requieren el fortalecimiento de la capacidad de planificación por parte del Estado. Uno de los objetivos de una estrategia de desarrollo con equidad es precisamente el de promover cambios estructurales en la sociedad, lo que, a su vez, supone la emergencia de intereses divergentes y hasta contradictorios. La tendencia a la descentralización debe desenvolverse, por lo tanto, paralelamente al movimiento por establecer algún grado de centralización, que permita la resolución de los conflictos más difíciles y, de ese modo, transformar probables callejones sin salida en oportunidades de desarrollo y de profundización de la democracia.

Hay por supuesto, que huir de los esquemas rígidos de formulación y ejecución de políticas y, partiendo del hecho de que la planificación excesivamente centralizada es incompatible con la participación de amplios sectores sociales, enfatizar en la capacidad de negociación y persuación por sobre la de comando jeráquico. El tecnocratismo, como un conjunto de valores y prácticas sociales resultantes de la sustitución política en la resolución de los conflictos ineludibles del desarrollo, por la racionalidad técnica e instrumental, ya no tiene cabida. Al igual que el tecnocratismo, hay que resistir a su opuesto, el asambleísmo. Este parte de una concepción de la democracia directa, ateniense, en que todos deben ser llamados a decidir sobre cualquier cuestión, no admitiéndose instancias intermedias de decisión. Así como el tecnocratismo reivindica para sí el monopolio del saber técnico, asignando el carácter de disfuncional a todo lo que no se conforme a los cánones de la racionalidad instrumental, el asambleísmo niega todo el conocimiento que no surja de las bases populares, puesto que éste se basa en una racionalidad sustantiva que, al cuestionar los medios utilizados para alcanzar un determinado objetivo, subordina la eficiencia a criterios políticos.

Resulta igualmente importante la adopción de una estrategia de desarrollo integrada. Políticas y programas diseñados sectorialmente, referidos muchas veces a áreas territoriales específicas sin tomar en cuenta las relaciones entre los sectores productivos y los sociales, y sin considerar los diferentes niveles de planificación, se prestan mucho más a opciones de simple movilización popular para la ejecución de proyectos, que al reordenamiento de estructuras y procesos sociales.

Finalmente, y quizás este constituya el mayor desafío desde el punto de vista de la democratización a nivel macrosocial, se revela como tarea urgente la redefinición de las relaciones entre las fuerzas armadas y la sociedad. Este ha sido durante mucho tiempo un asunto tabú, principalmente en las organizaciones internacionales. Pese a que los militares, tanto como institución como categoría social, han sido objeto de una importante literatura en años recientes, el interés de las ciencias sociales por el tema, así como los resultados de investigaciones respecto a las relaciones entre civiles y militares, no guarda relación con la generación de propuestas en esa área (53). Ello se reviste de gravedad cuando se constata que la estabilidad democrática en América Latina y el Caribe pasa, por cierto, por una reforma profunda de la institución militar y por la redefinición del rol de las fuerzas armadas en el proceso de desarrollo socioeconómico y político de los países de la región.

En muchos países sigue intacta la legislación inspirada por la llamada doctrina de la seguridad nacional y que se aplica en diversos ámbitos de la vida social, como, por ejemplo, en las relaciones sindicato-empresa, la participación ciudadana en la actividad política, la propia existencia legal de los partidos, la resolución de conflictos entre los poderes constitucionales, etc. Los sistemas de justicia siguen sitiados por la legislación militar; los aparatos de seguridad y de información siguen con sus estructuras inalteradas; las decisiones respecto a los gastos en defensa nacional siguen impermeables al escrutinio público; los niveles de gasto militar no han sufrido el rigor de las políticas de ajuste y siguen disfrutando de una prioridad más elevada que los gastos en programas sociales. Los efectos de décadas de autoritarismo militar siguen ejerciendo su influencia en los padrones de resolución de conflictos y han contaminado con su bacilo a muchas instituciones civiles. La producción de armamentos, en forma directa o indirecta, proporciona empleo a más de un millón de personas, y las ventas militares en el exterior ya comienzan a producir una parte importante de las ganancias de las exportaciones. Basta con recordar que Brasil es ya el principal productor y exportador de armamentos en el Tercer Mundo (54).

Esta situación tiene un doble significado, y ambos significados son igualmente inquietantes. En primer término, si los militares han abandonado temporalmente el primer plano de la política en algunos países, su presencia entre bastidores se está arraigando sólidamente en la sociedad y en la economía. La consolidación de un complejo industrial-militar puede conducir a un vuelco completo en

el modelo económico de desarrollo. La tecnología sumamente moderna y compleja que se requiere para la producción de armamentos exige también que una proporción importante de los recursos para el desarrollo científico y tecnológico se desvíe hacia los programas militares. En consecuencia, una economía como la brasileña puede cambiar su eje desde el automóvil hacia el carro blindado, desde las industrias tradicionales del ABC paulista (las ciudades de Santo André, Sao Bernardo do Campo y Sao Caetano do Sul, relacionadas con la industria automotriz) hacia los laboratorios e industrias de alta tecnología que circundan Sao José Dos Campos. En síntesis, el espectro de la intervención militar sigue amenazante como una espada de Damocles por encima de las instituciones democráticas, y el proyecto de sociedad germinado desde las academias militares sigue condicionando la construcción de proyectos alternativos.

c) *La participación como estrategia institucional de superación de la pobreza política(55).*

Se ha revisado una variedad de propuestas de política económica y social para la superación de las insuficiencias del estilo de desarrollo que ha predominado en la región en la postguerra. Por otro lado, la puesta en práctica de esas opciones depende de condicionantes que son propios a cada realidad nacional. Sin embargo, pese a la pluralidad de situaciones y de estrategias, es difícil concebir una movilización de recursos productivos de la magnitud que se requiere sin la participación de todos los estratos sociales en la toma de decisiones respecto a la alternativa de desarrollo. Se supone, asimismo, que las opciones de política que privilegian la equidad requieren, además, de la participación de la comunidad organizada en la toma de decisiones respecto a la apropiación de los resultados del crecimiento.

Por otro lado, si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponían límites ``naturales'' a la participación de amplios sectores sociales, y por ende, a la equidad, puesto que las decisiones económicas se fundamentan en una racionalidad técnica e instrumental a la cual es ajena la idea de participación ciudadana y de ``justicia social'' (que se supone obedecen a una ``irracionalidad'' política en la resolución de conflictos), la presencia cada día más fuerte de los movimientos sociales ha demostrado que ese límite es mucho más creado (por lo tanto, político) que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica a partir de un proyecto político que responde a los intereses específicos del grupo o clase social hegemónica, como una imagen de la sociedad ideal, y que se antepone a las demandas sociales concretas.

Lo anterior conduce a destacar que el énfasis en las políticas que promuevan un cambio en el estilo vigente hacia un desarrollo más equitativo tiene por requisito y por resultado cambios significativos en las relaciones y la distribución del poder. Al mismo tiempo, mientras más énfasis se le imprima a los aspectos equitativos y

participativos de las nuevas opciones de desarrollo, se pueden vislumbrar mayores dificultades de orden político e institucional para su implementación, aunque todos estén dispuestos a profesar su adhesión a esos ideales. Como señala Murray Levin, ``ningún proponente del autoritarismo, con un mínimo de sofisticación, sería lo suficientemente estúpido para destruir la fachada de las instituciones democráticas (56).

Por consiguiente, una discusión sobre las dificultades para que se materialice un estilo de desarrollo equitativo en lo económico y social, y democrático y participativo en lo político, no debe disimular nuestro profundo escepticismo sobre las posibilidades reales de que las políticas con ese tipo de orientación puedan tener éxito en el contexto histórico del capitalismo periférico. Nunca está demás recordar que los esfuerzos por ampliar la participación económica y social de los sectores hasta ahora excluidos se orientan hacia recursos que, en cierta medida, sólo pueden reproducirse si esos sectores siguen ocupando una posición subordinada en la sociedad. Esa paradoja puede ser resumida en el dicho de que ``yo participo, tu participas, él participa, vosotros participáis, ellos deciden'' (57). Esto significa que cualquier opción de desarrollo, y aún más, una que elija como su norte la equidad, tiene necesariamente que tomar en cuenta las relaciones sociales subyacentes al modelo económico, puesto que son éstas las que pueden o no constituir obstáculos para su transformación. Ello implica explorar las posibilidades y los requisitos de una democratización a nivel macrosocial, pero requiere además, precisar los límites microsociales para la puesta en práctica de políticas de desarrollo con equidad.

Tal como la dificultad de acceso a bienes materiales define la situación de pobreza socioeconómica -que se pretende erradicar a través del desarrollo equitativo-, así también se puede clasificar la distancia de los sectores excluidos del poder como pobreza política(58). Hay que reconocer, por de pronto, que somos sociedades económicamente pobres y políticamente miserables. Hay que destacar también que una reflexión sobre los límites de las propuestas de superación de la presente crisis debe ser complementada por un análisis, aunque somero, del tema de la organización social y de la participación, de modo de orientar las acciones societales hacia la superación de la indigencia política a que están relegados amplios sectores de la población.

Si bien es cierto que la trayectoria reciente de muchos países de la región revela largos períodos de funcionamiento del régimen democrático formal, se podría avanzar el concepto de que la democracia participativa y pluralista, tal como se la concibe hoy en día, es, por lo general, ajena a nuestra formación histórica. Aun en las situaciones en que han sido respetadas las reglas y ritos formales del proceso democrático, tales como el funcionamiento del poder legislativo y la realización regular de elecciones, un análisis más detenido confirma la ausencia de contenidos sustantivos en esos procesos. A título de ejemplo, bastaría con mencionar que no son pocos los casos en que grupos significativos de la sociedad

no pueden participar en los procesos electorales, como también el hecho de que las reglas de participación en ellos muchas veces las hacen restrictivas y sin posibilidades reales de selección. Las debilidades indicadas con relación al sistema de partidos reducen aún más las elecciones a simples ejercicios de democracia formal.

Esto equivale a decir que, mientras el aparato estatal y las instancias de decisión pública permanezcan cerradas a las grandes masas de la población, y el ejercicio de la ciudadanía política se restrinja al ritual electivo realizado a intervalos regulares de tiempo, más formal que sustantiva seguirá siendo la democracia en los países de la región. En definitiva, una sociedad sólo podrá proclamarse efectivamente democrática, y sólo se podrá materializar un estilo de desarrollo que privilegie la equidad, en la medida en que se viabilice el ejercicio real y cotidiano de esos ideales a través de procesos sociales concretos; o sea, a través de las instituciones que regulan las vidas de los individuos. Aunque cambie radicalmente el rol asignado a la planificación en ese contexto, es innegable su carácter estratégico para viabilizar este tipo de alternativas.

Lo anterior requiere, en primer lugar, el ejercicio de los derechos más elementales de ciudadanía, tales como el derecho de celebrar reuniones, de pertenecer a partidos políticos y a organizaciones representativas de clase, así como el acceso a los medios de comunicación. Pero la ciudadanía debe trascender la dimensión individual; hace falta la representación y la participación, lo que permite el surgimiento de una acción común y organizada que adquiera un sentido de decisión colectiva.

En segundo lugar, la práctica democrática supone que los derechos de ciudadanía ejercidos en forma colectiva pueden asegurar la intervención en la toma de decisiones y en la ejecución de las alternativas de política. Se hace pues indispensable definir el tipo y el grado de autonomía de las organizaciones sociales para intervenir en el proceso de toma de decisiones, especialmente en lo que respecta a decisiones de acumulación y de distribución del excedente. Se revela igualmente indispensable la existencia de múltiples instancias de intervención para permitir que la participación asuma un carácter dinámico y no meramente formal, de homologación, como, asimismo, posibilitar sucesivas transformaciones en el diseño original de políticas y programas, ya sea porque cambiaron las necesidades, o porque cambió la percepción de la población acerca de la prioridad que se debe atribuir a ellas.

Se ha hecho referencia a que, desde una perspectiva histórica, la resolución de los conflictos sociales en los países de la región ha ocurrido siempre al interior de las élites, de tal suerte que la herencia patrimonial burocrática y autoritaria de la formación social latinoamericana ha impuesto y seguirá imponiendo sus límites a las posibilidades de construcción democrática y de un desarrollo equitativo en el corto plazo. Esto da lugar a un tercer orden de acciones específicas, tendientes a fortalecer una estructura de oportunidades de participación que permita la

satisfacción de necesidades desde la perspectiva de los sectores involucrados y no sólo a partir de los intereses nacionales definidos por el Estado. En lo que se refiere a la incorporación de nuevos actores organizados, se trata también de asignar un mayor peso específico a las organizaciones que representen los intereses de los sectores populares.

Intimamente ligada a este último aspecto se encuentra la delimitación de los diversos ámbitos de la acción social. Por eso mismo, una importante iniciativa para fortalecer las perspectivas de participación en el desarrollo y, a la vez, contribuir a frenar el crecimiento del aparato estatal está relacionada con la definición del espacio estatal, privado y comunitario. Como nadie "vive" en Chile, Brasil o Argentina y sí en Santiago, Brasilia o Buenos Aires, o aun en barrios o comunidades específicas, una estrategia de desarrollo participativo requiere la delimitación, ante todo, territorial de la acción estatal. Del mismo modo, se requiere delimitar dónde termina la acción del Estado y dónde el sector privado asume el rol protagónico. Hoy, más que nunca, se aboga también por un creciente margen de maniobra para las organizaciones no gubernamentales, que conforman el dominio de la acción comunitaria y no el estatal ni el privado.

Un quinto conjunto de propuestas para permitir que la participación de los sectores más desposeídos de la población asigne un contenido real a la búsqueda de la equidad, se refiere al fortalecimiento de las oportunidades para el surgimiento de organizaciones sociales y comunales desde la base. Ello se reviste de importancia por el hecho de que los grupos sociales ya organizados disponen de mayores medios materiales, organizacionales y de información que les permite una mayor participación en la toma de decisiones públicas; razón por la cual estos grupos tienden a privilegiar las acciones que no pongan en peligro sus necesidades y sus pautas de consumo.

Se trata, en resumen, de posibilitar el surgimiento de un mayor número de actores organizados y romper así los monopolios de influencia en la definición de los objetivos prioritarios de la acción gubernamental. Eso requiere de niveles mínimos de educación universalizada, pues ésta ofrece el instrumental necesario para el procesamiento de información. De igual modo, se debe garantizar el acceso de las organizaciones de base a múltiples fuentes de información, así como promover la capacidad de los sectores menos organizados para analizar esas informaciones y traducirlas en acciones compartidas por todos, lo que imprime mayor autonomía e independencia a sus propuestas.

d) *El diseño de políticas sociales desde la perspectiva sociopolítica o institucional*

Son bastante variadas las implicaciones de los comentarios introducidos anteriormente para el diseño y ejecución de políticas tendientes a promover la participación de los sectores menos organizados de la sociedad en el desarrollo

y, a la vez, permitir el surgimiento de sociedades más equitativas. Sin embargo, se pueden destacar las más importantes.

En primer lugar, hay que establecer con absoluta claridad los objetivos de las distintas políticas y programas que componen una estrategia global en favor de la justicia social, así como examinar las articulaciones entre éstas y los instrumentos disponibles para su implementación, de modo que se eliminen posibles contradicciones y se asignen prioridades en función de los grupos sociales que se pretende incorporar al desarrollo. Eso supone, además, una definición precisa de ``grupos-objetivo'' a los que se dirigen políticas específicas: individuos (mujeres jefes de hogar, lactantes), grupos (obreros, profesionales, jubilados), área territorial-ecológica (metropolización, asentamientos precarios) y así sucesivamente.

De igual modo, una estrategia de desarrollo equitativo requiere determinar el espacio estatal, público, comunitario y privado. Hoy, más que nunca, se revela, tan importante como definir el ámbito de la acción estatal, la identificación de lo que está por encima de las posibilidades reales de actuación del Estado y concentrar los esfuerzos de reivindicación en lo que si se puede esperar de la acción pública. Pero eso requiere, a la vez, precisar las relaciones inter e intra sectores económicos y sociales, para evitar la agudización del conflicto por la búsqueda de objetivos contradictorios entre sí (algo así como las frustradas políticas de ``ajuste expansivo'').

En tercer término, es igualmente esencial determinar la base de poder real de los gestores de cada política, un aspecto al cual no se dedica mucha atención y que explica en gran medida los fracasos de los intentos por imprimir mayor equidad en las decisiones económicas. Los programas de reforma agraria ofrecen, quizás, el ejemplo extremo de la no consideración de ese aspecto.

En cuarto lugar, corresponde determinar en qué medida la esencia de muchas organizaciones públicas es antitética o por lo menos contradictoria con los objetivos no sólo de la equidad y de la participación en términos generales, sino en términos de los programas específicos que se quiere implementar (59). En esa misma dirección se hace indispensable preguntarse en qué medida la ejecución de las políticas propuestas favorece el dominio de una perspectiva profesional y específica, muchas veces inadecuada para la solución de las insuficiencias señaladas.

En lo que guarda relación con los grupos sociales existentes y su posición relativa en la sociedad, la preocupación institucional obliga a precisar la naturaleza de los grupos de intereses que surgirán con la implementación de los programas, así como el grado de intervención que éstos podrán ejercer en su ejecución. Del mismo modo, habría que procurar que el interés creado por la implementación de los programas represente a amplios sectores y no permita el surgimiento de clientelas, muchas veces como verdaderas oligarquías, cuyos objetivos de largo plazo pueden contrariar las acciones propuestas.

En sexto lugar, como contrapartida a la identificación de la base de poder real para llevar a cabo los programas públicos, habría que determinar cuáles son los instrumentos y mecanismos institucionales para lograr el consenso social necesario para el éxito de una alternativa de desarrollo orientada hacia los sectores más desposeídos de la población. Las posibilidades de lograr ese consenso dependen en buena medida, del nivel de conflicto presente en la sociedad, del patrón histórico de respuesta del Estado a las movilizaciones de carácter popular y reivindicativo, y del tipo de control ejercido por los partidos y el poder legislativo respecto a las acciones estatales.

Aunque estén de moda las propuestas para una mayor descentralización de la acción estatal, se impone un análisis más detenido de las implicaciones de la centralización y de la descentralización. No cabe duda de que las necesidades más urgentes de los grupos subordinados son característicamente locales. Considerando, entre tanto, la formación social de la región, la descentralización trae siempre consigo el riesgo de perpetuar padrones clientelistas en la asignación de los recursos. Por otra parte, la historia latinoamericana tiende a indicar que la descentralización tiene éxito hasta el momento en que los grupos locales dominantes logran mejorar su inserción en la sociedad, contribuyendo así a la reproducción y profundización de la desigualdad. Finalmente, algunos requerimientos básicos para la transformación de las sociedades latinoamericanas, como por ejemplo, la democratización del acceso a la propiedad de la tierra por vía de la reforma agraria, tienen pocas posibilidades de éxito si no cuentan con una fuerte base de poder central, como contrapeso a las presiones de los intereses locales contrarios.

Un último aspecto se refiere al horizonte de tiempo para las transformaciones requeridas en pos de sociedades donde prime la justicia social. La mayor parte de los cambios institucionales supone un largo plazo de maduración para que pueda manifestar sus resultados. La creación de falsas expectativas respecto al bienestar y a la participación se ha revelado, en el pasado reciente, como un elemento importante de agudización de los conflictos. Tan importante como identificar posibles caminos para la superación de las desigualdades socioeconómicas y políticas es definir también lo que no se puede esperar en el corto plazo.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los diagnósticos sobre la evolución reciente de América Latina y el Caribe hacen hincapié en los resultados perversos del estilo de desarrollo que ha prevalecido en la región; en cambio, las propuestas de superación de la crisis actual y de transformación de las relaciones sociales que subyacen a tal estilo no guardan relación con lo que se ha diagnosticado. Ya es tiempo de asumir que la heterogeneidad estructural de América Latina, por algo es estructural, constituye,

de hecho, una forma específica, es decir, periférica, de reproducción capitalista. No tiene sentido, por consiguiente, seguir hablando de la ``deuda social'' provocada por el patrón de acumulación vigente, o del "rezago social" de las mayorías. Las tesis dualistas entre sector moderno y sector tradicional, entre zonas de progreso y zonas de retraso, ya no tienen cabida; lo que existe es un proceso incompleto de construcción de la ciudadanía, en donde la incorporación de los grupos minoritarios de la población ha resultado en dificultades crecientes para la incorporación social de las amplias mayorías latinoamericanas.

Tal como no se puede pretender el puro y simple abandono de la acción planificada dirigida hacia el cambio social y al desarrollo, tampoco corresponde embarcarse en proyectos de ingeniería social no necesariamente referidos a las posibilidades reales de transformación. Una primera conclusión es, pues, la de que tienen poco valor las discusiones acerca de las alternativas de desarrollo en sí mismas, sin referirlas a dinámicas histórico-nacionales determinadas. En cambio, si tiene sentido evaluar el potencial de estas propuestas en cuanto a promover la participación de los sectores populares y a la creación o fortalecimiento de un estilo de desarrollo democrático que permita el ejercicio de la ciudadanía en condiciones de igualdad de oportunidades y de derechos.

Por otra parte, aun desde el punto de vista general, el entorno sociopolítico y económico no permite mucho optimismo en cuanto a la constitución de sociedades más equitativas y más participativas. Las cifras a ese respecto son elocuentes, pero todavía más elocuentes son las relaciones sociales y de poder que se encuentran detrás de las cifras.

No cabe duda de que la denominada ``crisis'' del desarrollo es real y estará con nosotros durante un buen tiempo. No sólo los paradigmas de interpretación de la realidad latinoamericana perdieron mucha de su validez, sino que también se resiente la ausencia misma de paradigmas normativos capaces de captar la atención de actores sociales relevantes. Lo anterior no implica caer en un nihilismo a ultranza, ni mucho menos que se deba dejar de proponer políticas concretas para, por lo menos, evitar que el deterioro social siga creciendo. Sin embargo, como señala Vivian Mota en un estudio reciente, ``las políticas sociales diseñadas para los pobres entre los pobres deben ser consideradas más bien como programas de transición que fomenten el paso de una condición que bordea lo humano, a otra que sea el umbral de una vida digna y realizada''(60). Como hay que partir del reconocimiento de que no se podrá ir muy lejos dentro de la institucionalidad vigente, se hace indispensable abocar las energías por entender mejor los engranajes de los procesos de decisión pública y determinar los avances posibles en esa área.

La planificación social no puede más que reproducir el padrón de relaciones sociales prevalecientes en una determinada época. Las propuestas de cambio que a menudo manejan los planificadores, al no reconocer ese hecho, se encuentran siempre al borde del voluntarismo. Aunque enfrentarse a esa realidad

provoque, por cierto, frustración en los que han creído durante mucho tiempo ser ``agentes del cambio'', existe, por supuesto, un espacio de maniobra dentro de la ``planificación posible''.

