

PROYECTO DE POLITICA SOCIAL (ARG 86/035 Y RLA 86/004)

MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL DE LA NACION
PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

POBREZA Y POLITICA SOCIAL. DISCUSION TEORICA
Y CRITERIOS DE INTERVENCION

EMILIO TENTI
ANDRES VASILADIS

POBREZA Y POLITICA SOCIAL. DISCUSION TEORICA
Y CRITERIOS DE ESTRATEGIA

Introducción

1. Primera Parte: Discusión teórica
- 1.1 Teorías y Estrategias de intervención
- 1.2 El concepto de riesgo como criterio de política social
- 1.3 Críticas y propuestas del enfoque neo-liberal
- 1.4 Los "nuevos pobres" del capitalismo
- 1.5 Voluntariado y nuevas necesidades sociales
- 1.6 Tipos de participación
- 1.7 Participación y descentralización del Estado
2. Segunda Parte: Experiencias y criterios de política
- 2.1 La acción social en los Estados Unidos
- 2.1.1 Guerra contra la pobreza: principales programas
- 2.1.2 Programas de Seguridad Social monetarios
- 2.1.3 Programas de Asistencia Pública
- 2.1.4 Asistencia en Especie
- 2.1.5 Evaluación
- 2.2 El enfoque de la CEPAL
- 2.2.1 Supuestos básicos
- 2.2.2 Criterios de política económica
- 2.2.3 Políticas Sociales

Introducción:

Una primera revisión general de la literatura consagrada al tema de las políticas específicamente orientadas a combatir las situaciones de pobreza indica que se trata de un campo extremadamente diversificado de posiciones e intereses, de formas de concebir los problemas y también modos distintos de enfrentarlos y resolverlos. La misma situación se presenta cuando se trata de evaluar los impactos o efectos de determinadas políticas y estrategias técnicas de intervención. Esta operación no se reduce de ningún modo a la aplicación de una metodología neutra. Toda evaluación pone en funcionamiento valores e intereses que no siempre aparecen en forma explícita. La mayor parte del tiempo tienden a ocultarse detrás de una supuesta racionalidad técnica y por lo tanto independiente de las consideraciones de orden ideológico-político.

Sería por demás ingenuo querer clasificar en forma simple las políticas y enfoques relacionados con la pobreza en función de sus propias características intrínsecas. Toda estrategia o procedimiento tiene un valor y una eficacia que depende de las condiciones sociales de su aplicación. Sería vano, por lo tanto, pretender señalar "la mejor" forma de intervención para resolver el tema de la pobreza "en general".

Cada política específica, además de sus propias características objetivas (recursos, procedimientos, agentes, cobertura, etc.) que pueden ser consideradas y medidas en forma relativamente sencilla, posee otras cualidades que derivan del hecho de ser objetos sociales, esto es, percibidos como tales por los sujetos interesados. Estas últimas cualidades "asignadas" en el juego social y en la competencia entre visiones alternativas definen su sentido y su valor social. La mayoría de las veces una política adquiere su

significado a través de un proceso conflictivo donde intervienen diversos actores, los cuales funcionan con sus propios sistemas de percepción.

En este documento se intentará, por una parte, sintetizar las grandes alternativas de tratamiento del problema de la pobreza y por la otra, reconstruir los términos fundamentales de la polémica que se ha desarrollado alrededor de la evaluación de estas alternativas así como acerca de las principales condiciones que determinan su éxito o su fracaso.

El contenido de este trabajo se divide en dos partes. En la primera se recuperan algunos términos del debate contemporáneo acerca de la pobreza y de las estrategias adecuadas para superarla, que se ha desarrollado en el contexto de los países del capitalismo avanzado. De este modo se revisan los paradigmas individualistas clásicos y los enfoques acerca de la pobreza como "mal social" que afecta al conjunto de la sociedad y que por lo tanto se constituye en asunto de Estado. En términos más contemporáneos se discuten las tesis y propuestas neo-liberales que se montan sobre la crisis de las instituciones del Estado Bienestar que se fueron desarrollando paralelamente a la expansión de la noción del derecho social. Por último se presentan algunas apreciaciones y propuestas que se asientan en el fortalecimiento de los mecanismos participativos y las iniciativas sociales autónomas en la solución de los nuevos problemas sociales de las sociedades capitalistas avanzadas.

En la segunda parte se describen los principales programas de lucha contra la pobreza desarrollados en los Estados Unidos. También se sintetizan algunas apreciaciones acerca del significado y alcances de los mismos.

Por último se incluye una síntesis de las posiciones sustentadas por la CEPAL respecto de las estrategias más

adecuadas para enfrentar con éxito el problema de la pobreza en el contexto de los países latinoamericanos.

PRIMERA PARTE: ELEMENTOS TEORICOS

1.1 Teorías y Estrategias de Intervención

Algunos sostienen que la falta de información y análisis previos y teóricamente orientados quizás explique en parte, el fracaso o bien los efectos contrarios que muchas veces se alcanzan con determinados programas de acción social (SIEBER S.D., 1981). Otros autores especifican que el papel de la investigación social consiste más en el esclarecimiento de los problemas que en el diseño de las soluciones técnicas pertinentes (BULMER M. 1982). En general, todos los análisis insisten en establecer una cierta relación entre el conocimiento acerca del problema social y las estrategias o políticas implantadas para resolverlo (WALES D.S. 1978 y JONES B.J.1984).

En general se tiene la impresión de que son escasos los aportes de la investigación social a la política social. En verdad este problema remite al tema más general de la relación entre conocimiento y práctica, entre saber y poder. La investigación para la toma de decisiones respecto de la solución del problema social tiene una particularidad: es un conocimiento producido para ser útil y su valor se mide predominantemente con ese criterio y no con el exclusivo y clásico criterio epistemológico de la verdad.

En efecto, el conocimiento para la toma de decisiones debe poseer otras características además de ser verdadero, debe ser oportuno, es decir, producido a tiempo y comunicable, en especial para quienes tienen la responsabilidad político-administrativa de la concepción y gestión de los programas sociales. La claridad de la comunicación entre investigadores y políticos supone una explicitación, por parte de los primeros, de los supuestos e intereses teórico-ideológicos que los animan (SMITH B.N.P. 1981).

La relación entre teoría y política social se manifiesta en forma particularmente evidente cuando se trata de definir el problema social como prerequisite para la elaboración e implementación de una política determinada. En esta definición intervienen distintos intereses, no sólo ideológicos, sino también teóricos y técnicos. Los problemas sociales no están dados en la realidad, listos para ser descubiertos, medidos, evaluados, explicados, etc. No se debe presumir el consenso cuando se trata del análisis de problemas sociales. Más bien sucede todo lo contrario. El campo de investigación de problemas sociales, así como el de la evaluación de políticas particulares es un campo de luchas donde permanentemente se enfrentan distintos sistemas de percepción y valoración (HAINES H.H., 1979) HASTINGS W.W., 1979). No se trata solo de lucha entre distintas soluciones técnicas sino entre distintos intereses subjetivos y objetivos, inscriptos en los mismos sistemas de percepción o teorías. Los mismos datos con que generalmente se mide el problema social (los indicadores e índices construidos por los especialistas) son construidos a partir de un "programa de percepción" que permita "ver" cierta dimensión de la realidad al mismo tiempo que oculta otras (HANFT R.S. 1981).

