

POLITICAS SOCIALES Y DE DESARROLLO: ALTERNATIVAS PARA SU INTEGRACION

Jorge Graciarena

En los diversos foros donde se analiza y debate el proceso de desarrollo latinoamericano es cada vez más frecuente escuchar voces clamantes que denuncian el retraso del desarrollo social frente al vigoroso crecimiento reciente de las economías latinoamericanas. Esta temática recurrente distribuye las culpas entre diversos responsables: el Estado, los regímenes políticos, la dependencia externa, las clases sociales y la falta de espíritu empresarial, entre otros.

Ultimamente, se ha puesto un interés particular en la gravitación de las políticas sociales, esto es, en sus alcances y limitaciones intrínsecas y en diversos estilos de desarrollo. En la medida que sus límites son cercanos y, por lo tanto, visibles, la atención se ha dirigido hacia el examen de las soluciones posibles para superar sus notorios constreñimientos. Algunos proponen la solución agregativa que consiste en multiplicar las políticas tratando de que sus objetivos sean cada vez más específicos en relación con grupos determinados y más concretos en los beneficios que distribuyen. Otros, en cambio, reaccionan contra la excesiva sectorialización que fragmenta y desnaturaliza la unidad de las políticas sociales proponiendo conjuntos orgánicos de medidas que se muevan hacia los variados centros estratégicos de un universo social, que suele ser la comunidad o una población estadísticamente determinable (los pobres, por ejemplo).

En cualquier caso, estas alternativas comparten la limitación de ser propuestas que buscan una mayor proyección y eficacia de las políticas sociales mediante arreglos y reordenamientos internos, como si los problemas surgidos en los cuestionamientos que ellas enfrentan fueran explicables en su propio marco.

Nadie niega que es mucho lo que cabe hacer para mejorar el diseño, planificación e implementación de las políticas sociales. Pero nadie puede tampoco afirmar que su crisis actual se genera y agota sólo en su contexto limitado. Es parte de una crisis más general del desarrollismo latinoamericano, como se

ha señalado en otra parte.¹ De ahí que parezcan tener sentido unas rápidas notas que apuntan a este problema más general del desarrollo latinoamericano y de cuya crisis las políticas sociales constituyen una expresión subordinada.

Tal como se las concibe convencionalmente, las políticas sociales tienen su origen en el Estado y son diseñadas e implementadas por éste salvo, claro está, la variada participación que puedan tener otros agentes sociales. Así son una especie del género de las políticas públicas, como lo son, entre otras, las políticas de desarrollo que el mismo Estado pone en práctica. Es justamente a la conexión entre políticas sociales y políticas de desarrollo y al *status* de ambas en las políticas públicas a lo que se prestará atención preferente en estas notas.

Alguien podrá preguntarse por qué comenzar por el Estado. Y bien, la respuesta aunque casi obvia no lo es tanto cuando se tiene en cuenta que, en su origen, las políticas sociales se remontan a una época en que se cuestionaba la equidad del mercado como agente distribuidor de los bienes y servicios producidos por la economía y se comenzaba a aceptar la intervención reguladora del Estado para preservar ciertos bienes sociales como la salud pública, la educación y otros. No es del caso, ahora, prestar atención especial a este punto porque es de sobra conocido en la historia del pensamiento social.

Si cabe señalar, no obstante, que desde tal origen las políticas sociales han sido esencialmente paliativas y compensatorias, quedando por ese carácter relativamente al margen de las políticas públicas y, en especial, de las ahora denominadas políticas o estrategias de desarrollo.

Por regla general, las políticas sociales han sido, y todavía son, en alto grado, elaboraciones apendiculares cuya función central ha sido la corrección de los efectos malignos que produce una determinada estrategia de crecimiento capitalista mediante la asistencia social. Surgen, principalmente, de la tradición humanitarista tan estrechamente ligada a la historia de las varias corrientes del pensamiento liberal y de la ética secular de las iglesias cristianas, que desde el siglo XIX señalaron la necesidad de concurrir en ayuda de los pobres y desamparados del capitalismo.