En los estrechos límites de lo posible, se pueden destacar algunos roles claves para la planificación, particularmente en el área de las políticas sociales. Desde luego, hay que asumir de una vez, sin mistificaciones de cualquier orden, que corresponde a la planificación instrumentalizar el proyecto político hegemónico en la sociedad. Por eso mismo, corresponde también al planificador el importante papel de identificar posibles contradicciones entre la acción gubernamental y los intereses en pugna en la sociedad de modo de imprimir mayor eficacia social a los programas públicos. En tercer término, le incumbe el análisis del entorno internacional para poder identificar oportunidades y obstáculos que se presentan en el escenario externo.

En lo que tiene relación con la generación de propuestas de desarrollo equitativo, se hace presente un esfuerzo considerable para superar el encapsulamiento actual de la planificación respecto a la racionalidad económica. Eso significa estrechar aún más las relaciones entre la política económica y la política social, lo cual requiere imprimir prioridad a proyectos como los de integración regional e intersectorial, de desarrollo agropecuario, de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa y de modelos de producción cooperativos y asociativos, así como de reordenamiento de las políticas fiscales, tributarias y crediticias que promuevan una real distribución de activos y de ingresos en la sociedad. Pero hay que seguir insistiendo en que más importante que aumentar la producción global de bienes y servicios es direccionar la producción de aquellos bienes y servicios que permitan incrementar la calidad de la vida de todos los segmentos de la población. Hay, en definitiva, que dotar de corazón a la política económica.

Se hizo especial hincapié en el concepto de que para permitir el surgimiento de nuevos actores sociales y garantizar la participación de las organizaciones sociales en la gestión pública se impone la democratización del aparato estatal, así como de la propia sociedad, definiéndose claramente el espacio institucional y productivo entre ellos. Particularmente importante para imprimir mayor representatividad a sus instituciones se revela el fortalecimiento de la capacidad política del Estado y de su capacidad técnico-administrativa para su capacidad de planificación. Se destacó como tarea prioritaria a ese respecto, la redefinición de las relaciones entre las instituciones civiles y las fuerzas armadas; asimismo, pierden significado las propuestas de achicamiento puro y simple del Estado, distinguiéndose claramente la lucha antiestatal por la lucha por un mayor control social sobre las acciones públicas.

Se subrayó, además, el signo francamente positivo de la presencia en el escenario político de los ``nuevos'' movimientos sociales. Especialmente auspicioso ha sido constatar que las demandas tradicionales de estos movimientos

tienen relación, en la actualidad, con un nivel social de satisfacción de necesidades básicas, de conquista de derechos de ciudadanía y de intervención directa en los asuntos públicos, mucho más que con un nivel político de la democracia parlamentaria formal.

De lo anterior se desprende que, mucho más importante que la identificación de posibles actores sociales relevantes para la tarea de reordenamiento de la sociedad en bases más equitativas y participativas, se deben concentrar esfuerzos en el análisis de los conflictos sociales, tal como estos se producen a partir de la lógica de la acumulación de capital en la periferia. En otras palabras, a la vez de centrar la atención en los actores tradicionales, como la clase media, los empresarios, obreros, tecnócratas, etc., hay que partir del conflicto y de la constelación de intereses que se forman a su alrededor, para entonces poner los actores en movimiento; única forma de agregar sentido a la acción (o transformación) social.

Las dificultades provocadas por situaciones de extrema desigualdad social no pueden ser caracterizadas como problemas individuales (la dificultad de acceso de los individuos al consumo de bienes y servicios) sino que constituyen problemas sociales colectivos. No se trata pues de garantizar mayores niveles individuales de consumo en la educación, la salud, etc., sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de esas necesidades. En ese sentido, la justicia no puede ser disociada, en América Latina, de la construcción de la democracia.

Dentro de los ya señalados retos de la planificación económica y social se destaca la incorporación, en términos operativos, del concepto de pobreza política. Así como no se puede esperar una recuperación del proceso de crecimiento sin que se aumente la disponibilidad de recursos productivos, así también resulta irreal imaginarse que esta recuperación puede tener lugar si no se resuelven las situaciones de extrema desigualdad en la distribución de recursos económicos y políticos.

No se puede olvidar, por otro lado, so pena de caer nuevamente en el voluntarismo, que la participación ciudadana organizada tiene también sus propios límites. La experiencia histórica de nuestra región demuestra que los modelos de planificación participativa tienen éxito hasta el momento en que los grupos dominantes en la comunidad logran una mejor inserción en la economía y en la sociedad, fortaleciendo así las relaciones de dominación preexistentes. Esto importa decir que la participación, al igual que la equidad y la justicia social, puede muy bien ser funcional al desarrollo del capitalismo en una determinada etapa. Hay que definir, por lo tanto, esos límites y tornarlos explícitos. Peor que el voluntarismo que caracteriza a la planificación en América Latina sería sustituirlo por la manipulación enmascarada de la participación como control ciudadano.

Por último, el "nuevo" autoritarismo producido por la alianza tecnoburocrática-militar ha evocado características latentes de las sociedades nacionales. La

desmovilización de la sociedad, el tecnocratismo y la fragmentación de los problemas e intereses constituyen sólo una cara de la realidad. Del otro lado están la internacionalización de la economía, la estatización de los recursos nacionales y la consiguiente explotación del patrimonio nacional de acuerdo con una ideología desarrollista guiada por criterios privados para la asignación de los recursos. Esos dos aspectos hacen sumamente difícil que surja una relación menos perniciosa entre el crecimiento y la equidad en América Latina. El primero hace que sea problemático para la sociedad organizarse autónomamente en torno a cuestiones que guardan una relación directa con el bienestar de la población; el segundo incorpora una nueva lógica de desarrollo que es antitética a la gestión equitativa de los recursos nacionales.

NOTAS

(1) Véase, Guimaraes, Roberto, **Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones sociales, democratización y justicia social**, ponencia presentada en el XVI Congreso Interamericano de Planificación de SIAP, San Juan, Puerto Rico, 22-26 de agosto de 1988. Reproducida bajo el mismo título en CEPAL, División de Desarrollo Social, documento LC/R.715, Santiago de Chile, noviembre, 1988.

(2) Véase, por ejemplo, Oppenheimer, Julius, **Science and the common understanding**, Oxford University Press, Nueva York, 1954; Borh, Niels, **Atomic physics and human knowledge**, John Wiley & Sons, Nueva York, 1958; Heisenberg, Werner, **Physics and philosophy**, Harper Torchbooks, Nueva York, 1958, Popper, Karl, **The logic of scientific discovery**, Hutchinson, 1959; y Kuhn, Thomas, **The structure of scientific revolutions**, University of Chicago Press, 1962.

(3) Véase Capra, Frijof, **O tao da física: un paralelo entre a fisica moderna e o misticismo oriental**, Editora Cultrix, Sao Paulo, 1985.

(4) Castañeda, Carlos, **The teachings of Don Juan: a Yaqui way of knowledge**, University of California Press, Berkeley, 1968, pp. 106-107.

(5) Para evitar equivocaciones, conviene que no se le atribuya a la economía cualquier capacidad teleológica. Cuando se habla pues de ``la economía'', por supuesto que se está refiriendo al uso, en carácter de dogma, de los preceptos económicos por parte de seres humanos, y no a un atributo de la ciencia económica en cuanto a ciencia. La economía, por supuesto, no puede ser "economicista", sino algunos economistas.

(6) Citado por Capra, **El tao de la física**, op. cit., p. 39.

(7) El pensamiento del sociólogo y sacerdote brasileño, Fernando Bastos D´Avila, es tajante al respecto: ``Es necesario tener el convencimiento de que el hambre no es un problema, sino un escándalo. La solución de todo problema requiere, tanto de la imaginación como del razonamiento. La eliminación de un escándalo exige una imaginación apasionada, exige verguenza", en Pérez Aguirre, Luis, **Meditaciones cortitas: para mi amigo cristiano apurado**, Ediciones Paulinas, Buenos Aires, 1988, p. 35.

(8) Para el período 1950-1980, véase por ejemplo, CEPAL, **Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe**, Vol. I, en ``Transformación y crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1984", LC/L.332 (Sem. 22/3), Santiago de Chile, abril, 1985; División de Desarrollo Social, **Transformación estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina 1960-1983**, LC/R.547, Santiago de Chile, agosto 1986; y Rama, Germán y Faletto, Enzo, **Sociedades dependientes y crisis en América Latina: los desafíos de la transformación político-social**, Revista de la CEPAL, No. 25, abril, 1985, pp. 127-145. Datos sobre los efectos sociales de la crisis en años recientes pueden ser encontrados en CEPAL, **Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación**, LC/G.1488 (Ses.22/3) Rev.1, Santiago de Chile, febrero, 1988; y **La evolución de la economía de América Latina en 1986**, Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 58, LC/G.1501-P. LC.L.425, Santiago de Chile, febrero, 1988; División de Desarrollo Social, **La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades**, LC/L413, Santiago de Chile, febrero de 1987; y División de Estadísticas y Análisis Cuantitativo, **Efectos de la crisis externa en las condiciones de vida de los hogares latinoamericanos**, cuadros estadísticos preparados para la UNICEF, Santiago de Chile, diciembre, 1986.

(9). Véase CEPAL, **Balance preliminar de la economía latinoamericana**, 1988, Notas sobre la Economía y el Desarrollo, No. 470/471, diciembre de 1988.

(10) PREALC, **Deuda social: ¿qué es, cuánto es, cómo se paga?**, Santiago de Chile, 1988, p. 24. En ese mismo trabajo se señala que las políticas de ajuste, en aras de seguir sirviendo integralmente a la deuda, han sido posibles gracias a un deterioro considerable de la calidad de la vida de los sectores subordinados: ``la transferencia neta de recursos se ha efectuado casi en su totalidad a expensas de los trabajadores, cuyo ingreso se redujo en 4,8% del PIB" (p.21). Véase también, Cornia, Giovanni, Jolly, Richard y Stewart, Fraces, **Ajuste con rostro humano: protección de los grupos más vulnerables y recuperación del crecimiento**, Barcelona, UNICEF/Siglo Veintiuno, 1987.

(11) Véase Taylor, Lance y Bacha, Edmar, **The unequality spiral: a first growth**

model for Belindia, Quarterly Journal of Economics, No. 90, pp. 197-218, mayo de 1976.

(12) Es en ese sentido particular que debe ser entendida la afirmación, repetida a lo largo del trabajo, de que se está produciendo una transformación de situaciones de subordinación a situaciones de exclusión social. La exclusión, por supuesto, no elimina la situación anterior de subordinación, fenómeno que se da entre clases sociales diferenciadas, pero la complejiza al introducir un tipo de relación social muy cercano al que caracteriza las vinculaciones entre estamentos o castas. Para citar sólo un ejemplo que diferencia una situación de la otra, en una situación de subordinación entre clases está siempre presente la posibilidad de movilidad social; en las relaciones entre "estamentos" o "castas", basadas en una adscripción desigual de privilegios, no está presente esa posibilidad. Véase, por ejemplo, Weber, Max, **Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva**, Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

(13) Para una discusión en detalle sobre los problemas del Estado contemporáneo, véase, entre otros, Miliband, Ralph, **The state in capitalist society**, Basic Books, Nueva York, 1969; Poulantzas, Nico, **Political power and social class**, Schoken Books, Nueva York, 1978; y Offe, Caus, **Problemas estructurais do Estado capitalista**, Tempo Brasileiro, Río de Janeiro, 1984. Un interesante recorrido por las características del Estado en América Latina, escrito hace casi dos décadas pero que sigue vigente para las preocupaciones actuales, se encuentra en, Kaplan, Marcos, **Formación del Estado nacional en America Latina**, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969. Un análisis bastante actual sobre el tema es el de Oscar Oszlak, **Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio**, CEDES, Buenos Aires, 1978. Para una visión desde el pensamiento tradicional de la CEPAL sobre el tema, véase, Gurrieri, Adolfo, **Vigencia del Estado planificador en la crisis actual**, Revista de la CEPAL, No. 31, abril de 1987, pp. 201-217.

(14) Véase al respecto, Guimaraes, Roberto, **Nuovi attori sociali y politici nella transizione democratica**, Política Internazionale, No. 3-4, marzo-abril de 1986, pp. 88-95; y la colección de artículos de Fernando Calderón, Elizabeth Jelin, Lucio Kowarick, Eugenio Tironi y Alain Touraine, en **Marginalidad, movimientos sociales y democracia**, Proposiciones, No. 14, 1987.

(15) Véase al respecto, Moisés, José Alvaro, **Clases populares e protesto urbano**, tesis doctoral, Universidad de Sao Paulo, 1978.

(16) Dos Santos, Mario, **Concertación social y redistribución del poder**, Nueva Sociedad, No. 70, enero-febrero, 1985, pp. 67-71.

(17) Para una versión incial sobre el tema, véase Guimaraes, Roberto, **Desarrollo social en América Latina: políticas y restricciones institucionales**, Socialismo y Participación, No. 44, diciembre, 1988, pp. 33-59.

(18) CEPAL, **El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones**, Serie Cuadernos de la CEPAL, No. 55, LC/G. 1440-P, Santiago de Chile, junio, 1987; véase especialmente el Capítulo II.D: ``Bases para una política de desarrollo con equidad'', pp. 88-97.

(19) CEPAL, **Crisis y desarrollo...**, op cit., Vol. III, ``Desafíos y opciones para el desarrollo futuro'', LC/L332 (Sem. 22/L.3) Add. 2, Santiago de Chile, abril, 1985; y **El desarrollo de América Latina...**, op. cit.

(20) Martner, Gonzalo, **América Latina hacia el 2000: opciones y estrategias**, Editorial Nueva Sociedad y UNITAR/ PROFAL Caracas, 1986 p. 76. Véase, también, Vuskovic, Pedro, **Hacia nuevos modelos de desarrollo latinoamericano para enfrentar los desafíos del año 2000**, en ``Diseños para el cambio: modelos socioculturales'', Gonzalo Martner (Coord.), Editorial Nueva Sociedad UNITAR/PROFAL, Caracas, 1987, pp. 169-209 y 183.

(21) CEPAL, **La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas**, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 54, LC/G.1366, Santiago de Chile, octubre, 1985.

(22) Vuskovic, Pedro, **Hacia nuevos modelos de...**, op. cit., p. 180.

(23) Véase, por ejemplo, Molina Sergio, **La pobreza: descripción y análisis de políticas para superarla**, Revistas de la CEPAL No. 12, diciembre 1982, pp. 93-117.

(24) Véase, Guimaraes, Roberto, **Desarrollo social...**, op. cit., especialmente las pp. 41-47.

(25) CEPAL, **La pobreza en América Latina...**, op. cit., p.119.

(26) Selowsky, Marcelo, **Hacia la eliminación del déficit de satisfacción de necesidades básicas**, en CEPAL, ``**¿Se puede superar la pobreza? realidad y perspectivas en América Latina** ``, CEPAL/PNUD, Santiago de Chile, 1989, pp.191-219.

(27) Para limitarnos sólo a un ejemplo bastaría con mencionar que en dos

estudios publicados recientemente en Augusto Varas (Comp.), **Paz, desarme y desarrollo en América Latina**, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987, los gastos militares de Venezuela varían del 3,4 % del producto (p. 48) al 1,7% (p. 208).

(28) Véase CEPAL, **La pobreza en América Latina...**, op. cit.; y Petrei, A. Humberto (Coord.), **El gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina**, Serie de Documentos ECIEL, No. 7, Río de Janeiro, 1987.

(29) Banco Mundial, **Brazil spending on social programs: issues and options**, Vol. 2, Informe No. 7086-BR, Washington, mayo, 1988.

(30) Castillo, Mario y García, Alvaro, **Cambio estructural e industrialización: análisis de escenarios**, Serie Monografías sobre Empleo, No. 42, PREALC/ISS, Santiago de Chile, diciembre, 1984. Véase también, PREALC, **Industrialización y necesidades básicas en América Latina**, Serie de Documentos de Trabajo, No. 219, Santiago de Chile, octubre, 1982; y Gutierrez, Alejandro, **Políticas de empleo y necesidades básicas en América Latina**, en PREALC, ``**Buscando la equidad: planificación para la satisfacción de las necesidades básicas**'', Santiago de Chile, 1986.

(31) Se recoge aquí el análisis desarrollado en, Guimaraes, Roberto, **Ecopolitics in the Third World: an institutional analysis of environmental management in Brazil**, Tesis Doctoral, Storrs, The University of Connecticut, 1986, para el caso de las políticas relativas al medio ambiente y a la conservación y uso de los recursos naturales. Ello se justifica por la existencia de una afinidad muy grande, desde el punto de vista institucional, entre el proceso de formulación de las ``ecopolíticas'' y el de las políticas sociales.

(32) Sin pretender una conceptualización demasiado rigurosa, se sugiere aquí la existencia de dos tipos de políticas públicas. Las políticas'' blandas'' , que no tienen una relación directa con el proceso productivo, y las políticas ``duras'', directamente relacionadas con el proceso (casi "físico") de producción de bienes y servicios. Las primeras incluirían, grosso modo, las políticas ambientales, las políticas de uso y conservación de recursos naturales, las políticas de desarrollo científico y tecnológico, y el conjunto de políticas sociales, (educación, vivienda, salud, etc.); y las segundas, las políticas salariales, crediticicias, cambiales, fiscales, de tributación, de empleo, en fin, el universo de la política económica. Esa distinción, que se espera quede aun más clara mientras se avance en el análisis, pareciera justificarse para los fines de diferenciar el proceso de formulación de uno y otro tipo de política. El uso de ``blandas'' y ``duras'' tiene por inspiración la analogía hecha por Amory Lovins para el caso de las tecnologías de generación y uso de

energía, en **Energy technologies: the road not taken**, Foreign Affairs, 55, pp. 65-96, octubre, 1976.

(33) Véase, entre otros, Lasswell, Harold y Kaplan, Abraham, **Power and society: a framework for political inquiry**, Yale University Press, New Haven, 1950; Hofferbert, Richard, **The study of public policy**, Bobbs-Merrill, Indianápolis, 1974; Lindblom, Charles, **The policy-making process**, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1980; y Wildavsky, Aaron, **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**, Transaction Books, New Brunswick, 1987.

(34) Ejemplos de las primeras pueden ser encontrados en Easton, David, **A systems analysis of political life**, John Wiley and Sons, New York, 1965; y West Churchman, C., The systems approach, Dell Publishing Company, New York, 1968; para las segundas, véase, Silverman, David, **The theory of organizations: a sociological framework**, Basic Books, New York, 1971; y Schon, Donald A., **Beyond the stable state**, W.W. Norton, New York, 1973.

(35) Seidman, Harold, **Politics, position and power: the dynamics of federal organisation**, Basic Book, New York, 1975; Halperin, Morton, **Bureaucratic politics and foreing policy** Brookings Institutions, Washington, 1974; y Allison, Graham, **The essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**, Litle, Brown and Company, Boston, 1971. Para una aplicación de ese enfoque en un contexto institucional latinoamericano, véase, Guimaraes, Roberto, **Ecopolictics** in..., op. cit.

(36) Para mayores detalles sobre el principio de racionalidad limitado o circunscripta, véase, Simon, Hebert, **Model of man**, John Wiley and Sons, 1957, pp. 198-200, 246 y ss.

(37) Una visión pintoresca de lo que puede ocurrir cuando varios organismos comparten la supervisión de una determinada materia fue el siguiente memorandum enviado por el Presidente Franklin D. Roosevelt al director de la Oficina de Presupuesto, reproducido en Harold Seidman, **Politics, position and power**, op. cit., pp. 96-97: ``Estoy de acuerdo con el Secretario del Interior. Sírvase tomar las medidas necesarias para que los animales de pieles valiosas permanezcan en el Departamento del Interior. Usted podría averiguar si algunos osos de Alaska todavía son supervisados por: a) el Departamento de Guerra; b) el Departamento de Agricultura; o c) el Departamento de Comercio. Todos ellos tenían jurisdicción sobre los osos de Alaska en el pasado y se han producido muchas situaciones embarazosas debido al apareamiento de un oso perteneciente a un departamento con una osa perteneciente a otro departamento. F.D. Roosevelt. P.S.: No creo que la marina esté involucrada, pero podría ser. Investigue al Cuerpo de Guardacostas.

¡Nunca se sabe!."

(38) Esos aspectos han sido tratados, en mayor profundidad, en Guimaraes, **Ecopolitics in...**, op. cit. Un resumen esquemático del tema, que sirvió de base para el presente documento, puede ser encontrado en, Guimaraes, Roberto, **Participación comunitaria, Estado y desarrollo: el difícil arte de conciliar lo conflictivo**, Revista Interamericana de Planificación, No. 83-84, septiembre-diciembre, 1987, pp. 15-33.

(39) El enunciado de esa ley del comportamiento burocrático se atribuye a Rufus Miles, ex-Secretario Asistente para Administración del Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos. En inglés se dice ``Where one stands depends on where one sits''; Miles, Rufus, **The origin and meaning of Miles Law**, Public Administration Review, No. 38(5), pp. 399-403, septiembre-octubre, 1978.

(40) Sears, Dudley, **The prevalence of pseudo-planning**, ``The crisis of planning'', Mike Faber y Dudley Sears (Eds.), Londres, Chatto and Windus, para Sussex University Press, 1972, citado en Marshall Wolfe ``La participación, una visión desde arriba'', Revista de la CEPAL, No. 23, agosto de 1984, pp. 159-184 y 179.

(41) Clásica dentro de una vasta literatura es la obra de Allison, Graham T., **The essence of decision**, op. cit.; Jeffrey L. Pressman y Aaron B. Wildavsky ha realizado también una labor sobresaliente destruyendo el mito de las distinciones claras y bien definidas entre los políticos (formuladores de políticas) y los burócratas (administradores de las políticas). Sus conclusiones se destacan en el gracioso y decidor título de su libro **Implementation : how great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes**, University of California Press, Berkeley, 1973.

(42) La mayoría de las observaciones hechas en esta sección acerca del comportamiento burocrático revela una profunda deuda intelectual del autor con Harold Seidman, especialmente por sus esclarecedoras conferencias dictadas en la Universidad de Connecticut durante el otoño de 1977. Más específicamente, debido a que esos dos elementos de las políticas burocráticas fueron enunciados por primera vez en esas conferencias, deberían llamarse legítimamente las ``Leyes de Seidman''. Otras dos de sus leyes se han usado en este ensayo: 1) el producto de las decisiones gubernamentales no es la solución de un problema, sino, más bien el resultado de la competencia, las alianzas, los compromisos y mucha confusión entre las autoridades de gobierno; y 2) en cuanto se refiere a los programas de gobierno, la acción no supone intención; la suma de las posiciones adoptadas por varios representantes de organismos gubernamentales acerca de

un problema específico rara vez es intencional para cualquier individuo o grupo.

(43) Rourke, Francis E.; **Bureaucracy, politics and public policy**, 3a. edición, Little Brown and Company, Boston, 1984, p. 190.

(44) El concepto de ``anillos burocráticos'' para explicar el modo de articulación de intereses en el cual la burocracia estatal sustituye en gran medida a los partidos políticos fue utilizada, por primera vez, por Fernando Henrique Cardoso, para describir el modelo político del régimen militar brasileño. Véase, Cardoso, F.H., **O modelo politico brasileiro e outros ensaios**, Difusao Européia do Livro, Sao Paulo, 1969; y **Autoritarismo e democratizacao**, Editora Paz e Terra, Río de Janeiro, 1975.