Desde este punto de vista, cada teoría del problema y la política social devela y oculta algo al mismo tiempo. Esto explica que muchas veces las construcciones de los especialistas en ciencias sociales sirven para "mostrar" a la opinión pública, o a los cuadros político-administrativos de la sociedad, la existencia de determinado problema social que hasta entonces solo tenía una existencia objetiva, y que por lo tanto quedaba fuera del alcance de la conciencia y la percepción social. En la construcción del problema social, entonces, intervienen tanto las formulaciones discursivas de los intelectuales como la voluntad y la capacidad política de imponerlo socialmente como tal y de incluirlo en la agenda de los que tienen capacidad de tomar decisiones al respecto. (WESTRUM R., 1982).

Según esta perspectiva, el campo de los discursos acerca de la política social se caracteriza por la competencia y el

conflicto entre distintos paradigmas o lenguajes que, en forma mediada, expresan distintos intereses sociales. Frente a cada gran tema relacionado con el bienestar se encuentran distintos planteamientos a veces opuestos y antagónicos (STEINBERGER P.J 1980).

Detrás de cada estrategia de intervención, de cada modelo de política social, existe en forma implícita o explícita una teoría o concepción de la pobreza. Cuando alguien propone un tipo de solución como la solución "adecuada" para determinado problema es porque tiene al mismo tiempo una respuesta teórica para el mismo. La propia definición de la pobreza y la explicación que se proponga, esto es, su diagnóstico, es un prerequisite lógico de cualquier política eficaz. El "remedio" que se aplique debe ser pertinente al "mal" que se trata de eliminar.

Cabe recordar que en las primeras fases del desarrollo del Estado-nación moderno el predominio de una concepción exclusivamente moral de la pobreza sustentó todo un conjunto de acciones públicas claramente orientadas a incidir sobre el plano de las conductas y valores de los pobres.

Gran parte de los programas de lucha contra la pobreza en el contexto norteamericano se basan en dos paradigmas teóricos de la pobreza (JONES B.J., 1984). El primero se define como "culturalista" en tanto y en cuanto afirma que los pobres son tales en virtud de que comparten un conjunto de actitudes y valores comunes. Según esta concepción, lo que define a la pobreza es la "existencia de una presencia y un estilo de vida radicalmente orientado hacia el presente y que no asigna ningún valor al trabajo, al sacrificio, la autorealización o el servicio de la familia, los amigos o la comunidad. La orientación centrada en el presente y no la falta de ingreso o bienestar es la causa principal de la pobreza" (BANFIELD E., 1974, pag. 87).

La pasividad, el fatalismo, el irracionalismo, la imprevisión, el desinterés en el trabajo, la inconstancia y otros valores similares y asociados caracterizarían la "cultura de los pobres", causa primera del estado social que padecen.

Una explicación alternativa es la denominada "situacionista". Según ésta, los valores y prácticas de los pobres son respuestas racionales que cada individuo da frente a las oportunidades objetivas que caracterizan su contexto existencial. De acuerdo con esta concepción no existiría una cultura propia de los pobres sino un conjunto de respuestas "racionales" a las distintas situaciones de vida de los individuos. Estas respuestas serían el resultado de un cálculo que harían los sujetos entre alternativas de acción que le son ofrecidas por el lugar que ocupan en la sociedad.

En ambos casos se trata de sistemas explicativos que eluden una explicación estructural del fenómeno. Por otro lado, comparten una característica común: la pobreza es un fenómeno individual. Es un asunto de valores y cultura (en el primer caso) o bien de "cálculo" racional (en el segundo). Estas concepciones, en términos generales permean la forma tradicional de encarar socialmente el problema de la pobreza en los Estados Unidos.

Cabe señalar que estos discursos "científicos" acerca de la pobreza constituyen, en cierto sentido una racionalización de la vieja ideología propia de la primera etapa del desarrollo de los países capitalistas. Aquí prevalecía una concepción moralizante de la pobreza. Esta constituye un fenómeno que afecta a ciertos individuos que no están en condiciones de integrarse al mercado de trabajo capitalista. De hecho la organización racional del mercado no asegura la subsistencia del conjunto de la población. En consecuencia, la mendicidad ("nombre" de la pobreza en la sociedad feudal) se transforma en pauperismo. Ante este fenómeno la respuesta liberal típica consistía en definir a la pobreza como un resultado inevitable de las nuevas relaciones sociales capitalistas. En esta primera etapa se diseña un discurso y una estrategia de administración de la pobreza cuyos rasgos estructurales

aun perduran en muchos programas de acción social de los países capitalistas avanzados y del Tercer Mundo. En síntesis, se trata de una acción social que combina caridad privada con beneficencia pública y que tiende a definir la relación entre el que da (Estado o instancia privada) y el que recibe como una relación de tutela. Desde este punto de vista la política hacia los pobres consiste en una serie de intervenciones puntuales, aleatorias, descentralizadas y basadas en la voluntad (o el deber) del que otorga el auxilio y no en un derecho de quien lo recibe.

1.2 El concepto de riesgo como criterio de política social

Una ligera revisión de la génesis y desarrollo del concepto de riesgo en la tradición cultural europea permitirá reconstruir otro paradigma ideológico y otra estrategia típica de administrar el tema de la pobreza en los países de Occidente.

La idea de riesgo surge como consecuencia del desarrollo de la civilización industrial y urbana y de las tecnologías ligadas al cálculo de probabilidades.

Algunos ven en el filósofo alemán G.W. Leibniz un precursor de la idea de "welfare state". (ALLO, E., 1984). En un artículo escrito a fines del siglo XVII ("Über assecuranzen") argumenta en favor de la institución de un seguro orientado a repartir entre los miembros de la sociedad las pérdidas y las ganancias que eventualmente se pudieran presentar. El objetivo político es conjurar el azar mediante las posibilidades del arte combinatorio, el cálculo de probabilidades. Con la idea del seguro se instituye un orden de colaboración común en beneficio de la totalidad social. El estado de bienes (wohlfahrtstaat) sería el resultado de una política de seguros sociales financiada mediante aportes individuales no obligatorios y administrados por un organismo del Estado. En el origen está la idea, el proyecto. Pasarán muchos años antes de que se esbozen experiencias prácticas en ese sentido.

El concepto matemático de probabilidad reemplazará progresivamente a las viejas nociones de "suerte", "fortuna", "destino", etc. y permitirá el surgimiento de las ciencias sociales modernas productoras de saber útil, saber para gobernar. Con esta nueva tecnología los problemas sociales serán contruidos según una nueva racionalidad. Esta indicará una nueva forma de intervención: el seguro social.

Desde esta perspectiva totalizadora, y a diferencia de la tradición individualista, el mal social no se reduce a los individuos "peligrosos". El cálculo de probabilidades permitirá construir un nuevo objeto de conocimiento social: la co-

lectividad, la masa e instituye la primacía del todo sobre sus elementos constitutivos. Esta misma idea se desarrollará en la teoría sociológica clásica. Durkheim es extremadamente claro al respecto. Esta idea entrará en conflicto con la racionalidad de la política liberal.