Por eso, las políticas sociales no están presentes en el *corpus* del pensamiento económico, clásico, que en el caso del liberalismo, sea en su versión manchesteriana, sea en las actuales tendencias neoclásicas de cuño monetarista, dejan la responsabilidad de resolver los problemas sociales al mercado, mediante sus mecanismos de asignación y distribución de ingresos. En tal esquema no hay lugar ni justificación teórica para las políticas sociales. En todo caso, se las acepta como un mal menor siempre que se las aplique transitoriamente. Si finalmente se las admite es por razones más bien altruistas y mientras las fuerzas del mercado se toman el tiempo necesario para alcanzar las soluciones orgánicas requeridas por los fenómenos de retraso e incongruencia real que estos problemas sociales representan. Por eso, las políticas sociales son residuales y subordinadas a las políticas de desarrollo; algo así como un furgón de cola que sigue la marcha del convoy.

¹ Cf. J. Graciarena y R. Franco, *Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981, Parte primera.

Que esto sea así puede percibirse fácilmente en la supeditación de las metas sociales a las económicas en la mayoría de los planes de desarrollo, donde el crecimiento productivo prevalece por sobre todo. La relativa marginación de las políticas sociales se torna aún más evidente cuando se trata de problemas crónicos de subempleo, que son estructurales, pero que se busca resolver con programas de obras públicas o compensaciones monetarias, o de pobreza, en que se aplican medidas paliativas y transitorias a situaciones de evidente fundamento estructural. También es transparente la subordinación de las políticas sociales en situaciones de recesión económica, ya que las medidas de recuperación generalmente ignoran la crisis social desencadenada por aquella.

Esta subordinación y falta de integración de las políticas sociales a las estrategias de crecimiento económico pueden diferir considerablemente de grado según sea el tipo de Estado y de régimen político. No obstante sus variaciones históricas, los estilos de desarrollo prevalecientes en la región han tendido a asignarles fundamentalmente el papel de corregir las consecuencias sociales adversas del modo de crecimiento capitalista.

Esta común desconexión entre estrategias de crecimiento y políticas de desarrollo social suele tener consecuencias contradictorias, cuando, por ejemplo, los efectos del crecimiento productivo resultan más negativos para la equidad que lo que puedan enmendar las políticas sociales. Esto ha estado ocurriendo en más de un país de la región donde se han puesto en práctica estrategias de crecimiento que han generado procesos concentradores de la riqueza, el ingreso, los servicios y la educación, sin que las políticas sociales hayan podido revertir, ni aun compensar, estos efectos socialmente perniciosos.

En estos casos, la ampliación de las políticas sociales no significa necesariamente un cambio en la dirección y el sentido del crecimiento de la economía ni de sus efectos sociales inequitativos. Tampoco eso indica una alteración de su relación subordinada con las estrategias de crecimiento, que ponen sus objetivos incrementalistas en una posición de prioridad frente a las metas sociales.²

Algunos señalan que las políticas económicas son siempre sociales porque producen efectos que llegan a las personas y afectan sus relaciones sociales. Quién podría cuestionar una afirmación que parece evidente por sí misma. Pero lo que cuenta es cómo se distribuyen las cargas del esfuerzo de desarrollo y quiénes reciben sus frutos. Porque cualquier alternativa de crecimiento lleva implícito un patrón distributivo que responde a las preguntas "¿a quiénes, de quiénes y para quiénes?" y que se pone en acción con la dinámica del crecimiento.

² Es importante que quede claro que aquí no se está construyendo un argumento en contra de las políticas sociales en su sentido más restringido, esto es, asistencialista y paliativo. Antes bien, lo que se intenta es fundamentar una posición que jerarquice el *status* de todas las políticas sociales frente al desarrollismo incrementalista que, con pocas excepciones, prevalece en la planificación general y en las políticas públicas de desarrollo. Es innegable que cualquier política social es, en algún grado, beneficiosa, sobre todo cuando está dirigida a aliviar carencias y sufrimientos extremos. Pero no es esto lo que aquí está en cuestión, sino el *status* de la política social en las estrategias de desarrollo; particularmente con vistas a erradicar problemas sociales mediante cambios estructurales descartando, por lo tanto, las soluciones transitorias que sólo procuran mitigar sus efectos mediante diversos paliativos.

to, formando parte inseparable de ella. En el curso de su desarrollo puede modificarse por efecto de diversas presiones sociales, empero sus márgenes de variación serán tan estrechos como lo permita la estrategia de crecimiento que se implementa y que constituye un foco especial de atención del Estado y de las fuerzas sociales dominantes. Se trata, ciertamente, de un asunto político de la mayor magnitud.