(45) Guimaraes, R.; **Nuovi attori sociali e politici**, op. cit., p. 91.

(46) El término ha sido acuñado por Bresser Pereira en los años 60s, a partir de la noción de "tecnoestructura " de John Kenneth Galbraith (**The new industrial State**, Houghton Mifflin, Boston, 1957), para identificar una nueva clase de gerentes y técnicos, y que fundaba su dominación social en la racionalidad económica y en la eficiencia. Véase, Pereira, L.C. Bresser, **The rise of the middle class and middle management in Brazil**, Journal of Interamerican Studies, No. 4, julio, 1962, pp. 313-326; y **Tecnoburocracia e contestacao**, Editora Vozes, Petrópolis, 1972.

(47) Para una adecuada comprensión de las estrategias adoptadas por las organizaciones públicas para poner resistencia a la necesidad de transformación social, así como para formarse una buena idea de como ocurre el proceso de cambio en las instituciones sociales, véase, Schon, Donald A., **Beyond the stable State**, W.W. Norton, Nueva York, 1973.

(48) Seidman, **Politics, position and power**, op. cit.; p. 23, ofrece una buena ilustración al respecto, al reproducir las palabras del Presidente Herbert Hoover: ``no hay ningún ciudadano más peligroso que una persona con el don de la cháchara, un complejo de cruzado y una determinación de aprobar una Ley como antídoto para todos los males humanos. El recurso más eficaz para desviar a ese individuo hacia la acción constructiva y el mejor medio que existe sobre la tierra para silenciar la estupidez es asociarlo en un comité de investigación con unas pocas personas que tengan una pasión por la verdad, especialmente si pagan sus propios gastos. Ahora puedo revelar el secreto de que creé una docena de comités con esa precisa finalidad'' (Hoover, Herbert C., **The memoirs of Herbert Hoover, the Cabinet and the Presidency, 1920-1933**, Mc. Millan, Nueva York, 1952, p. 282).

(49) Portantiero, Juan Carlos, **La democratización del Estado**, Pensamiento Iberoamericano, No. 5a., enero-junio, 1984, pp. 99-125, p. 125.

(50) Es interesante notar que algunos años antes de la propuesta de la CEPAL respecto a la equidad funcional, ya se perfilaban ideas más avanzadas, en la propia Comisión, acerca de las relaciones abogadas en este documento. Véase por ejemplo, Guerrieri, Adolfo y Sáinz, Pedro: **¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? Algunas propuestas a la luz del pensamiento de la CEPAL**, Revista de la CEPAL, No. 20, agosto, 1983, pp. 131-152.

(51) Representa un importante aporte en esa dirección el conjunto de estudios publicados por PREALC, **Buscando la equidad...**, op.cit., especialmente los capítulos de Ricardo Lagos ``Introducción: la satisfacción de las necesidades básicas como estrategia de desarrollo'', pp. 1-19, y de Alvaro García, ``Crecimiento equitativo: una propuesta estructural para la satisfacción de las necesidades básicas'', pp. 85-147. Véase también, CEPAL, **Desarrollo y transformación: estrategias para superar la pobreza**, Serie Estudios e Informes de la CEPAL, No. 68, LC/G.1472-P, Santiago de Chile, enero, 1988; y Cornia et al..., **Ajuste con rostro humano**, op. cit.

(52) Es interesante hacer notar que si bien la argumentación precedente se ha aplicado a los países de la región, una comparación entre la situación en América Latina y en las economías más avanzadas del mundo capitalista no cambian en modo significativo las conclusiones señaladas. Al tomarse los gastos del gobierno central como porcentaje del producto nacional bruto como indicador de la presencia del Estado en la economía, y al compararse los países industrializados con los países latinoamericanos, se constata una presencia del Estado aún más importante en los primeros. En efecto, el promedio para el año 1982 en 8 economías capitalistas avanzadas (Estados Unidos, Alemania Federal, Reino Unido y Francia, entre otros) fue de 39,8% mientras que para un grupo seleccionado de países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina, Venezuela, Chile, y Uruguay) el promedio fue de 28,8%. Durante el decenio 1972-1982, a excepción de México, todos lo demás países latinoamericanos de la muestra aumentaron la participación de los gastos del gobierno central en relación al PNB a tasas iguales o incluso inferiores a las verificadas en los países capitalista avanzados. Vale resaltar también que aún en un país como Chile, donde la "desestatización" ha sido propuesta y de hecho realizada con más ímpetu en América Latina - en verdad el único país de la muestra que logró disminuir los gastos del gobierno central proporcionalmente al PNB entre 1972-1982 (-10%)- aún así en 1982 presentaba un valor de 37,6 puntos porcentuales, o sea, sobre la media latinoamericana y equivalente al promedio de los países de economía de mercado de mayor desarrollo relativo (datos del Banco Mundial, **Informe sobre el desarrollo mundial**, 1985). Vale resaltar, corroborando la infertilidad de la discusión sobre el

tamaño del Estado, que un estudio reciente, incluyendo a 115 países y un período de 20 años (1960-1980), ha arrojado los siguientes resultados: cuando creció el tamaño del Estado creció también el producto bruto, pero, además el producto bruto no gubernamental (i.e., privado); y el crecimiento de ambos factores fue mayor en los países de menor producto inicial (Rati Ram, **Government size and economic growth: a new framework and some evidence from cross-section and time-series data** American Economic Review, 76(1), marzo, 1986, pp.' 191-203).

(53) Véase, por ejemplo, Stepan, Alfred, **Os militares: da abertura á nova república**, Editora Paz e Terra, Río de Janeiro, 1986; Varas, Augusto (Coord.), **La autonomía militar en América Latina**, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1988, y **La política de las armas en América Latina**, FLACSO, Santiago de Chile, 1988.

(54) Véase, por ejemplo, Dreifuss, René A. y Dulci Octavio S., **As forcas armadas e a política**, en ``Sociedade e política no Brazil pós-64'', Bernardo Sorj y María H.T. de Almeida (Comps.), Editora Brasilense, Sao Paulo, 1983; y también, Brigagao, Clóvis, **A militarizacao da sociedade**, Jorge Zahar Editor, Río de Janeiro, 1985.

(55) Véase a este respecto, Guimaraes, Roberto, **Participación comunitaria, Estado y desarrollo**, op. cit.

(56) Levin, Murray, **Political hysteria in America**, Basic Books, Nueva York, 1971, citado en el excelente y demoledor trabajo de Bertram Gross, **Friendly fascism: the new face of power in America**, M. Evans, Nueva York, 1980, p. 229.

(57) De una inscripción en una pared de la Universidad de California, en Berkeley, reproducida en Jordi Borja, **Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado**, en ``Descentralización del Estado: movimiento social y gestión local'', Jordi Borja et al., FLACSO, Santiago de Chile, 1987, pp. 11-257 y 195

(58) Véase al respecto del concepto de pobreza política, Demo, Pedro, **Pobreza socio-económica e política**, Editora da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1980. El mismo autor expresa en forma tajante la relación entre pobreza socioeconómica y pobreza política, entre desarrollo y participación, tal como se le ha concebido aquí: ``incluso ritmos menores de crecimiento no necesitan arruinar la participación, a veces hasta puedan favorecer, porque evitan más fácilmente la irreversibilidad tecnológica. La cuestión no será jamás sólo crecer, sino crecer con participación; y vale también la inversa: la cuestión jamás será sólo participar, sino participar del crecimiento''. Demo, **Indagaciones críticas sobre la teoría y la práctica de la planificación social**, Revista Interamericana de Planificación, No. 68, diciembre, 1983, México, pp. 21-35.

(59) Es de interés mencionar, sobre ese aspecto, las enseñanzas que se pueden extraer de los intentos de promoción de la participación popular en un país como el Péru, durante el gobierno del General Velasco Alvarado, entre 1968 y 1975. Según señala Carlos Franco, **Perú: participación popular**, Ediciones CEDEP, Lima, 1979, una de las ``paradojas'' de la experiencia peruana de desarrollo participativo fue ``la traslación al campo de las relaciones gobierno-organizaciones populares de valores y estilos de comportamiento característicos de la atmósfera organtizativa de la institución militar: la centralización del poder, el principio jerárquico, la valoración de la ´seguridad interna´ o la intolerancia ante la diversidad, el riesgo y la incertidumbre, situaciones estas últimas que son inherentes a un proceso de participación popular'', p. 24.

(60) CEPAL, División de Desarrollo Social, **Alternativas para la ejecución de políticas sociales en América Latina y el Caribe**, LC/R.743, Santiago de Chile, diciembre, 1988, p.9.

PARTICIPACION Y CONCERTACION EN LAS POLITICAS SOCIALES

Carlos Franco

Participación y concertación en las políticas sociales / Carlos Franco // EN: Revista de la CEPAL.- Santiago.- No. 37 (Abr. 1989).- pp. 133-140

INTRODUCCION

Dentro de las concepciones más globales del desarrollo en América Latina, resulta curioso observar los cambiantes enfoques acerca de las necesidades básicas y las políticas sociales. En efecto, cada nueva visión del desarrollo de la región va acompañada de una alteración de las relaciones entre economía y necesidades básicas, así como de un cambio en las jerarquías de las políticas económicas y las políticas sociales.

I. VISIONES DEL DESARROLLO Y POLITICAS SOCIALES

Hasta finales de los años cincuenta, una concepción básicamente económica del proceso de industrialización o modernización de nuestros países, afirmaba explícita o implícitamente que la satisfacción de las necesidades básicas de la población era una suerte de subproducto natural del crecimiento económico y que, por ello, las políticas sociales estaban subordinadas a las políticas productivas.

En los años sesenta y comienzos de los años setenta, en cambio, las visiones normativas del desarrollo modifican, al menos en el plano de la teoría, las relaciones entre crecimiento económico y necesidades básicas, en favor de una equivalencia de su respectiva importancia y de la complementariedad de las políticas orientadas a su manejo. El sentido de esta modificación, sin embargo, no se agota en la igualación, más declarativa que real, de las jerarquías del desarrollo económico y del desarrollo social, sino que inicia un proceso de autonomización de los problemas y las políticas sociales en la percepción del desarrollo. En otros términos, sea por la experiencia de esos años, sea por la renovación intelectual de los enfoques del desarrollo, se comenzó a entender que los problemas sociales no son subproductos naturales de los problemas económicos, sino que tienen una entidad propia, multicondicionada por procesos económicos y extraeconómicos, vale decir, políticos, culturales, psicosociales e históricos. Precisamente por ello, las políticas sociales, sin dejar de vincularse con las políticas económicas, comienzan a ser reconocidas en su autonomía y especificidad.

En los años ochenta se produce una brusca mutación del enfoque del desarrollo y de las relaciones entre los problemas y las políticas económicas y sociales. Una visión pesimista del presente y el futuro inmediato de la región que se dice realista y cree nutrirse de la "objetiva" percepción de los efectos de la crisis, así como de los fracasos de las políticas expansivas y redistribucionistas de algunos de nuestros Estados nacionales, hace del término "ajuste" la ambigua cobertura de la recesión económica o de un crecimiento "sano". Ambas expresiones, diferentes en ciertas políticas de corto plazo, reflejan la convicción de la "inevitabilidad" de la reducción del producto o de la "necesidad" de tasas más o

menos mediocres de crecimiento económico. En este contexto, la renuncia a ciertos tipos (o a todos los tipos, según los casos) de crecimiento económico, se acompaña de un redimensionamiento de la importancia atribuida a los problemas y políticas sociales y a una reconsideración de sus relaciones con los problemas y políticas económicas.

En efecto, desde hace algunos años se afirma que ciertas metas sociales significativas pueden alcanzarse a pesar o en contra de la recesión económica o del penoso crecimiento del producto regional. Se trata de un punto de vista opuesto al de los decenios anteriores. Si en el enfoque de los años sesenta las metas sociales se derivaban secundariamente de las metas económicas y si en el de los setenta ambas eran complementarias, ahora, en los años ochenta, las metas sociales (por lo menos, algunas de las más significativas) se han desvinculado relativamente de las metas económicas globales; tal como las políticas sociales que las hacen posibles, han adquirido una autonomía casi plena en el campo de la teoría.

No es nuestro propósito abordar ahora los supuestos valorativos de esta concepción, la naturaleza de su diagnóstico, la coherencia de su visión acerca de las relaciones entre políticas económicas y sociales. Menos aún, formular juicios de valor sobre su significado político. Nos importa más reflexionar acerca de los modos mediante los cuales este enfoque cree hacer posible ciertas metas sociales en un marco de depresión productiva.

1. La voluntad política de los gobiernos

Según este punto de vista, el logro de ciertas metas sociales en un contexto de depresión productiva precisa lo que se denomina "la voluntad política de los gobiernos de la región". Pareciera que con ello se alude a las relaciones entre los gobiernos y los grupos sociales en condición de pobreza crítica. En primer lugar, a los contenidos de discursos, planes, políticas, programas, instrumentos, montos y uso de recursos definidos o definibles por los gobiernos, en relación con los grupos sociales desprotegidos de la sociedad, así juzgados, en su pertenencia técnica o en su adecuación política, por los grupos o instituciones nacionales e internacionales propugnadores del desarrollo social. En segundo lugar, el concepto parece referirse a una cierta calidad de la relación político-institucional de los Estados con respecto a dichos grupos sociales, basada en lo que se llama una opción preferencial por los más pobres. Por cierto, ambos planos, el de los contenidos de los planes públicos y el de las relaciones político-institucionales, son percibidos como complementarios y, por tanto, como expresiones fuertes de la "voluntad política de los gobiernos". En este sentido, entonces, "voluntad política de los gobiernos" y "opción preferencial por los más pobres" son conceptos equivalentes o, en su defecto, asociados por un vínculo en virtud del cual el segundo especifica el significado del primero al señalar su referente social.

Ahora bien, el término "preferencial" tiene un innegable sentido comparativo: con él se implica que, ante las demandas alternativas de los recursos públicos y de los usos del poder por diferentes grupos o clases sociales, el Estado elige destinarlos mayoritariamente a satisfacer las necesidades de los grupos sociales más pobres. Como es obvio, ello no puede realizarse sino por la vía de una relación político-social privilegiada que relativiza o coloca en segundo plano las relaciones del Estado con otros grupos o clases sociales o con las instituciones que los representan. Como es lógico, el tamaño de la diferencia en la atención del Estado a los diferentes intereses sociales dependerá, si todas las restantes condiciones se mantienen constantes, del monto de los recursos que disponga. Si ellos son abundantes, entonces el Estado puede hacer compatible la opción preferencial por los más pobres o la relación privilegiada con ellos con una atención menor, aunque significativa, a los grupos sociales más acomodados. En cambio, si los recursos son escasos, entonces es más probable que la atención del Estado a los grupos más pobres reduzca significativamente los recursos y las relaciones que mantiene con los grupos sociales instalados.

2. Políticas participativas

En el Perú, como en otros países de la región, la expresión de la voluntad política del Estado para colocar los intereses de los grupos sociales pobres o marginales en un status preferencial se encarnó, en las décadas pasadas, en las denominadas políticas o estrategias participativas. Por tales se entendió, más allá de las diferencias o especificidades nacionales, acciones políticas orientadas a promover la organización y movilización de los grupos sociales desprotegidos; destinar recursos económicos y políticos a la satisfacción de sus necesidades elementales; abrir mecanismos de participación de tales grupos en los puntos terminales de la estructura local del Estado; organizar programas comunitarios de administración conjunta en los campos de la salud, la educación, la vivienda y el empleo; o como en el caso peruano, reformar en sentido equitativo el sistema de propiedad en la agricultura y la industria.

No nos importa ahora evaluar los éxitos, problemas y fracasos que acompañaron las pasadas experiencias de participación popular. Es de interés recordar que tales políticas participativas fueron antecedidas o acompañadas en su inicio por ciclos económicos expansivos de los mercados internos y por un creciente monto de recursos externos y provenientes de la economía interna nacional. Cabe recordar también que la extinción progresiva o la liquidación abrupta de tales políticas fueron antecedidas o acompañadas por el inicio de ciclos recesivos de las economías nacionales y por la crisis de la economía internacional.

Aquí conviene destacar que los ciclos económicos expansivos y la afluencia de recursos externos influyeron de dos modos específicos, entre otros, en las políticas participativas: en primer lugar, incrementando los recursos disponibles de

los Estados reformistas para la atención de los grupos desvalidos; en segundo lugar, minimizando o tornando manejables las oposiciones o las reservas expresadas ante dichas políticas por los grupos industriales, financieros, comerciales, profesionales y, en ciertos casos, sindicales. En este sentido, el ciclo económico favorable permitió la coexistencia, al menos en el Perú, de dominantes políticas participativas del Estado con una atención menor, aunque significativa, de las llamadas organizaciones intermedias, integradas a las estructuras nacionales de poder.

Ahora bien, y sobre todo en el caso peruano, las formulaciones más fuertes del enfoque participativo de fines de los años sesenta e inicios de los setenta, hicieron referencia explícita o extendieron su cobertura básicamente a la relación de dos sujetos sociopolíticos: el Estado y las organizaciones de los grupos marginales campesinos e informales urbanos especialmente, así como el movimiento sindical. En este sentido, la expresión participación popular significaba una relación preferencial entre ambos sujetos sociopolíticos que dominaba o subordinaba, al menos en el plano teórico, las relaciones del Estado con las sociedades empresariales, los colegios profesionales y los partidos políticos. Más aún, según las teorías en uso, los Estados con orientación participativa debían establecer una vinculación directa, o con el mínimo grado de intermediación posible, con las llamadas organizaciones sociales de base; para ello era preciso orillar, marginar o circunvalar las instituciones "intermedias", cuyos intereses eran juzgados externos, competidores o contrapuestos a los intereses de los grupos sociales de más bajos ingresos.

En la práctica, los intereses de organizaciones institucionales integradas a la economía moderna y a la estructura de poder fueron atendidos y satisfechos relativamente, pero el discurso participativo intentó marginarlos o devaluarlos en favor de la señalada relación preferencial del Estado con las organizaciones sociales de base. Las consecuencias políticas de este enfoque se relacionan con la renuencia o el rechazo de los grupos y organizaciones instalados en el sistema económico y político a considerar como legítimos los intereses de los grupos más pobres o a aceptar compartir la atención, los recursos y el poder del Estado. De este modo, las hipótesis participativas acerca de los comportamientos de las organizaciones intermedias integradas al sistema concluyeron por hacerse realidad, actuando como una suerte de profecía autocumplida. En otros términos, las organizaciones industriales, comerciales, financieras, profesionales y hasta sindicales más fuertes oscilaron políticamente entre el recelo y el rechazo de las políticas participativas y concluyeron defendiendo enérgicamente sus propios intereses cuando el cierre del ciclo económico favorable restó a los gobiernos los recursos económicos necesarios para manejar los conflictos sociales.

II. ACERCA DE LA CONCERTACION

Del examen de estas experiencias, muchos quedaron con la impresión de la necesidad de una revisión crítica y de una superación teórica de los enfoques participativos. Se comentó por cuestionar la limitación del enfoque participativo a la sola relación entre el Estado y las organizaciones sociales de base, señalándose la necesidad de ampliar la cobertura a la presencia, intereses y relaciones del Estado con el conjunto de grupos sociales y organizaciones representativas de la sociedad. En segundo lugar, se afirmó que los recursos políticos destinados al logro de metas sociales, así como las mismas políticas sociales, debían justificarse o racionalizarse por las orientaciones de las políticas económicas de corto plazo. Finalmente, se sostuvo la inviabilidad en el mediano plazo de las relaciones Estado-grupos de bajos ingresos que no estén protegidas por una red de relaciones políticas entre el Estado y las organizaciones integradas a la economía moderna y a la estructura del poder y por un compromiso progresivo de estas últimas con la satisfacción de las necesidades básicas de la población. De este modo, la temática de la participación popular fue retirándose a un segundo plano en el debate intelectual y político, para dar paso a una nueva temática que, desde fines de los años setenta ocupa crecientemente la atención de cientistas sociales, políticos y funcionarios de la región. Nos referimos a la concertación.

Si observamos las escasas experiencias nacionales de concertación desde la producida en Venezuela hasta la más reciente en el Uruguay, y si extendemos ese examen a la experiencia española, rápidamente concluiremos que sus contenidos se refirieron a la creación de condiciones políticas para el pasaje de sistemas autoritarios a sistemas democráticos. Lo que se acordó básicamente en aquellas experiencias fueron las relaciones entre gobiernos civiles y fuerzas armadas, las garantías constitucionales e institucionales para el desarrollo del régimen parlamentario y de partidos, y ciertas reformas mínimas en la estructura del Estado y sus relaciones con la sociedad civil. El pacto social español, pero no sólo éste, definió asimismo el marco de las relaciones entre el Estado y las organizaciones empresariales y sindicales, así como los acuerdos básicos del manejo de precios y salarios.

Si pasamos a observar los proyectos de concertación en los países de la región, rápidamente percibiremos que sus contenidos más importantes se refieren a las políticas económicas de corto plazo, a la regulación de precios y salarios y a la creación de marcos institucionales y de mecanismos para el procesamiento de las relaciones entre el Estado, los empresarios y el movimiento sindical. En ciertos casos, los proyectos incluyen planes económicos de mediano plazo, reformas constitucionales o la introducción de nuevos instrumentos institucionales. Lo que quiero decir, en consecuencia, es que en ninguno de los casos que conozco, los contenidos de dichas experiencias y proyectos se centraron en la definición de

políticas sociales o de metas nacionales relacionadas con la cobertura nutricional, el descenso de la mortalidad infantil, la atención primaria de salud, programas de alfabetización, de vivienda o de servicios básicos en general. En otros términos, los intereses de los grupos sociales más pobres no fueron ni son tomados en cuenta, al menos de manera preponderante, en las experiencias y proyectos de concertación conocidos.

Ahora bien, si nuestra mirada se extiende a los trabajos de los economistas de la región, rápidamente advertimos la escasez de estudios o propuestas vinculadas sea con una economía de las necesidades básicas, sea con una economía de la concertación. Más aún, en la creciente bibliografía sobre la concertación producida por nuestros científicos sociales en la última década, son sumamente reducidos los análisis o estudios específicos, sobre los vínculos entre concertación política y necesidades básicas o entre los agentes reales de la concertación y las políticas sociales.

A mi juicio, esto no es casual, por dos razones. En primer lugar, porque los sujetos sociales o políticos que proponen o son convocados por la concertación son generalmente el Estado, los partidos , las sociedades empresariales y el movimiento sindical: esto es, las organizaciones cuyo poder, intereses y recursos les permiten actuar directamente y por sí mismas en los escenarios políticos de la región. En segundo lugar, porque en un contexto de recesión económica, de penuria productiva y escasez de recursos, la disputa política por el magno excedente económico o para evitar los costos de la crisis se resuelve a favor de los agentes o intereses más poderosos o más sólidamente instalados en el tejido institucional.