Este desarrollo acarreará una descalificación de las políticas de moralización cuya lógica suponía un cambio social mediante una acción individual, tal como se manifiesta todavía hoy en el contexto de la concepción norteamericana de la acción social. En consecuencia la política y la transformación social se obtiene no tanto actuando sobre los individuos sino sobre el "medio" o las "causas estructurales de los males sociales", o en otras palabras, sobre la misma sociedad. Esta constituye una tradición ideológica bien definida que compete con el paradigma individualista para orientar la formulación de políticas sociales.

La noción de riesgo es una construcción mental. Todo puede ser constituido como riesgo "la noción de riesgo debe ser declinada con la de chance, hazard, probabilidad, eventualidad por una parte y de pérdida o daño por la otra. En el cruce entre estas dos series se encuentra la noción de accidente" (EWALD F. 1986, pag. 173).

Es interesante notar que el riesgo tiene dos características básicas: por un lado es calculable. En efecto, para que un acontecimiento se convierta en riesgo es preciso que se pueda evaluar su probabilidad. Por otro lado es colectivo: mientras que el accidente en tanto es daño, desgracia y sufrimiento es individual, el riesgo de accidente concierne a una población y por lo tanto es una característica de un conjunto de individuos. De allí que la técnica del seguro opera una socialización de los riesgos de una población y constituye a cada individuo en parte de un todo. En realidad individualiza a partir del todo. Esto es distinto del esquema de la responsabilidad jurídica y de la idea de culpa. Aquí el accidente aísla e individualiza a la víctima y a su autor. El accidente es siempre una excepción que distingue. El riesgo, en cambio es de toda

la población, nadie puede pretender estar fuera de él.

Progresivamente la idea del seguro va ganando el espacio del Estado. Se convertirá en una forma de gestión social. La sociedad convierte en un asociación mutua contra todo tipo de riesgos. "Del riesgo del ataque nace la necesidad de la defensa". Esta surge como necesaria para la conservación de la especie y no por un deber moral. Desde entonces "gouverner c'est prévoir" como dirán los franceses.

Sobre estos supuestos se montará una nueva forma de entender la política social. El socorro a los pobres, enfermos, desheredados, etc., tendrá un justificativo extra moral casi "científico". Esto es lo que está detrás de la idea del "derecho a la vida" y de los "derechos sociales", conceptos ajenos a la tradición liberal e individualista. Según ésta nadie está jurídicamente obligado a hacer el bien. Esta era, en todo caso, una obligación moral. Lo que sí se sancionaba jurídicamente era el precepto de no causar daño a otro.

Como resultado de este proceso, el Estado se encuentra con una nueva responsabilidad: tiene que repartir las cargas y los beneficios de la "empresa social". Para ello se introduce la idea de la solidaridad social y un nuevo concepto de obligación que fundará un nuevo orden jurídico. A partir de entonces a cada hombre "el simple hecho de existir le da derechos, lo hace acreedor; por otro lado y correlativamente, la obligación de no causar daño a los otros se refuerza con la obligación mucho más positiva de contribuir a su realización" (EWALD, F., op., cit., pag., 349).

De este modo se elimina el límite entre la esfera moral y la jurídica, tan claramente establecido en la doctrina liberal clásica. Esta unificación entre derechos y deberes en el derecho social se encuentra en la encrucijada de diversos procesos económico-sociales (desarrollo del capitalismo industrial y aparición del problema social), políticos (expansión de la república democrática) filosóficos (surgimiento del positivismo y su impacto en las ciencias humanas).

Como resultado surge una nueva epistemología que se resume en los siguientes postulados básicos:

- a.- el todo existe independientemente de las partes y es más que la suma de las partes, tiene un existencia y leyes de desarrollo sui generis;
- b.- toda parte es parte de un todo. Para estudiar una parte hay que partir del todo. El es primero. El individuo surge como "individuación". Es una construcción ex-post;
- c.- los individuos tienen una doble existencia. Como individuos tienen la ilusión de la conciencia y la libertad. Como partes de un todo obedecen a sus leyes.

Hacia fines del siglo pasado los juristas franceses emprendían la tarea de reconstruir el derecho a partir de la noción de riesgo, desplazando así las tradicionales figuras de la culpa (por la de accidente) y la responsabilidad. La culpa es una noción que queda limitada en el ámbito del derecho penal. La responsabilidad se traslada del individuo a la sociedad.

En consecuencia, aunque los daños o perjuicios siguen siendo individuales, es la sociedad la que se hace responsable del reparto de los costos. En síntesis, el nuevo programa del derecho social consiste en un "ideal de justicia puramente repartidora que excluye todo elemento de penalidad; en su técnica: socialización de los daños y reparto de los riesgos según el principio de solidaridad o de mutualidad; en sus efectos: modificación de la incidencia del azar y el destino en función de la equidad" (EWALD F., op., cit., pag., 356).

El concepto de mal social, que se ejemplifica perfectamente en la enfermedad contagiosa (constituída a partir de los descubrimientos de Pasteur en Francia) sirve para fundar la moral positiva de la solidaridad. La existencia del hecho del contagio obliga a repensar las relaciones interindividuales como interdependientes y como objeto de intervención y reforma. El orden natural ya no es algo que es preciso respetar,

sino reconstruir. Esta argumentación se enfrenta radicalmente con las políticas liberales que exigían un respeto permanente por el orden natural. El descubrimiento de las solidaridades impide que se mantenga este criterio. De ahora en más "la sociedad deberá construirse contra natura".

Contra los males sociales ya no sirven los combates individuales de la vieja estrategia de previsión. El combate es social por la objetividad misma del problema que hay que resolver. He aquí el fundamento de una moral social positiva: "la búsqueda de mi propio bien me obliga a querer el bien de los otros". Ya no se requieren otros argumentos (como por ejemplo la idea de Dios) para hacer el bien. El combate compromete a todos y a todo el devenir del ciclo reproductivo. El primer paradigma práctico de esta lógica fue la lucha contra la tuberculosis. Hoy se reproduce en el discurso y las prácticas con que se combate al SIDA.

La lucha contra el "mal social" no tiene treguas. Se extiende en el tiempo (comienza antes de nacer y termina con la muerte) y en el espacio, puesto que hay que influir sobre el "medio" para impedir (y atacar) la generación y la difusión del mal. De allí la higienización del espacio donde transcurre la vida del hombre: el hogar, los espacios públicos, las fábricas, las oficinas, las escuelas, etc. El riesgo está presente en todas partes y siempre; su actualidad está en su carácter eventual. Se trata de un combate que excede la voluntad y los recursos del individuo. Este debe delegar en una instancia exterior su propia soberanía. Esta instancia es el Estado, a ella le corresponderá la tarea de "administrar la población" (FOUCAULT, M. 1981). La población sometida a riesgo se constituye en el nuevo objeto de la política social. Demás está decir que esta población está constituida preferentemente por aquellos sujetos que ocupan los niveles más bajos de la pirámide social.