Los problemas de la distribución social se encuentran siempre entre los más sensibles y, por lo tanto, difíciles de manejar por parte del Estado dentro de los márgenes de posibilidad política de que dispone. Porque, en realidad, cuando se debaten públicamente las estrategias de crecimiento, uno de los tópicos más candentes es el relativo a cuáles serán sus efectos sobre la distribución social y cómo afectarán a los diversos sectores involucrados. Cuando se trata del ingreso, la gente quiere saber cuánto recibirá para organizar sus expectativas de consumo e inversión y juzgar la equidad del proceso. De ahí la candente preocupación que suscitan las políticas sociales en cuanto a sus costos y a su capacidad para modificar, en un sentido o en otro, la distribución social implícita en un esquema de crecimiento. Por eso, los problemas de la distribución social tienen más amplia acogida en los debates políticos que los de crecimiento, aunque las secuencias de determinación asignen a las modalidades de éste precedencia sobre aquélla. Se suele discutir lo más ostensible e inmediato, aunque pueda no ser lo más importante.

Una manera de resolver esta frecuente antinomia entre políticas de crecimiento económico y desarrollo social es la de incorporarlas como parte de un proyecto más amplio que las integre con las transformaciones estructurales que sean necesarias para hacerlas compatibles. Porque, como ya fue aludido, las políticas sociales serán sólo epidérmicamente efectivas a menos que vayan acompañadas y sean apoyadas por cambios estructurales convergentes y por una activa movilización social en el mismo sentido. En efecto, las políticas sociales podrán consolidar sus consecuencias siempre que se produzcan transformaciones concordantes y paralelas en los patrones de participación y actividad económica y en las pautas distributivas básicas. Y esto porque sólo así se podrá reordenar la correlación de fuerzas dominantes.

En última instancia, lo que puede resolver estos problemas sociales es una nueva y positiva relación de poder. Por ejemplo, las medidas paliativas de la pobreza que no persigan al mismo tiempo la inserción estructural y la participación social de los pobres, proporcionándoles los recursos necesarios para incrementar su poder social (concientización, capacitación, organización, movilización), sólo pueden tener muy limitadas consecuencias en el medio y largo plazo. Hasta puede ocurrir —como ha sido señalado— que los paliativos sean contraproducentes, en la medida que tiendan a perpetuar los fundamentos estructurales de la condición de pobreza.

Una conclusión de gran importancia —que repite una afirmación inicial— es que no todo tipo o esquema de crecimiento productivo asegura el desarrollo social, tal como han definido al desarrollo integrado la Estrategia Internacional del Desarrollo y la CEPAL. Un estilo de desarrollo integrado tendría que contribuir en primer lugar a resolver el problema de la heterogeneidad estructural, elevando la productividad de los sectores rezagados y su ingreso medio, mediante la modernización de sus estructuras productivas (tecnología, capitalización,

capacitación, organización). Cabe tener en cuenta que en estos sectores de baja productividad, también llamados "informales" cuando son urbanos y "campesinos" en el medio rural, se concentra la gran mayoría de la población con problemas sociales y que la raíz de éstos se encuentra en las condiciones de subempleo y bajos ingresos que caracterizan al sector. Sin embargo, estos productores precarios poseen una gran importancia económica como abastecedores de productos para el mercado interno y consumo popular, principalmente de alimentos y otros bienes-salario.