La evolución real de la concertación nos dice, por lo tanto, que su enfoque y su práctica son acreedores a la crítica que en la década pasada se formuló al enfoque y la política participativos, aunque ciertamente en un sentido distinto. Si los enfoques participativos devaluaban las relaciones del Estado con las organizaciones intermedias o integradas en las estructuras económicas y políticas modernas en favor de una relación preferencial con las organizaciones populares de más bajos ingresos, los enfoques concertadores marginan o devalúan las relaciones del Estado con éstas en favor de una relación exclusiva o excluyente con aquellas.

El análisis de la situación descrita nos está diciendo, asimismo, que las políticas de ajuste o de recesión económica actúan en los siguientes sentidos:

a) erosionando las bases populares de apoyo a los gobiernos de la región o fracturando los pactos sociales implícitos en que se sustenta su autoridad democrática y el ejercicio relativamente autónomo de su poder;

b) reduciendo los grados de libertad de los gobiernos para operar o manejar los conflictos de interés o para imponer un límite a los crecientes procesos de economía o al desarrollo de la violencia social y política;

c) reforzando la desigualdad de los poderes político-representativos

de los distintos grupos sociales que compiten por los recursos públicos y las decisiones del Estado;

d) promoviendo la desorganización institucional y política de los grupos sociales con menor poder relativo dentro de la sociedad y reduciendo su capacidad representativa para acceder y expresarse con autonomía ante el Estado para o presionar o condicionar en su favor las decisiones públicas;

e) eliminando el excedente económico o sea la base material que permitió a los Estados en los años sesenta y comienzos de los setenta orientar su acción hacia la atención de las necesidades básicas de los grupos sociales más pobres a través de políticas participativas;

f) fortaleciendo las tendencias privatistas, corporativistas y sectoriales de las organizaciones intermedias e impidiéndoles integrar o aceptar las demandas o necesidades de los grupos sociales más pobres;

g) obstaculizando severamente las posibilidades de acuerdos consensuales sobre las políticas sociales entre el Estado, las organizaciones representatativas de los intereses integrados directamente en el régimen político y los grupos sociales más pobres. En otros términos, impidiendo al Estado combinar en un movimiento simultáneo las políticas participativas y las políticas concretadoras en favor del desarrollo social.

III. RETORNANDO AL ENFOQUE DE LOS AÑOS OCHENTA

Lo que hemos comprobado como una tendencia general en buena parte de los países de la región nos permite volver a uno de los temas iniciales de nuestra intervención, esto es, a las posibilidades de relanzar las políticas y metas sociales significativas en economías en recesión y en ajuste.

Las tendencias actuales fundamentan nuestro escepticismo frente a este enfoque. Incluso en medio de la crisis y de las políticas de ajuste, no negamos que sea éticamente plausible proponerse el logro de metas sociales y que eventualmente sea posible reducir, en ciertos campos, la velocidad e intensidad del deterioro de las condiciones de vida de las mayorías pobres de nuestros países. Esto ciertamente, no está en discusión al menos para nosotros. Resulta evidente, sin embargo, que la discusión del enfoque que comentamos tiene sentido cuando las políticas sociales pueden ser relanzadas de un modo sustantivo, alcanzándose metas sociales significativas, es decir, de impacto y cobertura reconocibles. El examen atento de las tendencias en curso nos indica más bien lo contrario. Ellas nos señalan la incompatibilidad de un desarrollo social sustantivo con el estancamiento o el decrecimiento del producto y presionan por una reconsideración más cuidadosa, en el plano teórico, de las relaciones entre políticas económicas y sociales. La lectura de la evolución de la región y de las concepciones sobre su desarrollo nos enseña que tan cuestionable es el enfoque de los años cincuenta, que hace del desarrollo social un subproducto natural del crecimiento económico,

como lo es el de los años ochenta, cuando el desarrollo social parece independizarse del crecimiento productivo, o cuando lo plantea como compensación moral o racionalización política de la aceptación resignada del rol conferido a nuestras economías nacionales en el actual orden económico mundial, o del contenido de las políticas recesivas o de ajuste.

Nada de lo señalado hasta aquí resta importancia a los esfuerzos por amenguar los impactos de la crisis en los grupos sociales más pobres o las iniciativas creadoras para el logro de una u otra meta mínima en relación con las necesidades básicas de la población. La crítica del enfoque, en su sentido estricto, tampoco desconoce la necesidad de introducir criterios socialmente selectivos en la formulación y ejecución de los "ajustes" económicos en favor de la población más pobre. En ese sentido, cuando el enfoque que comentamos se disocia de sus propósitos o afirmaciones más ambiciosos, puede constituirse en una fuente de iniciativas para hacer uso en favor de los pobres de recursos potenciales de la sociedad, para incorporar las experiencias de las organizaciones de base en el diseño y ejecución de programas sociales o para innovar en la organización institucional del Estado o en las metodologías participativas de promoción humana.

IV. REFORMULAR LAS POLITICAS SOCIALES

Se vuelve imprescindible renovar los contenidos de las políticas sociales en aquellos países en los cuales la crisis se ha mostrado menos severa o en los que la voluntad política de los gobiernos se mantiene a pesar de las limitaciones económicas. Con ello queremos referirnos, en primer lugar, a la necesidad de que estos contenidos no se definan exclusivamente por una combinación de necesidades básicas insatisfechas (escogidas estadísticamente por nivel social, ámbito geográfico o grupos de edad), objetivos o metas cuantitativas (definidas en función exclusiva de los montos presupuestarios disponibles), y programas o instrumentos de acción (definidos exclusivamente por los cuadros técnicos profesionales o el personal disponible en la administración pública).

Un diagnóstico de la situación que considere el grado específico de organización de la población por atender, sus prácticas sociales y grado de movilización, así como sus recursos potenciales o reales, no permite fundar adecuadamente ni la estrategia utilizada en la ejecución de las políticas sociales, ni la dimensión de las metas que se pueden alcanzar.

Un efecto parecido origina el no tener en cuenta las orientaciones, recursos, organización o poder de todos los actores sociales, y de las instituciones externas a los grupos sociales más pobres, pero implicados directa o indirectamente por las metas trazadas por las políticas sociales y los recursos públicos o privados movilizados o movilizables. Un diagnóstico que no exprese dinámicamente el cuadro de interpretaciones sociales y políticas no permite definir con precisión ni

las metas, ni los recursos, ni la estratregia, ni los programas en que se expresan las políticas públicas.

De idéntico modo, como efecto de las experiencias acumuladas en la región en las tres últimas décadas, resulta necesario ampliar la cobertura de lo que convencionalmente denominamos políticas sociales. La experiencia parece mostrar que ninguna política social puede logar sus objetivos si no integra, con el mayor grado de precisión posible, las estrategias y mecanismos de participación popular de los grupos sociales objetivos; la concertación con los agentes o actores sociales y políticos instalados en la trama pública del poder; la descentralización del Estado y la innovación técnico-administrativa: la priorización, no sólo social, sino espacial, de las acciones por desarrollar. Las políticas de participación, concertación, descentralización y priorización espacial no son distintas de las políticas sociales y no son por ello, responsabilidad de otros sectores o ministerios públicos. Son componentes esenciales de las políticas sociales redefinidas y sus enfoques, instrumentos y prácticas son medios indispensables para el logro de las metas trazadas.

Resulta claro igualmente que las llamadas políticas sociales no pueden definirse paralela o sectorialmente a través de ministerios incomunicados institucionalmente o relacionados de modo inestable por los conocidos y fracasados mecanismos de coordinación interministerial. En una situación de escasez de recursos que exige aprovecharlos al máximo, se torna más necesario que nunca unificar las orientaciones de la política social de los Estados y definir metas comunes para los gastos administrativos por los sectores públicos. En realidad, la política social de un gobierno es, o debería ser, una y la misma, aunque su ejecución administrativa quede librada a diferentes organismos. Para ello, según mi opinión, no sólo es preciso plantearse la alternativa institucional de una integración de los ministerios "sociales" bajo autoridad única, sino concertar la misma formulación del presupuesto social único, de modo de articular o integrar los programas sociales asociando su ejecución en el tiempo, unificando la orientación del gasto y potenciando o maximizando eficazmente su uso.

Acaso el desafío mayor que enfrente el diseño de políticas sociales en la región sea la redefinición de sus relaciones con la política económica. Si tradicionalmente ambas políticas se disociaron fue porque el crecimiento del producto y la satisfacción de las necesidades básicas fueron asumidas como realidades distintas. De allí surgió esa división del trabajo estatal según la cual el primero era responsabilidad de los ministerios de economía y de la producción y la segunda de los ministerios sociales. A su vez, de esa división del trabajo se derivó la división de roles por la cual las politicas sociales asumieron las funciones de compensar, complementar o suplir los desvíos, los vacíos o los errores de la política económica.

De ahí que si el estilo de crecimiento del producto se asocia a la satisfacción de las necesidades básicas, entonces la política económica deviene el mejor

instrumento de la política social o su mejor encarnación operativa. En otros términos, quiero decir que una progresiva transformación del perfil de las necesidades sociales por satisfacer, de la composición de la oferta productiva, de los patrones de financiamiento, inversión, empleo, distribución y de consumo constituye, en rigor, el mejor instrumento de las políticas sociales. Si tal ocurriera, se unificaría el patrón de criterios que escinden en el presente las políticas económicas y las políticas sociales.

Frente a las alternativas de insistir en el valor compensatorio de las políticas sociales, alternativa basada sea en la continuidad del patrón estructural del aparato productivo y del estilo de crecimiento, sea en la continuidad inevitable de la dependencia financiera y tecnológica, pienso que existe otra alternativa planteada aguda y masivamente por la propia naturaleza de la crisis que nuestros países atraviesan. No se me ocultan los problemas implicados en el progresivo cambio de la estructura productiva y del estilo de crecimiento ni en una reconfiguración de las alianzas sociales y políticas al interior de cada Estado nacional. Pero acaso los fracasos pasados y los que prevemos en los próximos años, así como el inmenso daño humano asociado con la alternativa que cuestionamos, nos estén indicando que es plausible plantearnos, al menos como hipótesis, la búsqueda de opciones alternativas.

Estamos convencidos que una definición ampliada de lo que significan las políticas sociales y una redefinición de su vínculo con las políticas económicas están en condiciones de multiplicar los recursos económicos, políticos y sociales disponibles; organizar en escala mayor la red de intereses y alianzas político-sociales en que se apoyan las políticas sociales para lograr continuidad en el tiempo y eficacia en la acción; comprometer una más activa participación de la población concernida y asegurar una cobertura política que abrigue las experiencias en curso. En suma, estimular el desarrollo de la conciencia y la acción públicas concertadas en favor de la población más pobre de la región.

De no mediar cambios progresivos, pero reales, en el orden económico internacional, en las alianzas político-sociales de los Estados, en el contenido de las políticas de corto y largo plazo y en los recursos que aseguren un crecimiento económico reestructurador, sostenido y selectivo de los aparatos productivos de nuestros países, será sumamente difícil hacer frente, en el área social, a los dramáticos desafíos planteados a los Estados de la región.

FORMULACION DE LA POLITICA SOCIAL: REESTRUCTURACION, OBJETIVOS, EFICIENCIA*

Giovanni Andrea Cornia

* Corresponde al Capítulo VIII del libro "Ajuste con Rostro Humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento". Si bien en el trabajo se hace referencia a otros capítulos de la obra, se ha estimado que reviste valor por sí mismo y que, además, permite apreciar la importancia de revisar la obra completa.

Formulación de la política social: reestructuración, objetivos, eficiencia / Giovanni Andrea Cornia.- pp. 207-229 // EN: Ajuste con rostro humano: protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento / Cornia, Giovanni Andrea, comp.; Jolly, Richard, comp.; Stewart, Frances, comp.- Madrid: Siglo XXI de España Editores, 1987, v.1.-397 p.

I. INTRODUCCION Y PREMISA

Este capítulo analiza algunos principios que podrían ser útiles para formular políticas sociales durante períodos de ajuste. En los cinco capítulos que tratan de la elaboración de políticas de salud, educación, apoyo a los ingresos de los pobres rurales y urbanos y nutrición se presentan aplicaciones más concretas y detalladas de estos principios. Sin embargo, un análisis global proporciona una mejor comprensión de las líneas maestras de un enfoque alternativo para la formulación de la política social durante los períodos de ajuste.

Para empezar, un importante objetivo de la política pública durante los períodos de ajuste debería consistir en reforzar el **papel redistributivo** del Estado a fin de compensar no sólo las desigualdades estructurales en la distribución de bienes, ingresos y oportunidades, sino también la pesada carga del ajuste que soportan los pobres. Una forma de reforzar este papel consiste en incrementar la oferta de bienes y servicios básicos para los pobres durante un período de contracción general de la economía. La provisión de bienes y servicios en las áreas de salud, educación y nutrición, en particular, ha demostrado tener efectos redistributivos positivos (Selowsky, 1979; Meerman, 1979). Otro enfoque consiste en crear mecanismos de amortiguación que protejan a los pobres de las dificultades provocadas por la recesión y la aplicación de severas políticas de estabilización. En tales circunstancias, es necesario tomar medidas especiales tales como iniciar programas de obras públicas intensivos en mano de obra, subvencionar ciertos artículos, suspender el pago de determinadas cargas, etc., a veces sólo durante períodos limitados de tiempo.

En segundo lugar, **la relación entre las políticas económicas y sociales** debería ser objeto de un examen más minucioso durante los períodos de ajuste. En muchos casos, estos dos conjuntos de políticas son considerados independientes el uno del otro. Las políticas económicas tienden a ser juzgadas prioritarias, mientras que por lo general la formulación de la política social tiene lugar dentro de un marco económico preestablecido que no presta mucha atención a los problemas de distribución y bienestar. Esta situación es a menudo responsable de que las políticas de ajuste no generen el adecuado apoyo social.

La separación entre las políticas económicas y sociales debería ser rechazada. Las políticas económicas influyen en el bienestar humano y en el de la infancia en particular, como se ha demostrado en capítulos anteriores. Las políticas sociales influyen también en los resultados económicos. La reducción del gasto en la atención de salud y del apoyo en materia de nutrición para los pobres, por ejemplo, representan un caso típico de desinversión en recursos humanos con efectos adversos en los niveles y en las perspectivas de la producción a corto y largo plazo.

Así pues, la formulación de la política social no debería ser considerada como un apéndice sino como una parte integrante del proceso global de formulación de la política a seguir durante el ajuste. Las decisiones económicas relativas a la asignación de recursos, la fijación de precios, el recorte de gastos, etc. deberían ser valoradas en función de sus efectos potenciales sobre la ecología humana. Hasta la fecha esto no ha ocurrido con demasiada frecuencia. En Brasil, por ejemplo, la sustitución de las importaciones de pétróleo por alcohol extraído de la caña de azúcar tuvo un impacto negativo sobre el consumo medio de calorías. Para producir 50 litros de alcohol para el motor de un coche se necesita una tonelada de azúcar, que a su vez requiere una superficie de cultivo equivalente a la necesaria para producir alimentos para 200 personas. La continua expansión de la tierra cultivable utilizada en la producción de caña de azúcar o productos agrícolas para la exportación provocó una caída del cultivo de alimentos destinados al consumo interno que llevó a un creciente déficit en las calorías ingeridas (UNICEF-Brasil, 1984). Igualmente, las decisiones relativas al sector social deben ser consideradas en función de su contribución al restablecimiento y al mantenimiento del crecimiento. En otras palabras, es necesario formular estos dos conjuntos de políticas de un modo integrado.

La necesidad de una integración entre las políticas sociales y económicas se hace aún más evidente cuando se consideran los **desfases** con que producen sus efectos los diversos tipos de políticas. Como se argumentó en el capítulo II, mientras que las políticas macroeconómicas de restricción de la demanda tienen un efecto depresivo **inmediato** en la producción, el empleo y los ingresos, las políticas de expansión de la oferta exigen al menos unos cuantos años antes de que empiecen a producir incrementos en la producción. Muchas familias pueden pues enfrentarse a largos períodos de privación, posiblemente con efectos irreversibles sobre los niños pequeños u otros grupos vulnerables. Es necesario cubrir este desfase. Las políticas sociales adecuadas -tales como el establecimiento de programas de generación de ingresos y apoyo a la nutrición- tienen efectos positivos **inmediatos** que pueden compensar el impacto negativo a corto plazo de las políticas de restricción de la demanda.

En tercer lugar, la articulación de las políticas sociales debería ser objeto de un estudio más detenido. Ante todo, es necesario un **análisis de los grupos sociales** para desarrollar políticas destinadas al sector social. Aunque algunas políticas sociales están dirigidas a toda la población, ciertos grupos específicos socio-económicos, según edad y sexo se ven afectados por la recesión y el ajuste mucho más gravemente que la media. Como tales, deberían ser los destinatarios de un apoyo específico. Además de permitir la identificación de los necesitados, este enfoque es fundamental para la determinación de los objetivos adecuados. En segundo lugar, la política social no debería estar limitada a la provisión de servicios de salud y educativos. Como demuestra la experiencia de los diez estudios de países, las intervenciones en estos dos sectores por sí solas no

pueden garantizar niveles aceptables de vida para los niños pobres y para sus familias. Entre las medidas aplicadas -aunque sólo fuera temporalmente- en Zimbabwe, Botswana, Perú, la República de Corea y Chile se encuentran: las subvenciones de alimentos, las transferencias de ingreso, la generación de ingresos y el apoyo a las actividades productivas a pequeña escala. En particular, la necesidad de mayores intervenciones en el campo de la alimentación y la nutrición fue reconocida en la mayoría de los países analizados. **Durante los períodos de recesión y ajuste, el ámbito de la política social debe ser ampliado.**

Directa o indirectamente, todas las políticas destinadas a los sectores sociales tienen implicaciones para **la eficiencia, la equidad y el nivel de recursos** de estos sectores. En términos generales, las políticas pueden ser agrupadas en dos categorías: las destinadas a sostener la afluencia de recursos al sector social y las destinadas a mejorar al eficiencia y la equidad del uso de tales recursos.

II. SOSTENIMIENTO DE LA AFLUENCIA DE RECURSOS PARA EL AJUSTE EN EL SECTOR SOCIAL

Esta sección examina las opciones disponibles para mantener y, si es posible, aumentar, la afluencia de recursos al sector social durante los períodos de ajuste. Entre ellas figuran:

1. *Sostenimiento de las asignaciones presupuestarias al sector social*

Es sabido que los recursos presupuestarios son limitados en la mayoría de los países en desarrollo. Las pruebas aportadas en los capítulos I y III indican que a comienzos de la década de 1980 el gasto público total ha ido disminuyendo en casi la mitad de los países en desarrollo de los que se dispone de información. Sin embargo, excepto en casos como el de Ghana, donde el descenso del PIB, la base imponible, los ingresos del gobierno y el gasto total fue tan pronunciado que cualquier intento de sostener un determinado tipo de desembolso habría sido ilusorio, hay casi invariablemente margen para mantener los niveles reales de gasto en el sector social. Que estos últimos bajen o suban es en gran medida una cuestión de elección política. En Sri Lanka, por ejemplo, en 1985 se destinaron 1700 millones de rupias para subvenciones de alimentos, aunque se reconocía que el mínimo preciso para llegar a todos los necesitados era del orden de 2500-3000 millones de rupias. Se argumentó que la falta de recursos no permitía aumentar la asignación al nivel requerido. Sin embargo, ese mismo año las líneas aéreas nacionales recibieron una subvención de 1000 millones de rupias.

Hay también ejemplos de aumento del gasto social durante la recesión y el

ajuste. Jolly y Cornia (1984) aportan pruebas de que en la República de Corea los gastos sociales reales aumentaron durante la recesión de 1979-1981. En Burkina Faso, el gasto real per cápita en salud aumentó entre 1980 y 1983 en un 3,6% anual, pese a una fuerte caída en el PIB per cápita y en el gasto público total per cápita. Con ocasión del debate presupuestario en enero de 1986, el Presidente de Indonesia anunció que, pese a un recorte del 50% en el presupuesto global destinado al desarrollo, debido a los fuertes descensos de los ingresos procedentes del petróleo y el gas, ninguna de las actividades del Programa para la Supervivencia y el Desarrollo de la Infancia sufriría una reducción, mientras que los fondos destinados a la inmunización fueron incrementados de hecho (Antara News Agency, 7 de enero de 1986). En muchos países hay también pruebas de que en la segunda mitad de la década de 1970 (Hicks y Kubisch, 1983) y entre 1979 y 1983 (véase el capítulo III) el sector social fue relativamente protegido de los recortes presupuestarios, al declinar el gasto social más lentamente que el gasto total.

En una serie de casos, la afluencia de recursos presupuestarios al sector social se ha sostenido gracias a la creación de impuestos **ad hoc**, cuyos ingresos han sido específicamente utilizados para objetivos sociales. En Brasil, por ejemplo, una de las respuestas del gobierno federal a la crisis fue la creación en mayo de 1982 del Fondo para la Inversión Social (Finsocial). Finsocial se nutría de un impuesto adicional del 0,5% sobre las ventas y una sobretasa del 5% en el impuesto sobre la renta de sociedades, y estaba destinado a financiar programas de alimentación y nutrición, vivienda para pobres, salud, educación y apoyo a los pequeños agricultores. En 1982, Finsocial recibió recursos por un valor de aproximadamente 300 millones de dólares mientras que en 1984 el nivel alcanzó casi los 1000 millones de dólares. Aunque el impuesto sobre las ventas para suministrar fondos a Finsocial es probablemente regresivo, el grado de progresividad del gasto no ha sido evaluado todavía. Sean cuales fueren sus defectos, la experiencia de Finsocial prueba que es posible movilizar considerables recursos para el sector social en un período de tiempo relativamente breve. Una utilización más concienzuda del instrumento fiscal (tanto en los impuestos directos como en los indirectos) podría generar importantes recursos para sostener un gasto prioritario en el sector social.

Esto es aplicable incluso a las economías de bajos ingresos. Incrementos en los impuestos sobre el tabaco y la cerveza permitirían a muchos países de Africa financiar una buena parte del coste local de la atención primaria de salud.

Así pues, hay un argumento claro para defender el sostenimiento de la afluencia de recursos públicos al sector social. La capacidad de persuación de este argumento podría incrementarse considerablemente en determinados casos si la petición de fondos fuera acompañada de indicaciones específicas sobre su uso. También hay argumentos para defender una aplicación selectiva de los recortes presupuestarios cuando desciende el gasto total del gobierno. Como indican los ejemplos antes citados, el objetivo de estos recortes debería estar

especificado de tal forma que no afectara a los servicios básicos de los grupos más vulnerables.