Estas poblaciones objeto son las que ahora están en la mira. Para ser alcanzados necesitan ser estudiadas con el más mínimo detalle. Y conocer es clasificar, tipificar con base en características o factores que se expresan en distribuciones estadísticas. Por eso los pobre comienzan a ser vigilados.

Un paso más allá hacia el desarrollo de la noción de riesgo viene dado con la propuesta del eugenismo y las estrategias de esterilización que suponen el carácter hereditario del riesgo. Esta vía queda desacreditada socialmente luego de su utilización masiva por parte del nazismo en Alemania.

Para desarrollar en gran escala una actitud preventiva es preciso saltar las barreras de la relación directa entre el sujeto enfermo (o alienado, carenciado, etc.) y el sujeto curador (médico, asistente social, etc.). Esto produce una separación entre la función técnica del especialista de la gestión administrativa del burócrata. "Este cambio se produce cuando se autonomiza la noción de riesgo de la noción de peligro. El riesgo no es el resultado de la presencia de un peligro preciso, propio de un individuo o grupo concreto. Es un efecto de la interrelación de datos abstractos o factores que hacen más o menos probable el acontecer de comportamientos indeseables". (CASTEL R., 122).

Existen múltiples programas que sirven para ejemplificar esta lógica. Este es el caso del GAMIN (programa de gestión automatizada materno-infantil, de Francia). Mediante este sistema de información, cada niño que nace es sometido a una serie de exámenes sistemáticos (luego de nacer, meses después y a los dos años). Estos exámenes permiten detectar todas las anomalías posibles originadas en características de la madre o del niño, tanto de orden físico como psíquico o social. Con esta información es posible asociar factores e identificar situaciones de riesgo (por ejemplo, ser hijo de una madre soltera de 17 años, obrera, con embarazos anteriores frustrados). Una vez detectado o "deducido" el caso de riesgo se envía un asistente social para inspeccionar la situación, obtener mayor información y eventualmente tipificar el problema. La presencia conjunta de una serie de factores puede configurar una situación de riesgo que es denunciada inmediatamente por los sistemas de procesamiento de información.

Estas políticas preventivas permiten ejercer una nueva modalidad de vigilancia: el seguimiento sistemático. Se trata de una vigilancia porque el objetivo de estas prácticas consiste en anticipar y prevenir la aparición de acontecimientos indeseables de todo tipo (enfermedad, anomalía, comportamiento desviado, etc). Pero es una vigilancia que elimina la presencia física y real del vigilante y la relación material con el "paciente" o "necesitado". Esta presencia, aún en la forma sutil del panóptico, era un requisito indispensable de todas las tecnologías clásicas de vigilancia. Ahora, las nuevas tecnologías de tratamiento de la información permiten ejercer una vigilancia y un control masivo, integral y "científico".

Desde esta perspectiva, intervenir no tiene como objetivo inmediato "curar", "corregir" o "satisfacer una necesidad" de algún sujeto, porque simplemente no existen sujetos. En su lugar se han instalado los factores, las variables, las correlaciones estadísticas entre elementos heterogéneos que se consideran como susceptibles de producir situaciones de riesgo.

En realidad, se trata de una lógica que "otorga a la sospecha la dignidad científica de un cálculo de probabilidades"; (CASTEL R., 1983, op. cit. pag. 123). Para ser sospechoso ya no es necesario manifestar síntomas de peligrosidad o anomalía, basta presentar algunas particularidades que los especialistas responsables de la definición de las políticas han construido como factores de riesgo.

Este nuevo espacio de riesgo multiplica las posibilidades y estrategias de intervención. En efecto, "las ideologías modernas de la prevención forman parte del gran sueño tecnocrático racionalizador, del control absoluto del accidente, concebido como irrupción de los imprevistos" (CASTEL, R., 1983, op. cit. pag. 123). En nombre del mito de la erradicación absoluta del riesgo, constituyen en "poblaciones objeto" de nuevas intervenciones preventivas. De este modo va tomando forma la realización del sueño de la gran utopía higienista y el poder no menos absoluto de la planificadores-tecnócratas.

Esta nueva estrategia preventiva que se ha hecho posible gracias al desarrollo de los medios de recolección, almacenamiento y análisis de información no deja de tener sus implicaciones prácticas y políticas.

La primera es la disociación entre el diagnóstico y el tratamiento. El especialista interviene como experto evaluador que sirve para marcar al individuo y para otorgarle un perfil que sirva para clasificarlo en una columna determinada. Con base en este diagnóstico del experto, el cliente es asignado administrativamente a un servicio. De modo que un determinado conjunto de individuos vistos por un experto no es seguido y asistido por ellos. La gestión de la poblaciones-clientes se vuelve autónoma de los expertos. En otras palabras, unos son los que conciben, diseñan, administran y evalúan los sistemas de prestación y otros son los especialistas que prestan los servicios concretos. Estos especialistas, generalmente están subordinados al grupo de los administradores.

El operador práctico de campo (médicos, asistentes sociales, arquitectos, etc.) tiende a convertirse en un simple auxiliar del administrador a quien debe alimentar con información. Esto es particularmente probable cuando se trata de grandes programas centralizados de intervención social. El tratamiento que se hace de esta información escapa totalmente a los encargados de las prácticas de asistencia. De este modo se rompe la relación o unidad entre la posesión de un saber acerca de un sujeto y la posibilidad de actuar sobre él.

En el nivel macrosocial tienden a desarrollarse formas de control distintas de la represión/segregación o bien de la corrección asistencial. Más bien se trata de asignar "destinos" sociales diferentes a los individuos en función de su capacidad de asumir las exigencias de la competitividad y de la rentabilidad. Esto conduce a la formación de una sociedad dual o con dos velocidades. Por un lado un sector competitivo de alta productividad y tecnología que obedece a las reglas inexorables de la racionalidad económica y del mercado. Por el otro un campo de

actividades, instancias de producción de bienes y servicios marginales (informales) que se constituyen en refugio para los marginales (Educación no formal, atención "primaria" en salud, sub-empleo, "viviendas populares mínimas", etc.).

1.3 Críticas y propuestas del enfoque neo-liberal

Varios son los frentes de crítica de las políticas sociales tradicionales desarrolladas al amparo de la ideología de la solidaridad social y del Estado benefactor. Desde el campo neoliberal se señala el hecho de que todas estas intervenciones y transferencias de recursos realizadas desde la instancia política ni siquiera logran los objetivos que explícitamente se proponen conseguir. En especial, insisten en afirmar que con estas políticas sociales no se ha afectado en gran medida la desigualdad en la distribución de los ingresos. Con estas políticas, se han beneficiado en especial las clases medias, mientras que los más desfavorecidos no han sido beneficiados en forma especial.

El argumento que proponen es el siguiente: a medida que aumenta la cobertura de los sistemas de protección social aumentan los costos y disminuyen los beneficios. Los sistemas de prestación se burocratizan y la calidad de los servicios se deteriora significativamente. Todo el sistema se vuelve opaco y no se sabe o no se percibe en forma fehaciente la relación entre la contribución y los beneficios. En un contexto como este, los grupos sociales con mayores recursos políticos (fuerza, organización, capacidad de chantaje y negociación) mejoran sus posiciones y obtienen privilegios es desmedro de las capas más carenciadas de la población.