Ha sido sólo muy recientemente que se ha reconocido esta significativa función económica que llevan a cabo al incorporárselos a programas de desarrollo más comprensivos, que consideran en un mismo plano sus necesidades económicas y sociales. Para mencionar lo más evidente basta recordar los programas para poner en práctica sistemas alimenticios que procuran elevar la oferta de productos y mejorar la condición social de los campesinos por medio de una combinación de políticas de desarrollo económico (destinadas principalmente a aumentar su productividad e ingreso) con políticas sociales encaminadas a una mejora sustancial de su bienestar familiar.

La expansión de la oferta interna de productos de demanda popular (particularmente para satisfacción de necesidades básicas) requiere, sin duda, una redistribución de los flujos de ingreso, elevando las rentas medias de estos sectores. Esto podría conseguirse, en gran parte, a través de políticas de desarrollo adecuadas, que procuren elevar la productividad de las empresas familiares, pequeñas y medias, e incrementar su rentabilidad e ingreso, integrándolas orgánicamente con el conjunto de la economía.

De la manera que corresponda en cada caso, toda política social orgánica tiene que atacar de frente el problema de la heterogeneidad estructural, buscando la creación de empleos estables y productivos, la redistribución de ingresos y el bienestar de los sectores populares, a través de una política de desarrollo donde las metas económicas y sociales estén intrínsecamente unidas. Una política social de este tipo atiende al desarrollo en su sentido integral, o sea, con la óptica de ver al desposeído como productor, efectivo o potencial, no menos que como necesitado y, también, como sujeto político activo.

Este tiene que ser, por fuerza, un enfoque problemático y concreto. Una política social apropiada en este sentido comienza relevando los problemas de un sector particular, tanto los de desarrollo como los sociales y políticos. Su diagnóstico requiere establecer las conexiones y secuencias entre unos y otros para estar así en condiciones de diseñar una estrategia global que incluya medidas de desarrollo y transformación productiva junto con una política social de manera que se apoyen mutuamente. Esto es lo que puede considerarse una política social orgánica, pues lo es en el sentido ya indicado y, también, porque intenta eliminar los fundamentos originarios de las situaciones de improductividad y carencia de los sectores desposeídos que son las fuentes principales de su postergación social.

Queda aún un problema mayor, que no sería justo dejar de lado. Quizás, la cuestión más seria que suscitan las políticas sociales sea la verticalidad asistencialista. Provieniendo del Estado y de otras instituciones benefactoras, son diseñadas y aplicadas sin que prácticamente haya participación alguna de los interesados en la gestación y aplicación de las políticas mismas. Si éstos per-

manecen, en la mayor parte de los casos, en una posición de casi completa pasividad es porque los esquemas de desarrollo social se conciben con criterios autoritarios y son puestos en práctica por medios burocráticos. A las carencias de recursos económicos, éstas prácticas suman la indigencia social de no participación, todo lo cual acentúa la sensación de impotencia que caracteriza a los desposeídos.

No tendría sentido repasar ahora las críticas dirigidas contra estos esquemas paternalistas, pero no está de más anotar que, en una perspectiva relacional, esta concepción y práctica de la asistencia constituye una negación de lo que acaso sea el núcleo esencial del desarrollo social, esto es, la integración de los sectores marginalizados a las estructuras fundamentales de la sociedad, mediante su participación social activa.

Toda política social que no requiera para su concreción de la movilización y participación efectiva de los propios interesados, aparte de negar sus justificaciones más profundas, corre el riesgo, además, de producir consecuencias secundarias que desnaturalicen sus finalidades manifiestas. Al respecto, hay mucha evidencia que indica la existencia de desviaciones en los procesos de implementación de políticas sociales que desvirtúan sus propósitos por la ausencia de participación popular. Pero hay más. Aunque los objetivos de las políticas sociales puedan ser puntuales y meramente correctivos el sentido ético que los anima no puede ser ajeno a los efectos de transformación social que con ellas es posible producir en los sectores desposeídos y marginalizados, convirtiéndolos en actores de su propio destino. La significación de la participación social en la integración de políticas de crecimiento y desarrollo social no podría ser exagerada en modo alguno.

Políticas económicas y políticas sociales: una recapitulación

Cuando se afirma la desconexión orgánica entre política económica y política social, hay varios condicionantes y supuestos que es menester recordar.