2 *Introducción o incremento de tarifas a cargo del usuario*

Un estudio del Banco Mundial comprobó que las tarifas a cargo del usuario representaron entre el 10% y el 15% del gasto total del gobierno en salud de 1977 a 1983 en los tres países sobre los que se recopiló información (De Ferranti, 1984). De Ferranti **et al.** estiman que incluso en los supuestos más optimistas, este porcentaje no es problable que supere el 20-25% del gasto total del gobierno en los próximos 5-10 años. Al mismo tiempo, el porcentaje del gasto privado dentro del gasto total en salud, incluyendo el gasto en agua, está en torno a una media del 50% con casos extremos superiores al 80%. Así pues, las familias dedican ya una cantidad sustancial de sus recursos a la atención de salud y a otros servicios, yendo sólo una pequeña fracción de este gasto privado al sector público, normalmente para pagar a agentes de salud y medicamentos. El panorama sería muy similar en el caso de las tasas pagadas por el usuario en la educación, el abastecimiento de agua y otros sectores sociales.

En los últimos años ha habido una creciente tendencia a presentar las tarifas a cargo del usuario como una posible forma de aliviar la escasez de recursos provocada por el declive económico de la década de 1980 (De Ferranti, 1984) De hecho, los estudios de ciertos países aportan pruebas de que las tarifas se han elevado en sectores como la salud, el abastecimiento de agua, la educación y otros.

Sin embargo, habría que subrayar la naturaleza potencialmente regresiva de las tarifas a cargo del usuario ya que en muchos países en desarrollo la necesidad de atención de salud, educación, etc., rara vez coincide con la capacidad de pago. La elevación de las tarifas en estos sectores tendría un efecto adverso sobre los grupos vulnerables en tres sentidos. **En primer lugar**, podría llevar a un menor uso de los servicios por parte de los grupos vulnerables. En el Estado de Bendel, en el sur de Nigeria, por ejemplo, tras la reintroducción de las tasas escolares la asistencia a la escuela primaria bajó de un 90% a un 60% durante un período de 18 meses que finalizó en 1984 (UNICEF, 1985). **En segundo lugar**, la experiencia en el sector de salud muestra que la introducción de tarifas tiende a desalentar la utilización de los servicios preventivos en particular (asistencia prenatal, inmunización, etc.), cuya necesidad inmediata pueden no ver muchos pacientes. Los servicios preventivos han demostrado ser, sin embargo, mucho más eficientes en términos de costo que los métodos curativos, y también han demostrado que previenen en la infancia algunos de los problemas de salud de la edad adulta (Lechtig **et al.**, 1980). Al reducirse la utilización de los servicios preventivos, habrá que soportar en el futuro costos económicos mayores (por los servicios curativos) o pérdidas de bienestar (muerte, enfermedad, etc.) En tercer

lugar, para aquellos que continúan usando el servicio la introducción de una tarifa tendrá un impacto negativo sobre el ingreso que podrá afectar adversamente a la capacidad de la familia para hacer frente a otras necesidades básicas (por ejemplo la compra de alimentos). La elevación de las tarifas durante un período de recesión económica tiene un efecto aún más regresivo, al descender los ingresos de las familias y disminuir considerablemente su capacidad de acceso a los servicios de salud, el saneamiento, la educación y otros servicios sociales privados. Por ejemplo, el estudio de Filipinas (Volumen II, capítulo VII) refleja que en 1984-85 hubo un fuerte incremento en la asistencia a las clínicas públicas debido al vertiginoso aumento del costo de la atención médica privada y al descenso de los ingresos, lo cual condujo a que los servicios privados no estuvieran ya al alcance de muchas familias de bajos ingresos.

Los diversos sectores sociales comprenden sin embargo diferentes tipos de servicios, algunos de ellos claramente adaptados a las necesidades de los pobres y otros destinados a atender las necesidades de las clases medias y altas. Mientras que la enseñanza primaria, los programas de control de las enfermedades y los servicios curativos básicos forman parte de un conjunto de **necesidades básicas** y por consiguiente no son adecuados para la introducción de tarifas, no se pueden decir los mismo de la enseñanza universitaria y de la cirugía plástica opcional (que podrían ser llamados servicios de "ingresos altos"). Para este último grupo sería aconsejable alguna forma de recuperación de costos en la mayoría de los países en desarrollo. Un informe del Banco Mundial (1984), por ejemplo, indica que en la mayoría de los países sería conveniente y equitativo hacer recaer una mayor parte del costo de la educación superior sobre los que se benefician de ella. Hay también una tercera categoría **intermedia** que incluye a la mayoría de los servicios de salud curativos, la educación secundaria y otros. Para éstos, podría ser conveniente una recuperación selectiva de costos basada en un criterio de nivel de ingresos de los usuarios.

También es importante establecer una distinción entre las tarifas **nominales** y las tarifas **reales** pagadas por el usuario. Las primeras están destinadas sobre todo a disuadir la innecesaria utilización de los servicios y no se espera de ellas que generen grandes ingresos. Su principal propósito es promover un uso más eficiente de los recursos. En el caso de la atención de salud, por ejemplo, a menudo se dedica demasiado poco tiempo a los servicios esenciales porque una valiosa parte del material y del personal están sobrecargados tratando casos de escasa prioridad. Por el contrario las tarifas reales están destinadas a recuperar una parte mucho mayor del costo soportado por la Administración pública y a generar importantes flujos de ingresos.

En conclusión, aunque está justiticado un enfoque caso por caso, el análisis anterior indica que: a) la recuperación de los costos no puede ser recomendable de modo general (ni para los pobres ni para los ricos) en el caso del grupo de servicios públicos que satisfacen necesidades básicas, incluyendo la enseñanza

primaria, la salud pública y la atención preventiva de salud, la instalación de puntos de agua públicos, el saneamiento, etc. b) las tarifas a cargo del usuario deberían ser introducidas selectivamente (de acuerdo con un criterio de nivel de ingresos) en el caso del tercer grupo de servicios intermedios que comprenden, por ejemplo, la educación secundaria, diversos servicios curativos, saneamiento y el abastecimiento de agua. Las personas de bajos ingresos deberían quedar exentas o pagar sólo tarifas nominales; c) finalmente en el caso de los servicios de altos ingresos una gran parte del costo total debería ser cubierta por todos los grupos de ingreso.

3. *Financiación comunitaria*

La financiación comunitaria ofrece una alternativa a las tarifas con cargo al usuario o a los impuestos nacionales como método de financiación de servicios locales. La financiación comunitaria ha sido utilizada también en la construcción de escuelas, clínicas y proyectos de saneamiento, así como para hacer frente a los costos corrientes.

Un estudio de más de 100 programas de autofinanciación en el sector de salud (Stinson, 1982) descubrió nueve métodos principales de financiación, incluyendo las tasas por servicios y venta de medicamentos, la financiación por contribuciones de cooperativas de producción, el uso de trabajo voluntario, el intercambio de servicios, las actividades especiales generadoras de ingreso y la recaudación de fondos **ad hoc**. El objetivo más común de los proyectos fue cubrir los costos de los medicamentos, seguido de cerca por el pago a los agentes de salud. Los programas rara vez sufragaron el costo de un hospital ni cubrieron habitualmente los costos de dirección o evaluación.

Los efectos de los programas financiadas por la comunidad sobre los grupos vulnerables varían según que estos programas sustituyan o se sumen a los servicios de salud financiados a escala nacional, según la riqueza de la comunidad y según el modo preciso en que los programas estén organizados.

Los programas financiados por la comunidad han sido desarrollados sobre todo en las zonas rurales, que habitualmente son más pobres que las urbanas. "La financiación comunitaria...supone una pesada carga para aquellas personas que tienen poca capacidad de pago... No hace nada por reducir las disparidades entre el campo y la ciudad o entre las regiones geográficas; y a medida que se desarrollan los servicios de salud pueden acentuar las disparidades" (Stinson, 1982, p. 15). En comunidades muy pobres, los propios grupos vulnerables soportan el peso principal del costo de los programas. Sin embargo, en la medida en que los programas proporcionan servicios **adicionales** a los ofrecidos a escala nacional (o impiden recortes que de otro modo se producirían), pueden proteger a los más vulnerables durante el proceso de ajuste.

Los diversos métodos de financiación comunitaria tienen diferentes implica-

para la protección de los grupos más vulnerables:

3.1 Los programas basados en la **venta de medicamentos o el pago de servicios** son una forma de tarifa "descentralizada" sobre el usuario y adolecen de los defectos antes analizados, es decir son regresivos y desalientan la utilización de los servicios y especialmente de los preventivos. Sin embargo, algunos de estos programas disponen de exenciones o escalas móviles. Por ejemplo, los comités rurales de salud de Lampumg, Tailandia, facilitan tarjetas de exención de pago a los indígenas. En algunos casos se ha encontrado conveniente que un comité determine las exenciones, ya que los agentes de salud estaban presionados por los parientes, etcétera. Las escalas móviles y las exenciones son raras al caso de la venta de medicamentos.

3.2 **El trabajo comunitario** - realizado durante el período de inactividad agrícola - ha sido ampliamente utilizado en la construcción y el mantenimiento. De esta forma incluso las regiones y comunidades pobres pueden generar recursos para satisfacer sus necesidades. Por ejemplo, las comunidades de una zona de Etiopía vallaron y limpiaron 3000 manantiales, construyeron cerca de 38000 letrinas y cavaron más de 3000 pozos para desperdicios. En la mayor parte de Africa Occidental, mientras que el gobierno paga el salario del profesor, las comunidades rurales, se ocupan de la construcción de las escuelas primarias. El trabajo comunitario ha sido utilizado también en empresas productivas que generan dinero en metálico que es usado en parte para sufragar servicios sociales. Por ejemplo, la Clínica Oriental, en Sierra Leona, desarrolló una plantación de palma con una prensa para aceite y una fábrica de jabón como medio de conseguir dinero en metálico.

3.3 **Las actividades para recaudar fondos**: tales como las rifas, las loterías, etc., son otro medio de financiación comunitaria: en Carrizal (Costa Rica), un comité de salud recaudó 11000 dólares para comprar terreno y materiales para un centro de salud.

En conclusión, los proyectos de financiación comunitaria pueden representar un valioso mecanismo para contribuir a suministrar servicios básicos siempre que (a) los proyectos se sumen a los servicios suministrados a escala nacional y no los sustituyan; (b) el método adoptado permita que los más vulnerables se beneficien de los servicios sin pagar nada o pagando muy poco; (c) los programas estén convenientemente dirigidos, diseñados y administrados; (d) los fondos obtenidos por la comunidad local vayan acompañados de un apoyo exterior para proporcionar insumos esenciales que no se pueden conseguir de las fuentes locales.

Vale la pena subrayar la conveniencia de proporcionar apoyo a los proyectos de las comunidades locales. En primer lugar, sin ciertos recursos exteriores los proyectos pueden no ser viables en absoluto, especialmente en las comunidades muy pobres que pueden aportar trabajo, alimentos y materiales locales pero no

fondos suficientes para comprar insumos de otras zonas. En segundo lugar, los organismos exteriores (el gobierno central, el gobierno regional, los organismos no gubernamentales o los donantes de ayuda oficial) pueden contribuir al diseño y a la dirección, que tienden a ser deficientes a nivel comunitario. En tercer lugar, el conocimiento de la existencia de financiación exterior para apoyar los esfuerzos locales puede representar un poderoso incentivo para dichas iniciativas comunitarias. En una experiencia insólita en la República de Corea, se suministró cemento y varilla de acero para proyectos de mejora de carreteras, puentes, pozos e instalaciones de saneamiento. Cada aldea fue clasificada de acuerdo con sus resultados; las que habían trabajado bien recibieron un apoyo mayor, aunque modesto, mientras que las que habían trabajado deficientemente no recibieron nada. El movimiento Saemaul ha contribuido a la transformación de las aldeas de la República de Corea, la terminación de una gran variedad de proyectos autónomos en régimen cooperativo y la promoción de unas relaciones de trabajo más eficaces, tanto entre los agricultores como entre los agricultores y los funcionarios locales.

4. *Movilización de recursos internacionales. Flexibilización temporal de las regulaciones sobre los gastos corrientes*

En la eficacia de la ayuda externa no sólo influye su nivel global, sino también las políticas específicas que regulan su utilización. Una de estas políticas es la que afecta a los fondos de participación y a los gastos corrientes. Una flexibilización temporal de las normas que regulan la ayuda externa podría dar como resultado una financiación mayor y más adecuada para el sector social (el capítulo XV ofrece un análisis más general de la ayuda externa).

En la actualidad, la mayoría de los proyectos financiados desde el exterior exigen que el país financie los gastos corrientes mientras que la ayuda externa se hace cargo de los gastos de capital del proyecto, y en algunos casos sólo el componente en divisas de estos últimos. En períodos de recesión y ajuste, los recursos presupuestarios del gobierno son por lo general escasos y es frecuente que los fondos de participación locales, normalmente destinados a financiar los gastos corrientes, sufran fuertes recortes. Esto lleva a una disminución de la utilización de los proyectos ya iniciados, y el dinero de la ayuda recientemente concedida no puede ser desembolsado con frecuencia por falta de fondos de participación. Irónicamente, de esta forma los efectos negativos de la crisis económica son empeorados por las normas que regulan la utilización de la ayuda. Como resultado de ello, clínicas y sistemas de riego (a menudo construidos con ayuda externa) se deterioran al no haber apenas medicamentos, o libros o piezas de repuesto y por el absentismo de un personal que a menudo no cobra su salario durante varios meses.

Así pues, la negativa a hacer frente a los gastos locales de funcionamiento

no sólo da lugar a decisiones sesgadas en favor de proyectos intensivos en capital y en importaciones, sino que además reduce la tasa de utilización de los proyectos existentes y el desembolso total de ayuda externa. Este círculo vicioso resulta especialmente evidente durante los períodos de ajuste, cuando disminuyen tanto los recursos presupuestarios como las divisas.

Esta situación es ahora ampliamente admitida y cada vez se acepta más que no deberían lanzarse nuevos proyectos hasta que no se haya hecho pleno uso de los existentes. Esto implica el compromiso de financiar, de una u otra forma, los gastos corrientes. **La cuestión no es, pues, si hay que financiar o no los gastos corrientes, sino cómo y cuándo.**

Una política sobre gastos locales de funcionamiento podría ser articulada del siguiente modo:

4.1 Para empezar, es necesario verificar que haya un compromiso local real de llevar a cabo el proyecto en cuestión y que tras unos pocos años el proyecto pueda autofinanciarse. Esto significa que en condiciones normales los fondos locales de participación deberían cubrir al menos, digamos, el 30 ó el 40% de los gastos totales del proyecto, y que los fondos locales deberían poder financiar los gastos totales de funcionamiento al cabo de unos pocos años. Sin embargo, a fin de evitar los sesgos favorables a los proyectos intensivos en capital y en importaciones antes mencionadas, habría que dejar en manos de los países receptores la elección de los gastos (corrientes o de capital) que desean financiar a corto plazo con ayuda extranjera. A menudo, por ejemplo, lo que se necesita no es lanzar nuevos proyectos, sino revitalizar los antiguos. Esto requiere fondos de mantenimiento y gastos corrientes más que nuevas inversiones de capital, las cuales pueden entrar en conflicto con las prácticas de condicionalidad de los donantes.

4.2 La situación excepcional de los países que sufren una profunda recesión o un severo ajuste debería ser tenida en cuenta. La situación presupuestaria y la disponibilidad de divisas debería ser minuciosamente valorada antes de aplicar los criterios antes mencionados. En este punto parece necesario hacer una diferencia entre países. Mientras que los países en desarrollo de ingresos medianos-altos -- con unos sistemas de salud, de saneamiento y escolar relativamente desarrollados-- pueden no requerir ningún cambio en la política de gastos, los países en desarrollo de bajos ingresos de Africa y Asia deberían ser tratados de modo diferente. En primer lugar, la mano de obra y otras aportaciones en especie (materiales de construcción, productos intermedios corrientes, alimentos, etc.) deberían ser considerados como fondos de participación y como insumos corrientes. En segundo lugar, durante un período de tiempo limitado, los gastos corrientes, tanto de los proyectos en marcha como de los nuevos proyectos, podrían ser excepcionalmente sufragados por los donantes. Por ejemplo, los gastos corrientes podrían ser sufragados durante, digamos, tres años, o en una escala móvil durante unos cinco años. Por supuesto las cifras son sólo indicativas y deberán ser adaptadas en cada caso concreto. Salvo circunstancias excepcionales, después

de este "período de gracia" el proyecto debería autofinanciarse sin una ayuda externa continuada.

Estos cambios deberían incrementar los recursos para el ajuste en el sector social en los países en desarrollo de bajos ingresos, ya que la ayuda externa anteriormente bloqueada por la falta de fondos de participación estaría disponible para sufragar tanto los gastos corrientes como los de capital de los nuevos proyectos. Estos cambios darían también como resultado un incremento de la tasa de utilización de los proyectos existentes y una mayor producción del sector social que cuando la ayuda externa era utilizada exclusivamente para nuevas inversiones de capital.

III. MEJORA DE LA EFICIENCIA Y LA EQUIDAD EN EL USO DE LOS RECURSOS DEL SECTOR SOCIAL

Las medidas descritas en esta sección están destinadas a incrementar el nivel de producción y a mejorar su distribución cualquiera que sea el nivel de recursos disponibles en el sector social. Las medidas propuestas aspiran en líneas generales a maximizar el bienestar colectivo mediante un incremento de la eficiencia y la equidad y cambios en la estructura organizativa del sector social. Entre estas medidas se incluyen las siguientes:

1. *Promoción y apoyo de la difusión de la prácticas de auto-ayuda a nivel familiar*

Se ha calculado que al menos el 75% de toda la atención de salud tiene lugar a nivel familiar o individual, recayendo sobre las mujeres la mayor responsabilidad en cuanto a nutrición y salud de la familia (Levin et al., 1979, citado en Coeytax, 1984). El grado de autoprovisión es menor en otros sectores sociales, la educación por ejemplo. En muchas sociedades, sin embargo, hay un margen para la descentralización de muchas actividades en el campo de la salud, la nutrición, el cuidado de la infancia, el saneamiento, etc., a nivel familiar (o comunitario). Esta descentralización tiene sus costos. Hay que hacer importantes esfuerzos para movilizar a la opinión pública y concientizarla de la necesidad de adoptar ciertas prácticas en cuanto a la salud, la nutrición y la crianza de los niños. Los gobiernos, los dirigentes comunitarios y los donantes extranjeros deben a menudo unir sus fuerzas para organizar y llevar a cabo campañas masivas de educación pública. La comunicación social dirigida a la madre es el elemento clave de esta estrategia. El enfoque promovido por el UNICEF para abordar el tratamiento de la diarrea (la causa principal de mortalidad infantil en el mundo) mediante la rehidratación oral a domicilio es un buen ejemplo. Mientras que hasta hace poco la diarrea era tratada

en centros de salud y hospitales mediante un costoso método de rehidratación endovenosa, la nueva estrategia hace hincapié en un tratamiento a domicilio consistente en una mezcla apropiada de azúcar y sal común en un litro de agua hervida. Todos los ingredientes de la solución oral son generalmente asequibles incluso en las familias muy pobres, mientras que mezclas preparadas de sal y azúcar son producidas industrialmente y vendidas comercialmente en muchos países en desarrollo con costos extremadamente bajos (6-10 centavos de dólar por paquete). Aunque este método puede incrementar los costos en términos de tiempo para las mujeres (Leslie et al., 1986), sólo supondrá costos monetarios muy modestos para las familias; además conducirá a ahorros importantes en el sector público, donde un porcentaje considerable de camas, tiempo del personal de salud e insumos corrientes son absorbidos por la asistencia a enfermos con diarrea. Otros campos donde pueden ser aplicados métodos similares de educación pública son la lactancia materna, el destete y la vigilancia del crecimiento.

2 *Mejora de la eficiencia del gasto social del gobierno*

A pesar de la notable y creciente escasez de recursos presupuestarios y humanos, el sector social está lejos de usarlos de un modo eficiente. De hecho, en muchos países en desarrollo la provisión de servicios sociales se ve afectada por una larga serie de sesgos en favor de actividades costosas, intensivas en capital y alta cualificación y centradas en las ciudades, a menudo basadas en los modelos de los países industrializados. Como vimos anteriormente, el carácter intensivo en capital de estos servicios con frecuencia está influenciado por la preferencia de los donantes por la financiación de los gastos de capital y por la práctica de la ayuda condicionada. Por estas y otras razones , algunos servicios sociales a menudo sólo atienden a una clase media y superior en su mayor parte urbana, relativamente pequeña, dando poca importancia a la satisfacción de las necesidades más elementales de salud, nutrición y educación de la población.

Así pues, en muchos países hay un amplio margen para mejorar la eficiencia de los gastos corrientes y de capital del gobierno. Para facilitar la exposición, estas mejoras son agrupadas en cinco categorías:

2.1 Por lo que respecta a los gastos de capital es necesaria una **rehabilitación selectiva** de la infraestructura de los servicios sociales. Los incrementos de producción conseguidos mediante la rehabilitación de la infraestructura existente son por lo general sustancialmente más baratos que los conseguidos a través de nuevas inversiones. Es importante subrayar, sin embargo, que esta rehabilitación debería ser de naturaleza selectiva, es decir, empezar por aquellas instalaciones con mayor cobertura potencial y más necesidades insatisfechas. La rehabilitación selectiva debería también suponer una ocasión para reestructurar los servicios sociales, prefiriendo a las soluciones costosas y de alta tecnología las medidas de bajo costo y alta eficiencia. El estudio de Ghana, por ejemplo, indica

que a la vista de la naturaleza costosa de la asistencia hospitalaria, el gobierno debería pensar en poner fin a la construcción de nuevos hospitales y a la ampliación de los existentes. Los recursos así liberados deberían ser usados para la rehabilitación de los centros de salud.

2.2 Dentro de cada sector, es necesario **reestructurar el gasto social en el sentido de la satisfacción de las necesidades de la mayoría pobre.** El estudio de Filipinas, por ejemplo, muestra una mala asignación de los recursos dentro del sector de salud, con unas subvenciones a cinco instituciones especializadas para la clase alta que ascendían a 229 millones de pesos, mientras que los fondos del gobierno destinados a la atención primaria de salud totalizaban sólo 45 millones de pesos. Aunque no siempre es tan extremo, el problema de una asignación excesiva de recursos al sector hospitalario se puede encontrar en muchos otros países. En Malawi, en 1983, los hospitales recibían más del 60% de los gastos de salud del gobierno (Ministerio de Sanidad, 1984), mientras que en Senegal (1981-1982) y Tanzania (1980) los hospitales absorbían el 51% y el 58% respectivamente de los presupuestos del sector de salud (UNICEF, 1983). La mala asignación de los recursos no es exclusiva del sector de salud. En Burkina-Faso, por ejemplo, entre 1980 y 1984 la enseñanza secundaria y universitaria recibió por término medio un porcentaje del presupuesto de educación dos veces superior al de la enseñanza primaria, aunque este último afectaba a una población escolar diez veces superior (UNICEF-Burkina Faso, 1986); según un estudio del Banco Mundial, "en el Africa francófona, mientras sólo el 2% de cada cohorte de la población llega a la enseñanza superior, recibe el 40% de los recursos públicos dedicados a la educación" (Banco Mundial, 1984, p. 42).