Estas condiciones permiten la constitución de un oligopolio político que beneficia a los grupos más fuertes en perjuicio de los más débiles y con menores recursos para la lucha. La redistribución que resulta de este mecanismo sancionaría y reproduciría las ventajas relativas de ciertos grupos.

Esto, al menos, es lo que demuestran algunas investigaciones acerca del impacto real del gasto social del Estado

sobre la estructura de los ingresos y los niveles de bienestar. Una investigación llevada a cabo en Gran Bretaña (LE GRAND, J., 1980) muestra que la distribución del gasto social a principios de la década del 70 favoreció, en última instancia, a los grupos sociales mejor situados tanto en términos de ingreso como de ocupación. Las ventajas crecen si, en vez de considerar el importe del ingreso se analizan los productos en términos de resultados reales sobre el nivel de vida, tal como lo expresan algunos indicadores. Por ejemplo, en el campo de la salud, un trabajador manual no calificado en promedio tiene el doble de mortalidad que un trabajador calificado y sus hijos tienen cuatro veces más probabilidades de morir en el primer año de vida y casi el doble en los años siguientes. Las mismas desigualdades en las oportunidades de vida se registran en la educación, el empleo, la vivienda, etc.

Los neo-liberales critican el carácter universal y gratuito que tienen ciertos servicios sociales públicos. Puesto que "a precio nulo demanda ilimitada", se forman "listas de espera" y una competencia entre grupos por la asignación de esos recursos. También en este campo social se reproduciría lo que se conoce como "Efecto Mateo" (Pues al que tenga se le dará y tendrá en abundancia; pero al que no tenga se le quitará lo poco que tenga". Evangelio según San Mateo).

Ante esta constatación, los neoliberales concluyen que es preciso disminuir la oferta de bienes y servicios públicos (reducción de la dimensión del welfare state) y restituir al mercado la gestión de las principales necesidades colectivas.

Lo anterior no supone un desmantelamiento liso y llano de las intervenciones públicas en asuntos de bienestar. Estas se siguen justificando para paliar las desigualdades "más vistas".

El núcleo de sus propuestas se orienta en dos direcciones:

- a) Establecimiento de un impuesto negativo a los ingresos (INI).

Como protección individual contra la miseria se preconiza

za la atribución de una "garantía anual de recursos mínimos" que debería asumir la forma de un impuesto negativo. La idea original fue lanzada por Milton Friedman y ha sido retomada ampliamente después por otros especialistas. Por debajo de un cierto nivel de ingresos imponible, no solo no se pagaría impuesto, sino que se recibiría un subsidio. Este sería más elevado cuanto más bajo es el rédito, hasta coincidir con el monto del mínimo imponible en el caso de que se carezca de todo ingreso. Con este sistema se garantizaría a todos un ingreso mínimo. Por otro lado quedaría abolida toda prestación social y cada sujeto se encargaría de adquirir los "satisfactores" en el mercado. De este modo, la salud, la educación, la vivienda, la recreación, etc. se convierten en mercancías dotadas de precios de mercado.

El INI, según H. Lepage (LEPAGE H., 1981) tiene varias ventajas porque permite proporcionar una ayuda directa a las personas (o a los hogares) en lugar de las formas clásicas de subvención a ciertas categorías sociopolíticas. La estrategia propuesta permite: "a.- concentrar las ayudas sociales sobre quienes realmente tienen más necesidad de las mismas; b.- proporcionar una integración del ingreso real a los más desfavorecidos sin reducir los incentivos al trabajo; y c.- reducir sensiblemente los costos de las políticas sociales aumentando al mismo tiempo la eficiencia (posibilidad de mostrarse más generosos con los más desfavorecidos)" (LEPAGE H., 1981, pag., 80).

b) Cupones adquisitivos. Para combatir los efectos perversos de la gratuidad de los servicios colectivos, ofrecidos muchas veces en condiciones monopólicas, se propone la distribución de cupones o bonos adquisitivos ligados a servicios (bonos de educación, de salud, de vivienda, etc.) a aquellos individuos o familias a quienes es preciso ayudar en razón de su débil capacidad adquisitiva. Las personas utilizarían estos bonos para adquirir a precios de mercado, en el sector público o privado, aquellos bienes o servicios necesarios para satisfacer sus necesidades.

Este mecanismo evitaría que se aprovechen de las transferencias públicas aquellos sectores que poseen ingresos suficientes como para pagar de su bolsillo los bienes y servicios sociales. Además el sistema impulsaría a que los beneficiarios se interesen más por conocer y controlar las condiciones en que se presta el servicio, puesto que lo están pagando. Por otro lado, podría estimular una mayor competencia entre prestadores de servicios, contribuyendo así a la mejora de su calidad.

Las medidas propuestas pretenden transformar al Estado benefactor en un conjunto de intervenciones talladas a la medida de los sectores más desfavorecidos de la población y rehabilitar al mercado como asignador de recursos y proveedor principal de bienes y servicios para el bienestar (welfare market).

Tanto el INI como los "Bonos" han merecido diversas críticas. Con respecto al primero se señala que existen graves dificultades de aplicación, tales como "la definición del nivel mínimo de ingresos garantizado y el nivel de ingreso de equilibrio (donde el subsidio y el impuesto son igual a cero). Por otro lado está el problema de decidir si el INI se refiere al sujeto individual o a la unidad familiar, el relacionado con la forma de determinar el estado de necesidad de las familias o los individuos y el de fijar (o revisar periódicamente) la escala de las alícuotas del subsidio y del impuesto" (PEDONE A., 1981, pag., 62).

Por otro lado existen críticas más sustantivas. Si las transferencias se quieren orientar en forma exclusiva hacia los sectores más desfavorecidos, el acceso a los beneficios debería hacerse mediante una demanda formal donde el interesado deberá demostrar que posee los requisitos exigidos para recibir la ayuda, conforme a la lógica de muchos programas de ayuda social vigentes en los Estados Unidos. Este enfoque supone resucitar la vieja institución del "certificado de pobreza", o algo parecido, introduciendo de este modo una discriminación explícita y visible (con sus efectos estigmatizadores y de etiquetamiento) en la sociedad entre dos categorías de ciudadanos, obligando a los de segunda clase a una serie de procedimientos que vulneran la dignidad de las personas.

La propuesta del INI, por su parte, no tiene en cuenta que la esencia del problema "no es asegurar para todos una misma posición de partida en el mercado, sino de sustraer al mercado ciertas decisiones que conciernen a las condiciones básicas del bienestar social. Ya se sabe que una maximización de las utilidades y de los beneficios económicos en el corto plazo no es el criterio más adecuado para orientar las demandas de los usuarios ni la oferta de los productores en el campo de los bienes donde prevalecen la indivisibilidad y las consideraciones extraeconómicas de largo plazo. Algunos bienes - salud, vivienda mínima, educación primaria, formación primaria- concretamente deben ser puestos a disposición de cada ciudadano 'fuera del mercado'" (RUFFOLO G., 1985, pag. 239-240).