En primer lugar, por la lógica del desarrollo capitalista, los objetivos manifiestos de la política económica se justifican por sí mismos, ya que procuran el crecimiento productivo como un objetivo autónomo, que es anterior y prevalente frente a cualquier meta social. Sin embargo, toda política económica contiene una pauta de distribución social implícita cuyas orientaciones principales postulan un determinado modelo societal, pues tiende a la concentración de sus beneficios en los mismos sectores sociales y económicos que constituyen su base de poder político.

De ahí se sigue que todo perfil productivo está determinado por la demanda monetaria y ésta, a su vez, por la previa distribución de ingresos. Esta combinación de productos, al realizarse, tiende a perpetuar la presente distribución social, ya que siendo el mercado el nexo entre oferta de productos y demanda monetaria la rentabilidad de los productores dependerá de la composición de ésta, o sea, de la distribución social.

Para corregir estas distorsiones sociales se diseña una política social que se implementa independientemente, y cuyos fines y metas pueden (o suelen) ser contradictorios, cuando no antagónicos, con los de la política económica oficial

y de su distribución social implícita. Este es, ciertamente, el caso de las políticas sociales compensatorias que procuran paliar las distorsiones distributivas, que —como se ha visto— derivan del funcionamiento del mercado y de las fuerzas sociales que en él actúan con recursos y potencialidades bien diferenciados por su propiedad e ingresos.

Por lo tanto, el resultado natural es que las políticas sociales están desmembradas del *corpus* principal de la planificación del desarrollo. No pueden ofrecer más que paliativos de alcance limitado, tanto por la magnitud de los recursos disponibles como por el hecho de que carecen de capacidad suficiente para corregir las consecuencias sociales de los actuales procesos de desarrollo económico, que en variable medida son indeseables para el desarrollo social, pues recrean las situaciones que se procura superar con el concurso de las políticas sociales.

Por eso mismo, se dijo antes que no toda política de crecimiento genera desarrollo social. Más aún, crecimiento y desarrollo pueden ser dos procesos divergentes y antagónicos. Cuando es así las políticas sociales son sólo paliativas y residuales, y su impacto puede ser fácilmente reversible por los efectos o necesidades del crecimiento productivo y la gravitación de las fuerzas del atraso y las desigualdades sociales. Este ha sido el curso del desarrollo reciente en buena parte de los países de la región.

Sin embargo, hay que señalar enfáticamente que las políticas de crecimiento y desarrollo social no son necesariamente incompatibles. Al contrario, pueden ser complementarias si están integradas en una estrategia de conjunto que las concilie apelando a perspectivas recíprocas, esto es, que enfoquen las necesidades del crecimiento en su relación con el desarrollo social y a la inversa. En ninguna circunstancia las metas sociales básicas deben quedar supeditadas a las prioridades del crecimiento de la economía, más aún si se trata de medidas para superar un estado de depresión económica, pues las cargas sociales de la recesión deben ser equitativamente distribuidas.

Para consolidar un efectivo desarrollo social, será menester que la estrategia conjunta apunte a la transformación de las estructuras heterogéneas y diferenciadoras que están en las raíces de los mayores y más difundidos problemas sociales de la región (desnutrición, subempleo generalizado, bajos ingresos, analfabetismo, pobreza). También será necesaria una permanente función reguladora sobre la operación de las fuerzas del mercado, porque cuando quedan libradas a su lógica real favorecen la acumulación de propiedad e ingresos. La capacidad de los mecanismos planificadores dependerá de su apertura a la participación y al control social. Una planificación autoritaria no garantiza necesariamente mayores grados de justicia distributiva y desarrollo social.

Por último, no puede eludirse el hecho de que la desigualdad social es, en el fondo, un problema de distribución de poder en la sociedad o, si se prefiere, un problema político en su sentido más genuino. Por eso, cualquier progreso en materia de desarrollo integrado debe ser un movimiento hacia una sociedad auténticamente participativa y un régimen político pluralista y abierto, esto es, hacia una sociedad democrática.