Corregir unas asignaciones de recursos tan notoriamente sesgadas no es sencillo. Por razones técnicas y sociales, los recursos de capital y fuerza de trabajo sólo son parcialmente móviles. Un gran hospital no puede ser fraccionado en 50 centros de asistencia primaria. Tampoco es fácil proporcionar suficientes incentivos a los profesores de enseñanza secundaria de las zonas urbanas para que acepten trasladarse a escuelas primarias de zonas rurales remotas. También hay intereses políticos claros en la mala asignación de los recursos, que habitualmente beneficia a las élites poderosas. La reasignación es más fácil en ciertos márgenes durante los períodos de crecimiento global de los recursos. Pese a estas dificultades, es posible una reorientación del gasto social del gobierno en favor de los servicios básicos. Esta reestructuración se ha producido en una serie de países. En Zimbabwe, por ejemplo, el porcentaje destinado a los servicios preventivos de salud se duplicaron entre 1979-80 y 1985-86, con un cambio similar en favor de la enseñanza primaria (Volumen II, capítulo X). En un estudio sobre la educación en los países de la Commonwealth, Jolly (1977) demuestra que la consecución del objetivo universal de la educación primaria se aceleraría notablemente si se redujeran los costos unitarios en la enseñanza secundaria y superior y se desviaran los recursos así ahorrados hacia la enseñanza primaria.

2.3 **La adopción de medidas de bajo costo y alta eficiencia** para satisfacer las necesidades básicas de los pobres contribuirá sustancialmente a un uso más eficiente de los recursos del sector social. Con frecuencia, se han utilizado técnicas costosas para hacer frente a problemas comunes. Recientemente se han desarrollado diversos métodos de bajo coste y alta eficiencia. Las bombas de agua son ahora más sólidas, más baratas y más sencillas de manejar y mantener; se han creado vacunas más resistentes al calor (lo que facilita su transporte) y más potentes a menos costo; y ahora se puede disponer de remedios para prevenir la carencia de vitamina A, yodo y hierro a precios insignificantes. Por ejemplo, Cornia (1984b) muestra que en Indonesia un programa integral de medidas para la supervivencia infantil, incluyendo vigilancia del crecimiento, rehidratación oral, lactancia materna, inmunización, distribución de cápsulas de vitamina A y educación sobre nutrición, con una cobertura de 8,9 millones de niños en 1982, tenía un costo efectivo medio anual de seis a siete dólares por niño menor de cinco años o cerca de un dólar por habitante. Hay también numerosas pruebas (Grosse y Plessas, 1984; Robertson **et al.**, 1984) de que -**ceteris paribus**- el coste de los programas tiende a disminuir con la escala del servicio prestado. De este modo se crea un círculo virtuoso entre el bajo costo de un método (que permite una mayor cobertura sea cual fuere el nivel de los recursos) y las economías de escala, que al reducir gradualmente los costos unitarios per cápita estimulan aún más la expansión de la cobertura.

2.4 La adopción de **un enfoque menos intensivo en cualificación técnica y más basado en la comunidad para la prestación de servicios sociales.** Aunque el personal altamente calificado (profesores expertos, ingenieros hidráulicos, médicos y enfermeras diplomadas, especialistas en nutrición, etc.) es escaso en la mayoría de los países en desarrollo, es frecuente que su precioso tiempo se vea absorbido por problemas relativamente sencillos, que podrían ser fácilmente delegados en personal de nivel inferior y en trabajadores comunitarios. En lo que respecta al sector de salud, por ejemplo, la declaración de Alma-Ata (WHO, 1978) recomienda explícitamente el establecimiento de un sistema de atención primaria de salud a tres niveles, en el cual el primer y el segundo nivel están atendidos por agentes de salud voluntarios a nivel comunitario y paraprofesionales capaces de tratar enfermedades comunes, mientras que los casos más complicados son remitidos a los niveles superiores. De esta forma son posibles importantes ahorros en gastos de personal y una asignación más racional de los profesionales altamente cualificados. La introducción de los "agentes de salud voluntarios", aunque no deja de suscitar problemas, ha reforzado aún más este enfoque al ahorrar costos e incrementar rápidamente la cobertura del servicio. En Indonesia, por ejemplo, el costo monetario por niño menor de cinco años del programa de salud infantil pudo ser reducido en cerca de un 30% gracias al trabajo no remunerado de los agentes de salud voluntarios (Cornia, 1984b). Aunque el uso de voluntarios requiere una considerable formación, los resultados son a menudo considerables.

2.5 **Incremento de la eficiencia global del sector social.** Esto incluye una serie de medidas heterogéneas que pueden contribuir a ahorrar costos y a incrementar la eficiencia. Entre ellas, una **adecuada política de aprovisionamiento** desempeña un papel de vital importancia. Por ejemplo, en muchos países los gobiernos deberían considerar la posibilidad de establecer una lista de medicamentos esenciales, tal como aconseja la OMS. La importación de estos medicamentos a través de la Oficina de Aprovisionamiento de la OMS/ UNICEF permite un ahorro de costos de hasta un 40 o un 50%. Además de disminuir los costos gracias a un aprovisionamiento masivo y centralizado, el establecimiento de una lista de medicamentos esenciales podría generar importantes ahorros de fondos y divisas al **prohibir** explícitamente aquellos medicamentos que hayan demostrado no tener efectos o tener efectos negativos. Esto es lo que sucede por ejemplo con algunos medicamentos prescritos corrientemente para el tratamiento de la diarrea, que carecen de valor terapéutico aunque sean ampliamente usados.

La eficiencia global podría ser mejorada también mediante la **reducción del despilfarro.** En una evaluación de la campaña de inmunizaciones contra el sarampión en el Camerún, Walsh (1985) informa que de cada 100 dosis de vacuna, 83 eran despilfarradas, ya que habían perdido potencia o eran administradas a niños demasiado pequeños, o demasiado mayores, o ya inmunes. Aunque una inversión insuficiente o inapropiada es a veces responsable de estos altos niveles de despilfarro, un incremento del gasto en supervisión puede aumentar sustancialmente la eficiencia de todo el sistema global de prestación del servicio.

3 *Especificación de objetivos*

La especificación de objetivos es un medio aún más poderoso de reducir los costos del programa e incrementar la eficiencia del gasto social. En principio, la especificación eficaz debería constituir un aspecto importante de las políticas sectoriales para proteger a los grupos vulnerables durante el ajuste. Pero para conseguirlo es preciso un diseño cuidadoso de objetivos. El análisis que se ofrece a continuación utiliza las intervenciones relacionadas con la nutrición para ilustrar problemas generales.

3.1 **La definición de la población-objetivo** es un requisito previo esencial. Esta definición no es en absoluto fácil, ya que requiere **datos**, que habitualmente son escasos o inexistentes (véase el capítulo XIV), y **normas** que han de ser elegidas, al estar compuesto el grupo que constituye el objetivo por aquellos que están por debajo de los niveles mínimos seleccionados.

La selección de niveles presenta otros problemas. En primer lugar, la elección de la **dimensión de referencia**, es decir, la dimensión por la que ha de ser definido el grupo-objetivo. Por ejemplo, en la nutrición el grupo-objetivo podría ser definido por referencia a datos **antropométricos** o a las calorías ingeridas o a los niveles de ingreso familiar. La elección de la dimensión de referencia viene

dictada en parte por la disponibilidad de datos al respecto. También depende del mecanismo administrativo y del grupo-objetivo: si la población infantil constituye el principal objetivo y las clínicas el mecanismo administrativo, entonces lo más adecuado es una dimensión antropométrica. Para programas de mantenimiento de los ingresos es más conveniente utilizar el ingreso como dimensión de referencia. En segundo lugar, ¿cómo seleccionar la **línea divisoria**?. En general, para la mayoría de las necesidades, incluida la nutrición, no hay ninguna justificación científica para escoger una línea divisoria en particular, de modo que la determinación de las normas entraña siempre una cierta arbitrariedad. Pero el hecho de que no haya una línea divisoria **precisa** con una base científica no significa que no sea necesaria. Es decir, la desnutrición existe aun cuando los expertos en nutrición no se pongan de acuerdo sobre el nivel preciso en que se produce. En tercer lugar, el grupo-objetivo debería ser **diferenciado con respecto al grado de necesidad**: por ejemplo, habría que distinguir a los gravemente desnutridos de los medianamente desnutridos. Esto es importante porque es peor no satisfacer las necesidades de los más indigentes (ultranecesitados) que no llegar al resto de la población que constituye el objetivo.

3.2 **La especificación de objetivos puede incurrir en dos tipos de errores.** Supongamos que la población-objetivo, O, ha sido identificada y dividida en necesitados (ON) y ultranecesitados (OU). El diseño de las medidas destinadas a cubrir el objetivo, pretende pues asegurar que la intervención llegue a todo el grupo O y a nadie fuera de este grupo que constituye el objetivo. De esto se desprende que la especificación de objetivos puede estar sujeta a dos tipos de errores:

Error E: Cobertura excesiva. Es decir algunas intervenciones llegan a quienes están fuera del grupo que constituye el objetivo. Esto puede ser representado por E. Cuanto mayor es E, más elevado es el costo de cualquier programa; dicho de otro modo, el tamaño de los programas para cada miembro del grupo-objetivo podría ser incrementado si se eliminaran todos los errores del tipo E.

La principal crítica a las intervenciones sin especificación de objetivos (por ejemplo, las subvenciones indiscriminadas) es que los errores del tipo E son muy amplios, de modo que los costos totales son elevados. Por ejemplo, en Marruecos se estimó que el 80% de los gastos presupuestarios en la zonas rurales y el 70% en las urbanas" incrementaban el consumo de los ya bien alimentados" (Mateus, 1983). Esto significa que E era aproximadamente 3, es decir que los costos podrían haber sido reducidos en una tercera parte eliminando los errores del tipo E. Habría que señalar que los errores del tipo E aumentan los ingresos del grupo que no constituye el objetivo. En principio, estos aumentos podrían ser recuperados

mediante impuestos (por ejemplo, el impuesto sobre la renta o los impuestos indirectos).

Error I: Cobertura Insuficiente. El segundo tipo de error consiste en alcanzar sólo una cobertura insuficiente del grupo-objetivo. Supongamos que I representa el porcentaje del grupo-objetivo no cubierto. OI son entonces las necesidades insatisfechas. Desde el punto de vista de la protección de los grupos vulnerables, los errores del tipo I representan un grave fallo, que no puede ser compensado de la misma forma que los errores del tipo E. Los errores del tipo I son especialmente graves cuando no se cubre al grupo ultranecesitado.

Incluso las subvenciones aparentemente "universales" pueden implicar algún error del tipo I, por ejemplo cuando no cubren los bienes inferiores o a los grupos que practican una agricultura de subsistencia. El incremento de los errores del tipo I es una consecuencia normal de la sustitución de un enfoque universal por un enfoque con especificación de objetivos, consecuencia que puede ser contrarrestada por un buen diseño del objetivo.

En el diseño de los programas tiende a haber una correspondencia inversa entre los errores del tipo E y los del tipo I. Cuanto más estrictamente focalizados están los programas en los grupos que constituyen el objetivo, menos errores E y más errores I se cometen. En general, la meta debería ser tratar de reducir ambos tipos de errores, pero en la medida en que hay una correspondencia inversa es preciso hacer hincapié - desde el punto de vista de la protección de los grupos vulnerables durante el ajuste - en la necesidad de llegar a la totalidad del grupo que constituye el objetivo y especialmente a los ultranecesitados, aun si esto se hace a costa de incluir a algunos que están fuera del grupo objetivo.

3.3 **Formas de especificación de objetivos.** El objetivo de los programas se puede determinar por el **ingreso** (por ejemplo cupones o tiendas de racionamiento para los grupos de población que están por debajo de un cierto ingreso), como en el reciente programa de cupones para alimentos en Sri Lanka; por las **necesidades**, identificadas por los agentes de salud, con cupones o alimentos gratuitos o subvencionados para los necesitados, como en los programas de Botswana e Indonesia de entrega de alimentos a los niños identificados como los más deficientes utilizando mediciones antropométricas; por los **productos de primera necesidad**, subvencionando sólo los alimentos básicos o "inferiores": por **zonas geográficas**, localizando los programas de raciones subvencionadas en zonas donde vive un alto porcentaje de la población que constituye el objetivo; por **edades**, proporcionando subvenciones a todos aquellos que están por debajo (o por encima) de una cierta edad; esto puede hacerse extensivo a las mujeres embarazadas o lactantes; a través del **empleo** en los programas de alimento a cambio de trabajo; y por **períodos**, suministrando alimentos gratuitos o

subvenciones en ciertas épocas del año. Determinados programas pueden combinar elementos, como por ejemplo proporcionar alimentos a niños de familias de bajos ingresos en ciertas épocas del año.

Los dos primeros enfoques difieren de los restantes por su carácter **discrecional**, ya que quienes aplican el programa deciden en cada caso concreto si una persona debe ser protegida. Este aspecto discrecional puede llevar al abuso (por ejemplo, a través de la corrupción); y se puede dejar fuera del programa a personas necesitadas porque no acceden automáticamente. Esto parece ocurrir especialmente entre los grupos ultranecesitados, que en general tienen otras características limitativas, (por ejemplo, bajo nivel de educación, residencia en lugares remotos) que hacen menos probable su acceso directo. Los restantes programas **no son discrecionales** y por consiguiente son a veces descritos como programas autoespecíficos, al ser universalmente accesibles dentro de una categoría restringida. La medida en que generen los dos errores dependerá de la naturaleza del grupo que constituya el objetivo en comparación con la población que no lo constituya. Por ejemplo si **todo** el grupo-objetivo y **sólo él** vive en una región remota, entonces proporcionando subvenciones a todos los habitantes de esa región se conseguiría una perfecta especificación del objetivo y se evitarían ambos errores.

A fin de valorar en qué medida programas concretos pueden generar errores de los tipos E e I en cualquier contexto, es conveniente construir una matriz con las características de la población-objetivo (dividida en grupos necesitados y ultranecesitados) y compararlas con las de la población que no constituye el objetivo. Allí donde hay una alta proporción del grupo-objetivo dentro de cualquiera de estas categorías (porcentaje elevado en las columnas (1) y (2), una subvención basada en esta característica conseguirá una alta cobertura del grupo-objetivo (pocos errores del tipo I). Si hay una baja proporción de personas no pertenecientes al grupo que constituye el objetivo con la misma característica (bajo porcentaje en la columna (3)), habrá pocos errores del tipo E.

Los programas que combinan características pueden conseguir una mejor especificación de objetivos, como en Brasil, donde los alimentos comunes están subvencionados en las tiendas de ciertas zonas pobres (combinación de productos de primera necesidad y zona geográfica).

3.4 **Otras consideraciones en el diseño de los programas con especificación de objetivos** son: a) Costos administrativos, que dependen en parte de cada situación, por ejemplo, en India y Pakistan existen tiendas de alimentos racionados, pero en otras partes habría que crearlas. Los costos administrativos tienden a ser superiores en el caso de programas especiales (por ejemplo programas de nutrición y de alimentos a cambio de trabajo). Los programas discrecionales tienen altos costos administrativos porque exigen una identificación de la población que constituye el objetivo sobre una base individual; b) Posibilidades de corrupción y degeneración: la exposición a las presiones de

grupos de intereses privados que "desean desviar fondos del programa de los grupos-objetivo" (Banco Mundial, 1986, p. 47); c) Efectos sobre los incentivos al trabajo; d) Efectos sobre los incentivos a la producción local de alimentos: los programas de alimentos a cambio de trabajo sufragados con ayuda alimentaria pueden tener efectos negativos sobre los incentivos a la producción local. Los controles sobre los precios de los alimentos pueden tenerlos también, pero no si van acompañados de subvenciones a los productores (como en Sri Lanka en las décadas de 1960 y 1970). Los programas de alimentación que utilizan alimentos comprados localmente tienen efectos positivos sobre los incentivos a los productores; e) Efectos sobre las pautas de consumo: las subvenciones de alimentos que no son producidos localmente o son producidos a un alto costo pueden tener efectos indeseables sobre las pautas de consumo. Las subvenciones a los alimentos de destete o a alimentos con mayor riqueza nutricional pueden tener efectos positivos.

En definitiva, la especificación de objetivos puede ayudar a mantener los niveles mínimos de nutrición y salud de toda la población durante los perídoos de disminución de los recursos, al concentrar los efectos positivos en el grupo que se enfrenta a la más grave privación. En varios países hay un margen, por ejemplo, para reorientar las subvenciones de los programas generales o los programas con objetivos específicos. Esto permitiría ahorros importantes de recursos presupuestarios o un mayor beneficio para la población necesitada. Los problemas con que tropieza la especificación de objetivos indican que con frecuencia hay una reciprocidad entre los errores de tipo E y los de tipo I. Cuando no se pueda alcanzar razonablemente, el objetivo de reducir unos y otros errores, hay que dar prioridad a la cobertura de todos los miembros del grupo-objetivo, aun si esto implica el costo de incluir a algunos que están fuera de ese grupo.

IV. CONCLUSIONES

Hay un margen sustancial para proteger a los pobres y a los grupos vulnerables durante los períodos de dificultad económica mediante políticas sociales. Para conseguir este objetivo, el papel y el ámbito de las políticas del sector social deben ser ampliados considerablemente cuando las tendencias económicas y las políticas de ajuste, por eficientes que sean, tienden a hacer que recaiga un enorme peso - al menos durante unos cuantos años- sobre las frágiles espaldas de las familias de bajos ingresos. Durante estos periodos, su capacidad autónoma de satisfacer las necesidades más elementales en materia de alojamiento, nutrición, educación, sanidad y saneamiento disminuye peligrosamente. Las pruebas existentes muestran que aunque las clases medias y altas se hayan visto también afectadas por la disminución de los niveles de vida, esto no se ha reflejado por lo general en graves riesgos para la nutrición y la salud. El propósito de las políticas sociales durante el ajuste debería ser pues, aumentar la oferta de

bienes y servicios básicos, especialmente destinados a los sectores más pobres de la sociedad.

En el curso del análisis se han identificado tres medios principales de conseguir este objetivo: **movilización de recursos adicionales para el sector social; mejora de la eficiencia** en el uso de tales recursos; y **creciente hincapié en la equidad** distributiva de estos beneficios. Aunque la posibilidad de la primera opción podría ser limitada en algunos países, la consecución de una mayor equidad y eficiencia son propuestas viables para todos los países que se enfrentan con un grave declive económico.

Una mejor especificación de objetivos y una mejor reestructuración del gasto social en particular pueden contribuir sustancialmente a mantener los niveles mínimos de vida de los pobres durante los períodos de dificultades económicas. En la mayoría de los sectores, los nuevos avances tecnológicos y la mayor autosuficiencia y participación comunitaria hacen posible la adopción de enfoques de bajo costo y alta eficiencia que benefician sustancialmente a los pobres y a sus hijos. Su bajo costo y su alta eficiencia los hacen también atractivos desde un punto de vista político.

MATRIZ DE CARACTERISTICAS

	(1) Grupo-objetivo (necesitados)		(2) Grupo-objetivo (ultranecesitados)		(3) Grupo que no constituye el objetivo	
Características	Núms. absolutos	% del grupo	Núms. absol.	% del grupo	Núms. absol.	% del grupo
I. Edad y Sexo						
Menos de 5 años, H/M						
5-15 años, H/M						
15-60 años, H/M						
60 y más						
Embarazadas y lactantes						
II. Residencia						
Rural						
Urbana						
III. Región						

"Norte"
"Sur"

IV. Consumo

De producto básico 1 en
% del ingreso
De producto básico 2 en
% del ingreso

V. Ocupación

Sector formal:
asalariados

Sector informal:
-trabajadores agrícolas
sin tierra
-agricultores de
subsistencia
-pequeños agricultores

VI. Período

Enero-marzo
Abril-junio
Julio-septiembre
Octubre-diciembre

VII Otros

DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN AMERICA LATINA: FUNDAMENTOS Y DIMENSIONES CRITICAS

Juan Casassus

Seminario Interagencial Acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y los Servicios Sociales (1989 Oct. 9-12: Brasil). Descentralización y desconcentración de los sistemas educativos en América Latina: fundamentos y dimensiones críticas / Juan Casassus.- Brasilia: ILPES, 1989.- pp. 143-162.

I. INTRODUCCION

En el ámbito educacional, la política de cada Estado tiene como objetivo principal el asegurar una oferta educativa de calidad para todos sus ciudadanos. Desde una perspectiva regional se percibe que este objetivo principal ha sido problematizado de la siguiente manera: durante la década de los 80, las autoridades educacionales en los países de la región han establecido un diagnóstico crítico del estado de la oferta educacional en sus países; además, ellas parecieran coincidir en que la solución a muchas de las dificultades identificadas en la evolución actual de los sistemas educativos, apunta hacia la concepción e implementación de procesos de desconcentración y/o descentralización de esos sistemas; como consecuencia de ello, en prácticamente todos los países de la región se están implementando políticas en el ámbito educacional que se fundamentan, o que al menos incluyen, procesos de desconcentración y/o descentralización.

Este documento se propone examinar algunas dimensiones de esta formulación desde una perspectiva crítica en relación a los procesos de desconcentración y de descentralización educativa. Ellos presentan inconsistencias que parecen resultar de la multiplicidad de variables que intervienen en estos procesos; de insuficiencias en el análisis de las ricas experiencias en curso; así como de una carencia de instrumentos que sirvan para su aplicación. En estas condiciones se puede comprender por qué los que tienen la responsabilidad de concebir e impulsar las políticas de descentralización educacional se encuentran confrontados con decisiones particularmente complejas. De hecho, la complicación teórica es de proporciones, en especial si se considera que la descentralización pertenece al mismo universo de los conceptos inmateriales que su referente -el Estado-. Una revisión rápida de la creciente literatura sobre descentralización muestra que prácticamente todos los autores se encuentran ante la necesidad de dedicar una parte importante de sus textos a explicitar y definir lo que ellos entienden por los términos empleados. Un porcentaje significativo de ellos siente, además, la necesidad de definir lo que se entiende por "verdadera" descentralización. Esta situación, que es una indicación clara de que se está pasando por un momento privilegiado de creación y elaboración conceptual, es también una indicación de que el desarrollo teórico conceptual no está aún en condiciones de dar cuenta de las complejidades de la dinámica que se genera alrededor de los procesos de descentralización.

La exposición que sigue tiene como marco referencial una asociación conceptual de carácter histórico. Esta considera que la idea del "centro" -en este caso el Estado- está asociada a la noción de "unidad" , y la idea de "descentro" (si se permite el abuso de lenguaje) está asociada a la noción de "diversidad". Así,

un proceso de descentralización constituiría una relación de tensión entre dos orientaciones divergentes, una de las cuales tendería hacia una mayor unidad y la otra hacia una mayor heterogeneidad. El resultado se traduciría en un reordenamiento de las relaciones sociales. Naturalmente, la creciente complejidad de las sociedades latinoamericanas hace de esta relación un proceso crecientemente complejo. Si se le pudiera tomar una foto al proceso de descentralización de un Estado, en ella aparecería una multiplicidad de ``puntos de equilibrio'', reflejando diferentes niveles de más o menos diversidad o más o menos unidad, según sea la óptica al interior de un mismo sector. Si se hiciera un video del proceso, se podría apreciar que los puntos de equilibrio no son estables, que algunos son parte de una línea tendiente hacia la unidad y otros tendientes hacia la diversidad.