Por otra parte hay que reconocer que las evidencias que sostienen los argumentos neoliberales son contradichas por los resultados de otros análisis e investigaciones empíricas. Por ejemplo, un estudio sobre el impacto de los diferentes servicios sociales sobre la distribución del ingreso (O'HIGGINS M., 1984, citado por TAYLOR-COBBY P., 1985) muestra que pese a la reducción del gasto social registrada en Gran Bretaña desde 1976, la política del Estado en todas las áreas es notoriamente más igualitaria que la distribución original de los ingresos en el mercado.

El supuesto efecto desmovilizador de las políticas de ayuda social sobre las fuerza de trabajo es desmentido por los resultados de una investigación realizada en Canada (BUTLER P.M., 1980). Allí se demuestra que los beneficiarios de la ayuda, a menudo prefieren renunciar a los subsidios para tomar un empleo, aun en el caso en que éste sea inestable y poco remunerado. En suma, pareciera ser que los efectos de programas específicos sobre las actitudes laborales, sociales, políticas, etc., de los beneficiarios no son uniformes. Es lógico presumir que estos varían en función de ciertas características de las poblaciones participantes en los programas (BATTAGLIOLA F., 1984; DE SANDRE I. TRIFILETTI R. y SARACENO C., 1984). Todas estas contra evidencias indican que no se puede evaluar el tema de los efectos de las políticas sociales con las generalizaciones apresuradas que muchas veces usa la crítica ideológica neoliberal.

Pese a lo anterior, también es cierto que muchos defensores del Estado benefactor hacen oídos sordos a las argumentaciones adversas. Esta tampoco parece ser una posición correcta. De hecho las críticas neoliberales son retomadas por intelectuales ubicados en el campo tradicional de la izquierda europea. Un ejemplo típico es el italiano Giorgio Ruffolo. Esta actitud aparece claramente expresada en lo que para él son las 3 exigencias fundamentales de una política social adecuada a los requerimientos de las sociedades europeas actuales. Estas son las siguientes: " a) proteger integralmente solo a los usuarios más carenciados; b) asegurarlas una amplia libertad de elección minimizando costos y arbitrariedades burocráticas; c) garantizar de algún modo un cierto volumen de servicios y de prestaciones sociales de emergencia para todos los ciudadanos" (RUFFOLO, G., 1981 y 1985 pgs., 240).

De acuerdo con estas perspectivas, al Estado le correspondería garantizar una protección básica mínima (educación primaria, atención básica en salud, vivienda mínima, etc.) mediante su propia acción directa y gratuita. Los gastos sociales que excedan este nivel de generalidad y emergencia deberían ser confiados al "welfare market". Aquí el Estado podría intervenir sobre la demanda realizando transferencias mediante la distribución de los bonos propuestos por Friedman pero "corregidos" por Ruffolo; conforme al siguiente esquema. A todos los ciudadanos les correspondería una suma fija de bonos para adquirir servicios en el mercado (prestadores públicos y privados). Para los ingresos superiores a cierto nivel las asignaciones se compensarían con una cierta alícuota fiscal. De este modo "ningún ciudadano se sentiría discriminado por la necesidad de recurrir a ellas, pero algunos -aquellos que, en un extremo, tuvieran un ingreso igual a cero-, los obtendrían gratuitamente y los otros en una medida regresiva con respecto al nivel de su ingreso" (RUFFOLO G., 1985), pag., 241). Estas

asignaciones serían usadas libremente tanto en lo que respecta a su distribución entre los distintos tipos de gasto social como a su distribución en el tiempo. De este modo se espera que se determine una correspondencia directa entre las preferencias personales de los usuarios y el volumen, tipo y calidad de los servicios.

Con este sistema se pretende lograr las ventajas de la lógica del mercado -competencia, correspondencia con preferencias, eficiencia en la asignación de recursos, etc.- y al mismo tiempo minimizar los costos sociales de la discriminación.

1.4. Los "nuevos pobres" del capitalismo

La producción y reproducción de nuevas formas de la pobreza plantea algunos dilemas a la política social de los países avanzados, en especial de aquellos que han desarrollado fuertes redes públicas de prestación de servicios (Francia, Inglaterra, Italia, etc.). En general pareciera ser que las instancias del Estado providencia no han logrado universalizar efectivamente su cobertura de los "riesgos tradicionales" o lo hacen en forma muy desigual (educación, salud, vivienda, etc.). Por otro lado se afirma que tampoco se muestra apto para asumir y administrar adecuadamente las "nuevas necesidades sociales" que surgen con el desarrollo de la civilización post-industrial contemporánea.

Más aun, y en forma más radical, algunos consideran que el Estado ni siquiera parece conocer y reconocer la existencia de estas nuevas "miserias del desarrollo". Aquí no se trata simplemente del fracaso de las estrategias de intervención sino lisa y llanamente de una incapacidad en constituir a ciertas situaciones como problemas sociales que merecen la intervención pública. Demás esta decir que este mecanismo de ocultación y de denegación no es privativo de la cultura de los países capitalistas avanzados.

Los pobres del desarrollo son categorías sociales que por sus características estructurales y su ubicación en el mercado de trabajo quedan fuera de la cobertura de los sistemas de prestación de servicios básicos. Por ejemplo en los Estados Unidos existen individuos y grupos que no gozan de protección médica. Se trata de personas menores de 65 años (los ancianos disponen del Medicare) con muy bajos ingresos, desempleados o que trabajan en pequeñas empresas. (DAVIS K. y ROWLAND D., 1983).

Estos marginales del capitalismo avanzado reciben el nombre de "Cuarto Mundo". En Europa Occidental se trata, en su gran

mayoría, de subproletarios urbanos de origen inmigratorio (FERRAND C., 1981).

Las políticas sociales universalistas del Estado generalmente no están en condiciones de realizar esa universalidad proclamada. La complejidad y diversidad de las situaciones de pobreza y marginalidad se expresa en la producción de una gran cantidad de "casos particulares" que muchas veces escapan al alcance de las codificaciones de los sistemas formales de prestación de servicios. Estos casos muchas veces son atendidos por instancias no formales donde se expresa la solidaridad social > la acción voluntaria de la población (PITROU A., 1979).

De hecho es bien sabido que el Estado ha ido asumiendo las funciones clásicas de socialización que antes desempeñaban instancias sociales tales como la familia. Muchos señalan que junto con la expansión de los sistemas de seguridad social los individuos van perdiendo la solidaridad intergeneracional que garantizaba el cuidado de los ancianos en las sociedades tradicionales (KEYFITZ N., 1983). Sin embargo, este proceso de sustitución es verdadero solo en términos generales. Por un lado están las nuevas necesidades sociales (expresivas, afectivas, etc.) y por otra la reversión de ciertas tendencias que tienden a devolver a la familia las funciones apropiadas. Por ejemplo en el campo de la atención a niños y ancianos en estado de extrema pobreza se tiende a desechar el recurso a la internación para tratar el problema en el propio ámbito vital del sujeto carenciado. (VANDERPOL A., 1982). Además de esta tendencia se observa también un vasto fenómeno de aparición de iniciativas sociales autónomas que también contribuyen a redefinir el papel de Estado como productor de bienes y servicios para el bienestar.