II. LOS CONSENSOS

Es notable constatar como la descentralización, en un período de tiempo de no más de una veintena de años, se ha convertido en un tema altamente consensual. Situaciones de consenso con respecto a ella se han producido en los más variados niveles, como si el conjunto de actores sociales hubiera internalizado la misma racionalidad instrumental que frecuentemente se le adscribe a la modernidad. Sin embargo, en la base de muchos de estos consensos se encuentran procesos contradictorios que les confieren una apariencia paradojal.

Si se toma la misma perspectiva de la finalidad de los procesos de descentralización, un primer tipo de consenso sería, por su naturaleza, un consenso utópico. Una representación cultural hegemónica en distintas regiones del planeta, incluyendo la nuestra, vincula diversidad con democracia. Por el intermedio de esta vinculación, el concepto de descentralización aparece hoy comúnmente asociado al de democratización. Así, un Estado es más democrático mientras más descentralización presente. Por ello, en la medida de que el pensamiento acerca de la descentralización lleva implícito una idea democrática de autonomía de los actores sociales, se comprende por qué, desde todas las corrientes de pensamiento que aspiran a una democracia en la región, se llega rápidamente a un acuerdo acerca de las bondades de ella.

Sin embargo, aún en este nivel, el consenso no está exento de ambigüedades en cuanto al significado de sus contenidos. Si uno se limita aunque sea sólo a la experiencia de este siglo, baste con recordar que el concepto de Estado democrático ha dado lugar a las más diversas formas de organización social. O bien llamar la atención a los cambios que han ocurrido en relación a las funciones que le competen al Estado en el área de la educación (J.C. Tedesco, 1988). Sin ir más lejos, el contenido mismo del concepto de democracia no ha cesado de

transformarse en función de la prioridad que se asigne a las mayorías o a las minorías, así como en función de las distintas maneras de cómo se articulan las relaciones de mayorías/minorías, y de su vinculación a la resultante de los procesos de centralización/descentralización. De todas maneras, un consenso valórico a este nivel tiene la virtud de ofrecer una cierta direccionalidad que facilita la adopción de otros consensos en niveles más concretos.

Otro tipo de consenso es más bien un consenso de política. Como se mencionara en la introducción, las autoridades centrales de los sistemas educacionales de la región han manifestado su insatisfacción con la situación de la educación en sus países. Es de subrayar el hecho de que sean los responsables de los sistemas quienes se transforman en los principales portavoces de la crítica. Puesto que por un lado ella asume institucionalmente las caraterísticas de una autocrítica y, por otro, significa también la toma de conciencia de quienes tienen el poder de tomar iniciativas reales al respecto.

También es de notar que, frente a las limitaciones reales que presenta el Estado en la situación actual, se haya optado por políticas cuya justificación va en el sentido de la descentralización, en vez de haber optado por soluciones conducentes a reforzar el Estado nacional y central como cabría de esperar de los responsables de un tal sistema. De hecho, aquí radica una de las cuestiones centrales sobre la cual aún es necesario dar una explicación satisfactoria: la iniciativa de descentralizar en el campo de la educación ha venido precisamente del centro y no de los otros estamentos del sistema, sean estos regionales o locales. Además de la hipótesis de la voluntad legítima de un gobierno de gobernar en este sentido, se proponen a continuación dos líneas de investigación para abordar el tema.

Una línea de investigación sitúa este interrogante en el nivel político estratégico y se interroga acerca del porqué un gobierno central aparece dispuesto a despojarse voluntariamente de esferas de poder que tradicionalmente le competen. Diversos autores (entre ellos MacGinn 1986, Ornelas 1988, Street 1986 y Weiler 1989) examinan esta problemática desde el punto de vista de la redistribución del poder, para concluir que, por el intermedio de las políticas de descentralización, se percibe principalmente un reforzamiento del poder central. Este se realizaría mediante la generación de un proceso de centralización del poder; mediante el debilitamiento del poder de los que pueden ser considerados como concurrentes y/o adversarios, o bien, por una combinación de los dos.

La consideración de algunos casos concretos es ilustrativa en relación a las tensas relaciones de poder que se generan en estos procesos.

Un ejemplo de tensión entre organizaciones es el caso boliviano. En el Libro Blanco (1987) (1) y luego en el Libro Rosado (1988) (2) de la Reforma Educativa, el gobierno del M.N.R. boliviano propuso una reforma educativa para promover `` la creación de una cultura nacional; es decir, promover la búsqueda de soluciones propias y genuinas a nuestros propios problemas, desde nuestros propios valores

y con nuestros propios recursos". El eje instrumental de dicha reforma sería la descentralización educativa, tendiente hacia la regionalización del currículo y la participación de la comunidad en la tarea educativa. Otro eje sería el mejoramiento de la formación de los maestros mediante la creación de una Universidad Pedagógica que reemplazaría a las 30 escuelas normales ya existentes. Las organizaciones del magisterio interpretaron el proyecto de reforma de otra manera. La Confederación de Trabajadores Urbanos de la Educación (CTEUB) consideró la propuesta de descentralización como un intento de quebrar la hegemonía de la organización magisterial, y la propuesta de la Universidad Pedagógica como un intento de control ideológico central, el cual además buscaba disminuir la influencia en la formación de los maestros que la CTEUB ejercía a través de las escuelas normales. La Confederación manifestó además que ellos no habían sido consultados para la elaboración de la propuesta. Consecuentemente, se opusieron a ella y la propuesta no pudo ser implementada, al menos durante el gobierno MNR.

Un ejemplo de tensiones entre e intra organizaciones es el caso de México (3). En 1978, con la designación de un nuevo Secretario de Educación, se inicia en la Secretaría de Educación Pública (SEP) una reforma organizacional de descentralización. La propuesta adelantada por la fracción ``tecnocrática'' del PRI, ahora en la SEP, requería que algunos de los funcionarios ``burócratas'' fueran removidos de sus cargos. La propuesta además, contemplaba la desconcentración de funciones administrativas hacia los 31 estados, transfiriéndose la negociación desde el nivel nacional al nivel estadual. Los dirigentes del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) vieron en esto un ataque a la unidad del sindicato y a su capacidad de negociación. Su reacción fue la de aliarse con el sector de ``los burócratas'' para ejercer la oposición a la política. Esta oposición frenó el proceso,... hasta que se generó un movimiento al interior del SNTE en contra de la autoridad central del sindicato. Este movimiento de contestación, que se extendió a lo largo del país, fue capitalizado, por la organización sindical rival, la Coordinación Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE). Estimulada por apoyos recibidos del sector de los ``tecnócratas'', la CNTE, logró beneficios sustanciales en las negociaciones para sus adherentes, y hacia 1981 ya tenía una capacidad de movilización e intervención en la política nacional -aun en contra del propio PRI-. Así, frente a los posibles resultados de la campaña presidencial y en los cuales el SNTE tiene un rol importante, el éxito logrado por la CNTE hizo que el sector ``tecnócrata'' tuviera que alinearse con la coalición gubernamental dominada por los ``burócratas'' y la propuesta de descentralización tuviera que renegociarse.

Los ejemplos de Bolivia y de México indican que, como se expresara en otra ocasión (4), las políticas del Estado, en particular las del sector social que incluyen en este caso las de descentralización, no son la expresión de una racionalidad técnica -como una lógica por sobre la sociedad- sino, más bien, devienen el resultado de complicados procesos de decisiones donde se entrecruzan los

criterios técnicos y políticos de diversos agentes de fuera y de dentro del Estado, incluyendo en ellos la expresión de los intereses propios de la burocracia del aparato.

Otra línea de investigación conduciría a situar la interrogante en el ámbito de la crisis del Estado. El énfasis en esta agenda no radica tanto en los motivos que anuncia el poder central para descentralizar, sino que el acento se ubicaría en la debilidad global de las sociedades en la región y, en particular, en sus principales actores: el Estado y la sociedad civil. Uno de los aspectos de la debilidad del Estado resulta de la propia dinámica de su expansión, que lo ha conducido a cubrir funciones que no necesariamente le competen. El resultado de dicha expansión no se ha traducido en mayor poder, sino en una dilatación del mismo con pérdida de poder, en el sentido de pérdida de la capacidad de control de la acción que él pueda ejercer. Pero si el Estado se ha expandido, éste lo ha hecho porque la sociedad civil no ha tenido la capacidad de asumir la responsabilidad por acciones que le conciernen directamente así como no ha tenido la fuerza para establecer contrapoderes para delimitar las esferas de acción del Estado y limitar su crecimiento. Esto es aún más evidente en lo que respecta a sectores de la sociedad civil que se encuentran alejados del centro. Aunque de una tónica diferente a la expresada en los párrafos anteriores, para que el Estado recupere poder, aparece como condición necesaria, fortalecer los sectores de la sociedad civil, en particular sus sectores más débiles. Así al mismo tiempo el Estado estaría ejerciendo una de las funciones que se le asignan, es decir la búsqueda de la equidad mediante acciones de compensación.

Sin embargo, aún cuando este argumento parece ser válido a nivel lógico, en la práctica el grado de atomización, de informalidad, y de desarticulación que presentan algunas de las sociedades latinoamericanas ponen en duda la factibilidad de implementación de una estrategia de fortalecimiento ligado a la descentralización, porque se corre el riesgo de que frente a las deficiencias de gestión que se manifiestan, las escuelas con menos recursos queden abandonadas.

La otra área en la que se expresan consensos más bien formales, apunta al interrogante de por qué las autoridades de gobiernos de orientaciones político-ideológicas, sistemas económicos, tamaño y organización administrativa muy diferentes, deciden, en forma más o menos simultánea, implementar políticas de descentralización en sus países. La comprensión teórica actual acerca de la naturaleza de los procesos que están ocurriendo en las sociedades latinoamericanas no está, al parecer, en condiciones de dar una explicación global a esta situación. Sin embargo, es posible abordar esta paradoja aparente por medio de dos pistas generales.

En una, de naturaleza conceptual y semántica, se sugiere que, para el presente estado de la situación, en realidad se trata sólo de un consenso aparente. Este ``falso'' consenso resultaría de la variedad en distintos significados, acciones

y efectos que se reclaman del mismo término. Así, por ejemplo, en algunos autores (Rondinelli, Nellis, Cheema, 1983, Winkler, 1988), para los cuales predomina la perspectiva económica, el significado y lógica del proceso de descentralización reflejan un proceso que conduce a la individualización y la privatización, y donde el instrumento principal de descentralización es el mercado. En un contexto de penuria financiera, esta perspectiva es una tentación no declarada que pena a la mayoría de los procesos de descentralización educativa. De hecho, el único país que ha declarado inspirarse en ella y que ha tratado de estimular la privatización como parte de una política de descentralización ha sido Chile, a inicios de los 80, (aunque ésta fue de corta duración pues el proceso fue recuperado por los mecanismos de desconcentración y de centralización). En otra perspectiva, el significado y la lógica de la descentralización refleja un proceso de socialización y de participación, en el cual se enfatizan los aspectos de calidad de vida ligada a la identidad grupal, y en donde se privilegia a la relevancia cultural como el criterio dominante para la formulación de políticas y de administración educativa (Sander, 1988). Una forma concreta que asume esta perspectiva es el proceso de descentralización de Nicaragua, donde a nivel de establecimiento se han creado Consejos Consultivos. En ellos participan los distintos actores del sistema -estudiantes, padres, profesores, personal directivo- y tiene como función discutir las políticas educativas y diversificar el currículo, contenidos programáticos y metodologías (5). En estos dos casos, necesariamente simplificados, los puntos comunes parecerían radicar básicamente en los términos empleados.

La otra pista se sitúa en la internacionalización de los procesos. La tendencia hacia la internacionalización se proyecta desde hace ya varias décadas. Esta, sin embargo, se aceleró como consecuencia de la serie de crisis de los inicios de los 70 que obligó a los países del centro a reconsiderar críticamente sus estrategias nacionales de desarrollo, a proceder a la reconversión y reestructuración productiva, y a impulsarlos en una nueva dinámica de competitividad por los mercados internacionales. Acompañando este proceso, también cambiaron las estrategias de organismos de vocación internacional, como por ejemplo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Con atraso, y con menor amplitud, estos procesos se producen en los países de la región donde se observa que progresivamente están perdiendo posiciones en el mercado mundial. Sin embargo, lo más relevante para lo que nos interesa, es que los países de la región se encuentran insertos, como actores no protagónicos, en el juego de las interdependencias internacionales. Si se cambia de escala para analizar la descentralización, se puede apreciar que en la práctica se está desarrollando un fuerte movimiento de concentración hacia los centros multipolares de poder internacionales. En este proceso, las influencias son particularmente fuertes en el área del financiamiento y en el ámbito de la cultura.

El desarrollo impresionante de las nuevas tecnologías y de los medios de información y de comunicación, y el aumento de los viajes son algunos de los

vehículos de una nueva cultural. En algunos ámbitos ella es selectiva y en la cual participan los productores de la nueva cultura. Pero también masiva en cuanto que es capaz de proyectar y legitimar valores, conceptos e ideas a nivel del planeta. La importancia y ubicuidad del tema de la descentralización podría ser interpretado como una prueba del dinamismo con el cual esta cultura funciona.

En el área del financiamiento, la nueva dinámica de competividad requiere: a) la fluidez en los procesos de producción y comercialización, b) la apertura de barreras proteccionistas y c) la eliminación de obstáculos al libre juego del mercado. En breve, se requiere que a nivel de Estado nacional se proceda a su desreglamentación, es decir que el Estado nacional centralizado se limite en algunas de sus funciones fundamentales, la de relaciones externas y la de la regulación financiera, y busque nuevas formas de organización en acorde con su poder centralizador disminuido. Además, el servicio de la deuda ha convertido a la región en exportadora de capital financiero. En su dimensión hacia adentro y más directamente ligado a la descentralización educativa, esto se traduce en que algunos autores (Hevia, Núñez, 1989) sugieren que ésta es consecuencia de la renegociación de la deuda con el FMI el cual, entre otras, recomienda la disminución del gasto público, en definitiva, en educación y, por lo tanto, todos los países endeudados, sin distinción de ideología, tamaño, etc., estarían llevando a cabo procesos de descentralización educativa.

Para resumir, desde la perspectiva de los consensos, el análisis indica que, por una parte, aunque inspirados por los más variados motivos, existe efectivamente un ambiente favorable para concebir planes de descentralización. Sin embargo, aún se requiere un esfuerzo teórico que permita integrar la multiplicidad de variables técnicas y políticas que intervienen en esta temática como parte del necesario proceso de clarificación conceptual. De otra manera prevalecerá una situación de ambiguedad de conflictos de intereses y en la cual no existen criterios unívocos ni tampoco unanimidad acerca de la conveniencia de efectivamente implementar las políticas diseñadas. Del análisis aparece que uno de los ``enjeux'' centrales es el Estado Nacional, y que es precisamente en torno a él que se ha desarrollado una crítica, esta vez compartida.

II. LA CRITICA

Desde principios de siglo, cuando en los países de la región se opera un proceso de centralización política importante, la oferta educacional dejó de ser una actividad situada en los municipios como herencia de la tradición de los cabildos, para pasar a ser una función privilegiada del Estado. El desarrollo de la educación pasó a ser una función monopólica del Estado. Más aún, el desarrollo educativo se articuló de tal manera con la dinámica del Estado que, a lo largo del siglo, se transformó en el instrumento principal para la constitución misma del Estado en sus distintas fases del Estado-nación y de Estado-planificador. En la construcción del

Estado-nación el aporte de la educación se realizó mediante la expansión de la cobertura del sistema educativo, la cual facilitó la incorporación progresiva de la población a la ciudadanía, a la nueva institucionalidad, es decir, a la adquisición de los códigos culturales básicos que forman las normas e identidades nacionales. En la estructuración del Estado - planificador, lo hizo mediante la formación y distribución de destrezas básicas necesarias para el proceso de industrialización. Se puede, entonces, percibir que la evolución del desarrollo de la educación ha estado íntimamente ligada a la evolución del Estado. Por ello, la crítica al desarrollo educacional se asocia a la crítica del Estado en su forma actual (6).

Esta crítica no deja de tener un elemento paradojal, ya que en los hechos la política educativa del Estado centralizador en América Latina ha tenido resultados positivos en la medida que ha permitido la incorporación masiva de la población al servicio educativo. En efecto, ya en 1950 la tasa bruta de escolarización a nivel primario en la región se situaba alrededor del 48%. Para 1987, 24 de los 27 países sobre los cuales Unesco dispone de estadísticas oficiales, declaran tener una tasa bruta de escolarización para el nivel primario de 95% o más. Esto quiere decir, que, a pesar de la llamada "explosión demográfica" que se verificó en el período y a pesar de la crisis financiera que afecta la región desde inicios de los 80, la oferta educativa administrada centralmente ha aumentado en tales magnitudes que hoy se puede decir que, salvo excepciones, todos los países de la región están en condiciones de acoger a los niños que aspiren entrar en el sistema educativo.

Que los sistemas educativos hayan logrado desarrollar una capacidad suficiente para acoger a todos los niños constituye un logro histórico cuya importancia debería ser señalada. A pesar de ello se tiende a generalizar el sentimiento de la insatisfacción respecto del modelo de desarrollo seguido hasta ahora en la medida de que este se encuentra limitado para enfrentar nuevas y crecientes exigencias que se le formulan en el área de la educación. A continuación se examinará, desde la óptica de lo político, lo financiero y lo institucional lo que parece generar las principales fuentes de insatisfacción.

1. La primera fuente principal de insatisfacción manifiesta tiene que ver con el **efecto democratizador** que se ha esperado de las políticas educacionales. Al respecto es significativo recordar que las razones aducidas para impulsar el proceso de centralización educacional no estaban guiadas solamente por requerimientos de carácter geopolítico vinculados con la unidad territorial nacional, sino que fueron primordialmente de inspiración y orientación democrática. Por ejemplo, el sentido de la argumentación que desarrollara en 1920 José Vasconcelos, intelectual revolucionario y primer Secretario de Educación de México, fue que frente a los escasos recursos de las instancias locales, le correspondería al Estado asumir la responsabilidad de asegurar la expansión de la oferta educacional gratuita, es decir, de democratizarla (7). Argumentaciones similares se desarrollaron en la mayoría de los países.

Como se anotó más arriba, la expansión cuantitativa en la cobertura del

sistema ha sido impresionante. Sin embargo, este logro se ha visto opacado por la incapacidad histórica que han demostrado las sociedades latinoamericanas para resolver en forma adecuada la cuestión de la exclusión social de los sectores marginales. En este sentido, el déficit acumulado de desigualdades sociales también pesa y se manifiesta en el ámbito del desarrollo educativo. Si bien, la posibilidad de acceso al establecimiento escolar se ha generalizado, el esfuerzo desplegado no ha sido suficiente para compensar las inequidades sociales, pues, la calidad de la educación ofrecida por los distintos establecimientos se distribuye de manera altamente desigual. En un extremo se encuentran establecimientos que concentran los déficits de materiales, equipamiento y maestros carentes de formación. En el otro se concentran los factores que inciden favorablemente en la calidad relativa del servicio educacional.

El efecto democratizador de la extensión de la cobertura ha sido limitado no sólo porque la oferta educacional no es de calidad similar, sino también porque las desigualdades al interior de la sociedad parecerían ir en aumento. Tal parecería ser uno de los mensajes principales del análisis de estudios cuantitativos. Las estadísticas escolares reflejan esta situación en la cual el fracaso escolar, que se expresa en la repitencia, la deserción y la sobre-edad, se concentra principalmente en los sectores rurales y urbano marginales. Esta segmentación también se observa con claridad cuando se analiza, por ejemplo para Chile, la evolución en el tiempo de los resultados de las pruebas de la medición de los logros escolares.

2. Otra fuente de insatisfacción tiene su origen en la **crisis del financiamiento** de la educación. Durante la década de los 80, los presupuestos para la educación han cesado de crecer y en algunos casos se aprecia un descenso absoluto. Sin embargo, en forma paralela en los últimos años se evidencia que la educación ha ido ocupando un lugar cada vez más privilegiado en las estrategias individuales y colectivas de desarrollo. En realidad, la demanda ha experimentado lo que puede ser considerado como una doble explosión por la importancia con la cual se manifiesta. Por un lado se exige más educación, lo que implica aumentar el número de años que se espera permanecer dentro del sistema escolar regular. Esta aspiración se ve limitada, en parte, porque ella implica una mayor asignación de recursos financieros en un período de ajustes estructurales y de crisis financiera. Por otro lado la demanda se ha vuelto más heterogénea, en el sentido de que se exige de la oferta educacional una adaptación a las necesidades de las estrategias individuales y/o colectivas. Además de sus implicaciones financieras, esta aspiración tendería a ir en el sentido contrario a la función homogeneizadora y de identidad nacional explícitas en la política educacional del Estado.

3. Una tercera fuente de insatisfacción proviene de la **ineficiencia en la capacidad de gestión** para hacer frente a los requerimientos de la expansión misma del sistema educacional. Al respecto convendría señalar tres aspectos: su tamaño, la concentración del poder político y la multiplicidad de sus estructuras.

El volumen de personas empleadas por el sector educacional crece a

medida que se expande el sistema. De hecho, por esta dinámica se han ido constituyendo macroestructuras administrativas, frecuentemente arcaicas, para administrar un volumen de efectivos que varía según los países, entre el 35 y el 50% del total de los efectivos del sector público. En 1985 los efectivos relacionados con la educación de primer y segundo grado en un país de la dimensión de Perú representaban aproximadamente 195.000 personas, para un total de 5.180.091 alumnos, mientras que en México esa cifra se acercaba a los 900.000, para un total de 21.673.265 alumnos.

Los estudios empíricos y teóricos de la sociología de las organizaciones (Crozier 1965, Sainseaulieu 1988) demuestran que el funcionamiento de estructuras reglamentadas, de dimensiones pequeñas, se obstaculiza por el llamado ``factor humano'' que genera dinámicas de grupos cuyas prácticas rápidamente entran en conflicto o se vuelven disfuncionales. Además de las dinámicas entre grupos, el fenómeno se vuelve más complejo en el sistema educativo, donde las estructuras burocráticas son considerablemente más numerosas, y donde la multiplicación de reglamentaciones es mucho mayor. Frente a la acumulación de disposiciones ``impersonales, el ``factor humano'' se defiende de ellas, retrotrayéndose.