1.5. Voluntariado y nuevas necesidades sociales

El fracaso de las políticas orientadas al combate de las nuevas formas de la pobreza explica parcialmente el auge del discurso participativo y voluntarista que reivindica las experiencias de gestión autónomas de los problemas relacionados con el bienestar.

La crisis del welfare state contemporáneo en términos muy generales y más allá del déficit coyuntural en la relación recursos/gastos está en su incapacidad estructural de satisfacer necesidades ilimitadas por definición (donde termina el derecho a la vida? a la educación? ...) con recursos objetivamente limitados. De allí que algunos hayan visto en el voluntariado, el asociacionismo solidario un "recurso" imprescindible para hacer frente a las necesidades de la población.

Para Ruffolo, el fracaso de la lucha contra las nuevas formas de pobreza se explica por el desconocimiento de sus principales factores productores: el deterioro ambiental y la pasividad social. Por eso, más que acciones asistenciales tradicionales se requiere una estrategia de intervención centrada sobre los ejes centrales siguientes: "las políticas urbanas y territoriales dirigidas a transformar y a enriquecer el ambiente y las políticas sociales orientadas a la promoción de la iniciativa y la participación de los ciudadanos" (RUFFOLO G., 1985, pag., 228).

Es en este contexto de crisis del welfare y desarrollo de nuevas formas de pobreza donde se inscribe el discurso europeo de la participación y el voluntariado.

Las limitaciones del Estado providencia y los límites propios del mercado dan lugar a la aparición y fortalecimiento de las iniciativas autónomas de los grupos sociales. Según algunos intérpretes no se trata de un simple "revival" de las clásicas instituciones de la mutualidad o de las

solidaridades de oficios o corporaciones. Tampoco se asimila a la lógica de las viejas asociaciones con motivación religiosa o filantrópica propias de la primera etapa del desarrollo capitalista. Más bien se trata del germen de nuevas formas de integración social que hacen de la acción solidaria no un medio sino el fin del bienestar social. Participar en la solución de los problemas comunes se convierte, entonces en una especie de necesidad. La calidad de vida se confunde con la participación consciente y solidaria en los asuntos del bien común.

Las necesidades viejas y nuevas son redefinidas al calor de la evolución de las sociedades capitalistas avanzadas. Viejas necesidades insatisfechas (vivienda, salud, educación, etc.) y nuevas necesidades (que conciernen a la naturaleza bio-psico-social del hombre) (necesidades de realización personal, de expresión, de protagonismo, etc.) conforman un nuevo sistema y suscitan una "nueva sensibilidad" en la percepción cotidiana del hombre común. Según Donati (1985) estas necesidades se resumen en las siguientes dimensiones:

- a) En primer lugar, estaría la urgencia por "eliminar viejas y nuevas marginalidades económicas, sociales, humanas, las pobrezas antiguas y recientes, que no se agotan en su aspecto material. En este sentido se es marginal cuando no se disponen los recursos materiales y sobre todo los humanos 'relacionales' que son esenciales para llevar una existencia digna, libre, con plenitud de sentido" (DONATI, P. 1985, pag., 192).
- b) Necesidades de un "ambiente sano", vivible, disfrutable y facilitador de las relaciones sociales sin riesgo de contraer enfermedades.
- c) Necesidad un tanto difusa de recibir "servicios personalizados" y adecuados a las particularidades propias de la demanda.
- d) En general se presenta una demanda de "valores post-materialistas" que van más allá del consumo de bienes materiales y se expresa en la búsqueda de relaciones humanas más

íntimas y personalizadas y en la expresividad y solidaridad cotidianas.

Todas estas necesidades suponen un nuevo estilo de vida, una nueva calidad del hecho de vivir en sociedad. Las instituciones y estrategias tradicionales del Estado benefactor no son aptas para procesar estas necesidades. Todas ellas requieren respuestas de atención plena y dedicación a casos individuales. Estos en general son imprevisibles y escasamente programables y su satisfacción no se logra con la implantación de servicios sociales universalistas y estandarizados ni con transferencias monetarias o con otros instrumentos indirectos.

Las instituciones establecidas no pueden hacerse cargo de la solución de estas necesidades no tanto porque no sean eficientes o no posean los recursos adecuados, sino porque no se trata de objetivos que conciernen a la propia esfera del Estado. No se le puede pedir a esta instancia que se haga responsable del pleno desarrollo de las personas. Cuanto más, puede crear las condiciones o remover los obstáculos para el logro de este fin. Esta constatación supone una ruptura con la concepción clásica que hace del Estado el garante y el responsable de la felicidad pública.

Ante estas limitaciones estructurales del Estado y de los mecanismos del mercado, se erige a la acción social voluntaria y sin fines de lucro en instancia de gestión de necesidades sociales. Entre sus efectos se señalan los siguientes:

- a) Efecto de anticipación, al hacer evidentes nuevas necesidades y nuevas formas de satisfacción de las mismas.
- b) Efectos de información, consejo y defensa ("advocacy") para los usuarios de los servicios sociales en especial de aquellos más desfavorecidos o excluidos.
- c) Efectos de presión social cuando suscita una mayor implicación de los individuos y de los grupos en la solución de los problemas comunes.

- d) Efecto de movilización y producción de recursos materiales y no materiales (creatividad, tiempo, trabajo, dedicación, atención, interés, etc.) para la satisfacción de necesidades.

Algunos informes recientes intentan trazar la trayectoria y los alcances de la acción solidaria y colaborativa en la solución de algunos problemas sociales relevantes (WHITTAKER J. K., GARBARINO J. y otros, 1983, PANCOAST D.L., PARKER P. y FROLAND C. eds., 1983, Le bénévolat face a l'Etat-Providence, 1982). En general se observa que el mundo de las experiencias participativas es extremadamente complejo y diversificado. Entre los diversos esquemas de clasificación propuestos, el siguiente (DONATI, P. 1985) tiene la virtud de la simplicidad, además de colocar como criterio fundamental el tipo de relación que mantienen las experiencias con el campo de las instituciones estatales que administran programas de bienestar social. De este modo es preciso distinguir entre:

- a) Demandas y experiencias de participación en programas e instituciones propias del Estado de bienestar. Se trata de una participación institucional, por lo general establecida jurídicamente. Este es el caso típico de la participación de organizaciones sociales (sindicales, de intereses, de usuarios, etc.) en las instancias formales de conducción y gestión de programas estatales de bienestar social.
- b) Experiencias de participación en el exterior del espacio institucional del sector público. Estas, a su vez, pueden dividirse en:
- Experiencias de tipo alternativo completamente al margen de las instituciones del Estado (asociaciones voluntarias y autónomas de diverso tipo).
 - Experiencias de tipo colaborativo, por ejemplo asociaciones voluntarias de la comunidad que operan en forma autónoma pero que al mismo tiempo reciben recursos públicos

bajo diversas formas (subsidios, ventajas fiscales, infraestructura edilicia, apoyo técnico, etc.).