La lógica misma del sistema burocrático en un Estado centralizado tiende a ubicar y legitimizar la autoridad en la cúspide del sistema otorgándole la facultad de decisión y de regulación en las áreas sustantivas, administrativas y de asignación de recursos para el conjunto del sistema. Así, por una parte, los ministerios de educación normalmente presentan un panorama de estructuras altamente jerarquizadas donde la dinámica de la conducción y un conjunto muy importante de decisiones tiende a concentrarse (en ocasiones al punto de saturación) en el Ministro o Secretario de Educación y su entorno. Por otra parte, en la medida de que la autoridad es designada por el poder ejecutivo, el ejercicio del poder institucional conlleva una marcada dimensión política. De hecho, esta combinación constituye una mayor capacidad de imponer una acción. Sin embargo, en la práctica se observa una alta rotación de autoridades, lo cual se traduce en una secuencia de medidas adoptadas en las cuales unas anulan los efectos de las otras dentro de un mismo período gubernamental.

La multiplicidad de estructuras en cierta medida es un resultado de la situación anterior. Cuando se inicia una nueva administración es corriente que, con el propósito de ejercer su acción de una manera eficaz, se proceda a realizar reestructuraciones que permitan una distribución adecuada de líneas de comunicación y de ejecución afines con el pensamiento de las nuevas autoridades y/o a crear nuevas estructuras para responder a solicitudes de clientelas. La acumulación de reestructuraciones ha dado lugar a una organización caracterizada por la multiplicidad de estructuras. Así, por ejemplo, el Ministerio de Educación de Venezuela llegó a tener 34 direcciones centrales (8), y 304 direcciones y 6 consejos (9). Además de constatar la multiplicidad de estructuras, cabe agregar que ellas están constituidas por unidades, cuyas funciones y responsabilidades no están

siempre definidas con precisión. Frecuentemente, entre estas unidades, en la práctica se da un alto grado de duplicación de funciones que son fuente de lentitud en la administración y de disfunciones en la gestión del sistema.

Así, si se quiere mejorar el servicio educativo para el conjunto de la población y, al mismo tiempo, hacerlo en un período de austeridad presupuestaria, aparece como necesario el otorgarle una alta prioridad al mejoramiento de la gestión del sistema mediante la simplificación de estructuras, y la redefinición de funciones y responsabilidades del aparato central.

III. TIPOS DE DESCENTRALIZACION EDUCATIVA

Los procesos de desconcentración y de descentralización que se llevan a cabo en los sistemas educativos de América Latina, son contextualizados y deben ser percibidos como una respuesta a las insuficiencias para resolver los diversos problemas educacionales, que en distinto grado han demostrado poseer los Estados centralizados de la región. De esta manera, en tanto que solución a problemas, se puede percibir con claridad que la descentralización y la desconcentración no constituyen fines en sí mismos, sino que son procesos instrumentales para obtener logros en las áreas de lo político, lo económico, lo técnico-pedagógico y lo administrativo. En la política de descentralización se espera que, por el intermedio de estos procesos instrumentales, se logre en lo político una mayor participación y democracia; en lo económico, más recursos; en lo técnico-pedagógico, una mejor calidad, y en lo administrativo, una mayor eficiencia en los procesos educacionales. A través de este prisma se examinarán algunas dimensiones de la experiencia de descentralización educativa en la región.

Quizá convenga destacar que, a pesar del carácter centralizado del Estado, de todas maneras, a lo largo de este siglo siempre han existido algunas experiencias, más o menos aisladas, de descentralización. Sin embargo, en su forma más institucional, estos procesos se inician hacia la segunda mitad de los años 60 para luego generalizarse e intensificarse durante el transcurso de las décadas siguientes. En este proceso, el Proyecto Internacional de Regionalización Educativa, (1980) coordinado por OEA y en el cual participaron ocho países de la región, tuvo un papel importante en la extensión de estos procesos.

En la experiencia de América Latina comúnmente se distinguen dos procesos generales: la desconcentración y la descentralización, y tres modalidades que pueden adoptar: la regionalización, la municipalización y la nuclearización.

En los términos en los cuales se expresa la política pública, las experiencias de los procesos de descentralización se presentan con un rasgo unidireccional y secuencial. Es decir, se trataría de un proceso que implicaría la transferencia de poderes del nivel central al nivel local, y ello en dos momentos; primero se pasaría

a la desconcentración, para luego pasar a un segundo momento que sería el de descentralización. De hecho, la estrategia de implementación gradual del proceso está generalmente concebida de esta manera. Por ejemplo, la estrategia mexicana distingue cuatro fases en su esquema de descentralización hacia entidades federativas: la fase de delegación funcional (1978-1982), la fase de desconcentración administrativa (1989-1994), la fase de descentralización administrativa (1982-1988) y la fase de descentralización política (también a partir de 1989) (10). Esta formulación de las estrategias de desconcentración y de descentralización en forma secuencial, refleja un proceso de implementación programada, pero también vehicula la idea de que la diferencia entre ambos conceptos radica en la diferencia de grados en un mismo continuun y por lo tanto, tiende a mantener la ambiguedad en cuanto al significado y diferencia entre estos conceptos.

Por ello quizá sea de alguna utilidad el situarse con respecto a estos conceptos. En primer lugar, me parece que es ampliamente aceptado que los procesos de descentralización tienen tanto un significado finalista como un significado instrumental. Al inicio de esta exposición se hizo referencia a la dimensión finalista cuando nos referíamos al consenso utópico. Por su naturaleza consensual y utópica, con dimensiones de creencias personales, quizá no tenga mucho sentido extenderse sobre esta acepción. La complejidad del tema radica más bien en la dimensión instrumental de ellos. En este sentido, me siento interpretado por dos proposiciones de Sonia Barrios (en Senén) las que contemplan que: ``a) el par centralización/descentralización está constituido por categorías instrumentales cuyo contenido progresista o conservador no es intrínseco a ellas sino que viene dado por circunstancias históricas que rodean su implementación''; y, b) ``...ambos esquemas tienen sus virtudes y limitaciones. De allí se desprende que el logro de determinados objetivos sociales requeriría siempre alcanzar un cierto equilibrio entre centralización y descentralización''.

En segundo lugar, me parece que se puede avanzar algo más en la precisión de los conceptos de descentralización y de desconcentración, y en particular en la orientación de algunos autores (Caetano y otros, 1982) que señalan que la diferencia esencial entre ambos conceptos radica en que uno de ellos, la desconcentración, refleja procesos cuyo objetivo es el de asegurar la eficacia del poder central, mientras que el otro, la descentralización es un proceso que busca asegurar la eficacia del poder local (11). De esta manera la desconcentración refleja un movimiento cuyo sentido es de ``arriba hacia abajo'' mientras que la descentralización reflejaría el movimiento contrario de ``abajo hacia arriba''. Bajo esta perspectiva, con la salvedad de algunas pocas excepciones, hoy en día, prácticamente todos los procesos de descentralización educativa en América Latina son procesos de desconcentración. Lo cual, por cierto, no conlleva juicios de valor incorporados.

Lo anterior se comprende mejor cuando se vinculan los procesos de

descentralización con las modalidades en que éstos se implementan. La primera modalidad indicada es la **regionalización**. La regionalización educacional es un fenómeno real en América Latina que está presente en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Nicaragua, México, Panamá, Perú y Venezuela. Aun cuando ella adopte modalidades diferentes, según si sus objetivos se refieren a formas de gobierno y administración interior, o a la gestión educativa, o a la elaboración de programas, contenidos y metodologías, todas estas experiencias tienen en común el que se busque superar las inequidades en cuanto a la igualdad de oportunidades de acceso a la educación mediante una redistribución horizontal del servicio educativo y asegurar una mayor pertinencia del proceso (12). Así, según los énfasis persisten diferentes interpretaciones acerca de la regionalización. Algunas autoras (Senén González, 1988, Velázquez, 1989) ven en la regionalización un proceso de búsqueda de identidad cultural para la elaboración de contenidos y prácticas pedagógicas. Para Hevia (1989) la regionalización también puede ser percibida como un instrumento tecnocrático que emana de las oficinas de planificación nacionales que persigue resolver problemas de un desarrollo nacional desequilibrado y compatibilizar los objetivos nacionales de desarrollo con los objetivos regionales.

La otra modalidad, la **municipalización**, en su expresión contemporánea como un paso hacia unidades más pequeñas, ha sido puesta en práctica en tres países: Brasil, Chile y Colombia. En Colombia, respaldado por las leyes No. 24 (1988) y 29 (1989) (13), se ha iniciado un proceso que pretende asegurar la participación de los alcaldes en el área del financiamiento, las construcciones escolares y la administración, y más allá de la municipalidad, busca la participación de organizaciones de la comunidad. En los otros dos países, la municipalización de la educación fue propuesta desde 1967 en Brasil y 1979 en Chile por gobiernos autoritarios militares. En ellas se reproducen básicamente, esquemas organizacionales de tipo militar, y en los cuales prevalece una estricta separación entre las funciones de decisión y las de ejecución, y que por lo tanto, como se indicara más arriba, constituyen principalmente formas de desconcentración. Sin embargo, en Brasil, con el advenimiento de la democracia como forma de gobierno, la municipalización se ha mantenido como modalidad pero persigue objetivos de democratización, como lo indica la Constitución aprobada en 1989. Por otra parte, para Chile, el impacto que ha tenido la municipalización ha sido de una naturaleza tal, que aun cuando técnicamente la municipalización podría ser percibida como deseable o perfeccionable, como por ejemplo buscando democratizar su funcionamiento por el intermedio de la elección popular de los alcaldes en vez de su designación, desde el punto de vista de los principales actores, los maestros y sus organizaciones tal alternativa es políticamente no viable para el período de transición de un sistema autoritario a un sistema democrático.

La tercera modalidad es la **nuclearización**. Por sus características, esta modalidad merece una consideración particular. Algunos autores (Cárdenas,

1978, Rivero, 1978, Lamarra 1987, 1989), ven en la nuclearización la más importante innovación educativa que ha aportado América Latina y como una estrategia y expresión coherente de organización descentralizada de la educación.

Originalmente, la nuclearización constituyó una respuesta de educadores del altiplano andino en los años 30, quienes para romper el aislamiento a que conducen las escuelas unidocentes buscaron crear lazos entre escuelas de un mismo distrito y seleccionaron una escuela para que sirviera de modelo y de centro de coordinación (Hevia, 1989). Hacia mediados de los 40, en Puno se crean los primeros Núcleos Escolares Campesinos que paulatinamente se fueron convirtiendo, al menos los núcleos centrales del distrito, en centros sociales y culturales de vinculación con la comunidad. Esta experiencia se abandonó a comienzos de los 60, agobiada por el peso de las imposiciones del sistema nacional. Ella fue retomada por el gobierno de Velasco Alvarado a inicios de los 70 bajo el nombre de Núcleos Educativos Comunales (NEC). Los 533 NECs pasaron a constituirse en la organización de base del sistema educativo peruano y se ordenaron en tres grandes grupos de asociación geográfica y ecológica: NECs de la costa, de la sierra y de la selva. Estos NECs fueron reemplazados a inicios de los 80, primero por un sistema de Supervisiones Educativas y luego, hacia 1985, por las Unidades de Servicios Educativos (USEs). Sin embargo, antes de su supresión, la innovación había ya generado un modelo en el cual se pueden identificar como eje central a la **participación**, y que se expresa en: a) una nueva forma organizativa que concibe la escuela como una función de responsabilidad comunitaria; b) una nueva forma de articulación entre centros educacionales por medio de redes interconectadas; y c) una nueva forma de planificación, en particular mediante la aplicación de la microplanificación participativa. Estas ideas se han extendido fuera de las fronteras peruanas, y se aplican, con variantes, en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

IV. ¿QUE SE PUEDE CONCLUIR DE LAS EXPERIENCIAS?

Las dificultades que se evidencian tanto en la gestión de los sistemas como en los intentos de implementación de estrategias de desconcentración y descentralización testimonian sobre todo de la complejidad y variedad con que funcionan los procesos educativos. Complejidad que comparte con otros procesos sociales, pero que además se manifiesta por el lugar que ocupa la educación en las estrategias nacionales e individuales.

En las experiencias de descentralización en la región se puede detectar que además de la tendencia a la unidad expresada en un comienzo, de hecho está

operando un conjunto de factores de distinta naturaleza que tienden hacia la centralización. Entre ellas se pueden distinguir factores que están ligados a la tradición centralista, o a la falta de tradición descentralizada. A esta tradición se le puede asociar la permanencia de modos de operación tipo ``centro-periferia'' en la cual se recurre al centro para la resolución de conflictos locales o regionales; o para legitimizar la introducción de contenidos en programas educacionales.

Otros factores están relacionados con la interacción del sistema con el sector externo y en el cual el Ministro representa el punto de entrada en las relaciones internacionales y a las exigencias de grupos nacionales, sociales o productivos. En ambos casos se requiere que el Ministro no pierda contacto y tenga el conocimiento suficiente de lo que ocurre para evaluar, orientar y defender su sector.

En el área del financiamiento también se refuerza esta tendencia. En él importa la estructura de los impuestos que históricamente tienden hacia el nivel nacional, y cuya reforma es posible pero no fácil; la negociación con los ministerios de Hacienda, la captación de recursos externos y su programación tienden también a realizarse centralmente; y aún de mayor importancia son las economías de escala que se pueden producir.

Sin embargo, al parecer los factores que tienen la incidencia mayor en la tendencia hacia el centro, son las organizaciones de carácter nacional, como lo son las tecno-burocracias, que ven su situación amenazada por la pérdida de poder y pérdida de empleo, y las organizaciones nacionales de los maestros, para quienes la negociación colectiva debe realizarse a nivel central.

Por último, dado el instrumental de los procesos, estas resistencias se verán fortalecidas mientras no hayan evidencias de que la descentralización es un instrumento apropiado para el logro de los objetivos designados. Vistas desde el prisma de lo político, lo económico, lo técnico-pedagógico y lo administrativo, las experiencias de América Latina arrojan por el momento una perspectiva poco clara.

Con respecto a una mayor eficiencia administrativa, la limitada y desigual distribución de capacidades de gestión requiere la puesta en marcha de programas de capacitación y, por lo tanto, se ven limitadas, en un comienzo, por criterios financieros. Con relación a lo técnico pedagógico, es cierto que un curriculo con contenidos locales se vuelve más pertinente y facilita los procesos de aprendizaje; sin embargo, la multiplicación de programas locales requiere una articulación con el nivel nacional en proporciones a determinar, puesto que por sí mismo él no conduce ni a la unidad nacional, ni al acceso de los conocimientos universales relacionados con el desarrollo de la ciencia y, por el contrario, tiende a limitar la movilidad del educando fijándolo a su cultura local. En el campo económico las experiencias de descentralización indican que no sólo no se han aumentado los recursos financieros disponibles para la educación, sino que la situación se ha agravado con la desresponsabilización por parte del organismo central. Pero, por

otra parte, sí hay muestras de que la comunidad ha aportado recursos adicionales en el área de la construcción y mantenimiento de establecimientos escolares. Finalmente, en el terreno político, la aspiración de mayor participación es todavía y en general una aspiración no resuelta en la mayoría de los casos, puesto que los procesos de desconcentración parecen más bien fortalecer los ``caciquismos'' locales, en la medida de que allí se reproducen las prácticas de las relaciones tradicionales de centro-periferia.

En el ámbito educacional, como lo señalan MacGinn & Street, hay varios casos que ejemplifican la situación en la cual las políticas de descentralización no siempre aumentan la eficiencia administrativa, ni la eficacia, ni la participación local, y por el contrario hasta ahora hay pocas pruebas evidentes de que las políticas de descentralización puedan funcionar (14). Sobre la base de la mayoría de los resultados, lo lógico sería concluir que es necesario orientar los esfuerzos para mejorar la oferta educativa por otros medios. Sin embargo, la existencia de algunos casos exitosos como los de la provincia de San Luis, en Argentina, o lo que fueron los NECs en un momento, permiten esperar que las promesas, aunque en un terreno más realista, puedan materializarse.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

(1) **Libro Blanco de la Reforma de la Educación.** Ministerio de Educación y Cultura. MEC. La Paz, 1987.

(2) **Libro Rosado de la Reforma de la Educación.** Ministerio de Educación y Cultura. MEC. La Paz, 1988.

(3) MacGinn, Noel y Susan Street. **Descentralización educacional: ¿política nacional o lucha de facciones?.** En: ``La Educación'', Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, No. 99, 1986. OEA, Washington, USA. pp. 35 a 39.

(4) Casassus, Juan. **Estado y Educación en América Latina.** En: ``Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina'', PIIE, Santiago de Chile, 1989. p. 21.

(5) Ver : **Síntesis del debate.** En: "Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina'', PIIE, Santiago de Chile, 1989. pp. 127 y 128.

(6) Casassus, Juan . Op. Cit.

(7) Ornelas, Carlos. **La descentralización de la educación en México.** En:

``Perspectivas'', No. 65, UNESCO, París, 1988.

(8) Silva, Carlos Rafael. **Características, estrategias y alternativas para enfrentar la crisis de la educación: el caso venezolano.** En: ``Crisis financiera de la educación en América Latina''. CINTERPLAN, Venezuela, 1977. p. 177.

(9) Ornelas, Carlos. Op. Cit.

(10) Vanscoit, Pablo. **Hacia un nuevo esquema de descentralización educativa en México.** Ponencia a la IV Reunión Técnica de REPLAD de UNESCO/ OREALC. SEP. Quito, 1989.

(11) Caetano, M.; J.P. Martins Barata; M. Ceu Estéves; V. Pessoa. **Regionalizacao e poder local.** Lisboa, IED, 1982. En: ``La gestión de la educación a nivel local''. UNESCO, ED/ EPP, 1988, París.

(12) Ver: ``**La Educación**''.

(13) Zapata, Guillermo y Walter Lara. **Estado actual y perspectivas de la planeación y administración de la educación en Colombia.** Ponencia a la IV Reunión Técnica de REPLAD de UNESCO/OREALC. Ministerio de Educación Nacional y Universidad del Valle. Quito, 1989. pp. 19 y 20.

(14) MacGinn Noel y Susan Street. Op. Cit.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Faletto, Enzo: Una discusión sobre la crisis del Estado se puede encontrar en: **La especificidad del Estado en América Latina.** En: Revista de la Cepal No. 38. Santiago, Chile, 1989.

- Hevia, Ricardo. **La política de descentralización de los sistemas de educación básica y media en América Latina. Estado del Arte.** (Borrador de la primera versión, 1989).

- Hevia, Ricardo e Iván Núñez. **Crisis en la relación centralismo descentralización educacional en América Latina.** En: ``Sindicalismo docente, Estado y Educación en América Latina'', PIIE, Santiago de Chile, 1989.

- MacGinn, Noel y Susan Street. **Descentralización educacional: ¿política nacional o lucha de facciones?.** En: ``La Educación'', Revista Interamericana de Desarrollo Educativo, No. 99, 1986. OEA, Washington.

- Ornelas, Carlos. **La descentralización de la educación en México.** En: ``Perspectivas" No. 65. UNESCO, París, 1988.

- Rondinelli, Dennis A.; John R. Nellis; Shabbir G. Cheema. **Decentralization in developing countries.** A review of recent experiences. The World Bank. Staff Working Papers. Number 581. Washington D.C. 1983.

- Sainsaulieu, Renaud. **Sociologie de l'Organization et de l'Entreprise.** Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politques et Dalloz. Paris, 1987.

- Silva, Carlos Rafael. **Características, estrategias y alternativas para enfrentar la crisis de la educación: el caso venezolano.** En: ``Crisis financiera de la educación en América Latina''. CINTERPLAN, Venezuela, 1987. p. 177.

- Tedesco, Juan Carlos. **El rol del Estado en la Educación.** En: ``Perspectivas'' No. XIX:4, 1989, pp. 489 al 511.

- Weiler, Hans. **Education and Power: The politics of educational decentralization in comparative perspective.** Mimeo, 1989.

- Winkler, Donald R. **Decentralization in Education: An Economic Perspective.** The World Bank. Washington D.C. 1988.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACION
PARA EL DESARROLLO (CLAD)

CENTRO DE DOCUMENTACION Y ANALISIS DE INFORMACION (CEDAI)

Apartado Postal 4181 - Caracas 1010-A - Venezuela
Teléfonos: 922395/925953 - Fax: 918427

FORMULARIO DE SUSCRIPCION AÑO 1992

Nombre: _____

Dirección: _____

_____

Apartado Postal: _____ Ciudad: _____

País: _____ Teléfono: _____

Fax: _____ Télex: _____

Para cancelar, favor remitir un cheque no endosable a nombre del CLAD, y enviar a nuestra dirección junto con el formulario.

Suscripción:

☐	**Boletín de Resúmenes**	(4 números al año)
☐	**Información al Día en Gestión Pública**	(10 números al año)
☐	**Selección de Documentos Clave**	(2 números al año)
☐	**Serie Temas de Coyuntura**	(1 número al año)
☐	**Serie Legislación**	(2 números al año)

TARIFAS (Incluye importe de correo aéreo).

	BOLETIN RESUMENES	INFORMACION AL DIA	SELECCION DOC. CLAVE	SERIE TEMAS COYUNTURA	SERIE LEGISLACION
América Latina y el Caribe US$	19	17	15	19	7
Otros Países US$	25	25	20	26	14
Venezuela Bs.	1000	1000	600	400	300

Tarifa rebajada para la suscripción de todos los títulos:

América Latina y el Caribe	US$ 70
Otros Países	US$ 100
Venezuela	Bs. 3000

Las tarifas señaladas sólo cubren una parte del costo total de las publicaciones, dado que el interés fundamental del CLAD es difundirlas ampliamente.

IDRC / CRDI
235573

SELECCIC **CLAVE**

TITULOS PUBLICADOS

	VOL.	No.	TEMAS
(*)	1	1	ADMINISTRACION PUBLICA Y SOCIEDAD
(*)	1	2	EMPRESAS PUBLICAS
(*)	2	1	ESTRATEGIAS INNOVATIVAS DE INTERVENCION ORGANICIONAL
	2	2	GOBIERNO LOCAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA
	3	1	POLITICAS PUBLICAS : METODOLOGIAS DE ANALISIS Y PROBLEMAS DE IMPLEMENTACION
	3	2	CARRERA ADMINISTRATIVA Y SISTEMAS DE PERSONAL : EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS
(*)	4	1	DESBUROCRATIZACION Y SIMPLIFICACION EN AMERICA LATINA - RECIENTES FUNDAMENTOS JURIDICOS-ADMINISTRATIVOS
(*)	4	2	AVANCES DE LA DESCENTRALIZACION EN AMERICA LATINA Y ESPAÑA
(*)	5	1	GESTION DE PROGRAMAS SOCIALES EN AMERICA LATINA
(*)	5	2	SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA - ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS
	6	1	SISTEMAS DE INFORMACION PARA LA ADMINISTRACION PUBLICA : APLICACIONES
	6	2	PRIVATIZACION : EVALUACIONES TEORICAS RECIENTES
	7	1	LA REFORMA DEL ESTADO : ASPECTOS TEORICOS Y EXPERIENCIAS
	7	2	AVANCES RECIENTES EN LA TRANSFORMACION, REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN AMERICA Y ESPAÑA
	8	1	EL MEJORAMIENTO DE LA PRODUCTIVIDAD EN EL SECTOR PUBLICO

(*) Agotado

Nota: El valor de cada ejemplar es de US$ 7,50 ó Bs. 300,00