Dada la expansión de este tipo de experiencias, al poder público, en sus diversas instancias, (nacional, provincial y municipal) le correspondería una serie de tareas. Entre ellas están las siguientes:

- a) Tomar conocimiento de las diferentes prácticas participativas e iniciativas autónomas de la población. Para ello debería establecerse un sistema de información apto para captar y procesar los resultados de esas experiencias a los efectos de tomarlos en cuenta en la preparación de sus propias actividades.
- b) Las instancias estatales deben garantizar la pluralidad, tanto ideológica como organizacional de las experiencias solidarias y colaborativas de los grupos sociales.
- c) El Estado debería alentar y apoyar las iniciativas que surgen en el seno de la sociedad cuando signifiquen alternativas a los modos tradicionales-institucionales de producción de bienes y servicios para el bienestar social.

Por último, hay que señalar que es preciso buscar y experimentar nuevas formas de interacción entre entes públicos y asociaciones civiles tratando de evitar que estas últimas actúen en una forma totalmente marginal o que, en el otro extremo, sean subsumidas e instrumentalizadas (con finalidades ideológicas o de clientelismo político) por los organismos y programas del Estado.

En el interior de esta relación entre instituciones públicas y asociaciones voluntarias de la comunidad es posible discutir brevemente el tema de la descentralización de las políticas sociales del Estado.

La idea de participación supone un acercamiento entre los sujetos participantes y los procesos de toma de decisión. En este sentido, la demanda de participación se encuentra y asocia con el tema de la descentralización.

1.6. Tipos de Participación

La participación se ha convertido en un ingrediente inevitable de toda formulación de política social que se precia de moderna y progresista. Sin embargo todavía se trata más de un discurso que de una realidad institucional.

En el caso especial de las políticas sociales que suponen en gran medida la prestación de servicios personales (educación, salud, atención a desprotegidos de todo tipo) existe lo que se podría denominar un nivel de participación inevitable. En el caso de la producción de servicios, el receptor participa de la misma aunque más no sea "estando allí" y cooperando prácticamente en los procesos de curación, de aprendizaje, etc. El servicio sería impracticable sin esta disposición del prestatario. Aquí no habría que hablar de sistemas de "prestación" de servicios (lo que supone que alguien da y otro recibe) sino sistemas de producción de servicios donde intervienen en distintos roles los especialistas y los beneficiarios, en forma integrada.

Pero cuando se plantea la participación como un objetivo a alcanzar, es preciso tener en cuenta ciertas especificaciones del concepto. Entre ellas pueden citarse las siguientes:

- A) En materia de participación es preciso distinguir los discursos de los que "están arriba" (responsables de programas sociales, cuadros técnicos y administrativos, etc.) y solicitan la participación, de las exigencias y demandas de los sujetos sociales en cuanto a su intervención en la toma de decisiones.

Muchas veces, en especial en el contexto de los programas de acción social de los países periféricos, la participación que se exige desde arriba consiste en solicitar una contribución (en términos de recursos varios: tiempo, trabajo, esfuerzo, dedicación, etc.) de

los pobres para la solución de sus propios problemas. En este sentido participar quiere decir aportar. Así se explican los programas de autoayuda, autoconstrucción de viviendas, etc. En cierto sentido se trata de cargar sobre la "víctima" del mal social ya no la culpa sino la responsabilidad de su superación. La presencia cada vez mayor de este componente participativo en los programas de bienestar social (en especial para los sectores más carenciados) es en gran medida una respuesta a la contradicción entre necesidades insatisfechas y recursos cada vez más escasos. Por ello el Estado (y la sociedad) tiende a descargar sobre los necesitados partes cada vez mayores del costo de los servicios que éstos exigen. En el plano de los discursos ideológicos "se hace la necesidad virtud" cuando las estrategias participativas (en el sentido anotado) se presentan como la solución para todos los males y vicios que se adjudican a las instituciones formales de prestación de servicios. En síntesis: quizás sea oportuno distinguir analíticamente la participación como intervención en los procesos de toma de decisiones respecto a las reglas y recursos implicados en los programas sociales, de la participación entendida como contribución del carenciado a la solución de sus problemas.

B) Es preciso tener en cuenta que la participación (tanto contributiva como decisional) no puede darse por descontada. No basta, como tienden a caer algunos responsables de programas sociales, "decretar" o "posibilitar" la participación para que ésta acontezca. La participación supone la posesión de una serie de recursos, predisposiciones y habilidades que no están igualmente distribuidos entre los miembros de una comunidad. En forma esquemática, para participar se requiere: A) interés y voluntad de participar y B) poseer los recursos necesarios para hacerla efectiva: básicamente tiempo y habilidades específicas. Ambas dimensiones son necesarias para lograr una participación plena y eficaz. Muchas veces el sólo

interés, desprovisto de las habilidades mínimas, constituye un estorbo en los procesos decisionales. La habilidad sin el interés impide la participación.

C) Un tercer conjunto de problemas se presenta a partir del interrogante siguiente: ¿Quiénes son los que participan? A menudo este interrogante no se contesta en forma explícita en los programas sociales participativos. Aquí es preciso reconocer que cuando la participación surge como una demanda de los interesados, estos sujetos están constituidos como tales en el mismo proceso de lucha por la participación. Sin embargo sucede que no siempre está claro el tema de quienes efectivamente se quiere o se espera que participen. En especial es frecuente que ocurran complicaciones si no se especifica el tema de la representación. En efecto, los participantes, ¿son los sujetos individuales?, ¿las organizaciones sociales representativas?, ¿las personas que ocupan las posiciones más elevadas de las organizaciones sociales?. Responder adecuadamente estos interrogantes es particularmente importante cuando se trata de hacer participar a los comúnmente denominados "carenciados" porque es preciso recordar que la carencia que los caracteriza no se reduce a los bienes materiales sino que también se refiere a los recursos políticos y expresivos (capacidades para formular demandas). Ante esta situación es probable que surjan "representantes", "portavoces" o "líderes" que más que expresar necesidades e intereses de sus bases, constituyen a los sujetos representados a partir de sus propias necesidades e intereses.

A modo de resumen final, se pueden identificar tres tipos de discursos sobre participación en relación con el tema de las políticas de bienestar social.

A) Por un lado, y según la tradición "comunitarista" clásica, la participación es entendida como una manera de valorizar recursos propios de la comunidad para la solución de los problemas inmediatos que la aquejan. Aquí la

participación es casi sinónimo de auto-ayuda.

B) Para la tradición liberal la participación es la actividad y presencia del ciudadano en el mercado, en general como consumidor, participar, entonces, es tener capacidad de elegir entre diversos prestadores de bienes y servicios. / Mediante esta libre elección, se espera que el sujeto pueda ejercer un control sobre la oferta, adecuandola a sus propias preferencias.

C) En un tercer sentido, participación quiere decir intervención en las estructuras y procesos de producción de bienes y servicios que constituyen los satisfactores fundamentales de las necesidades humanas. Esta participación requiere sujetos dotados de poder, esto es, capacidad de determinar procesos de toma de decisión sobre asignación de recursos sociales, estrategias de intervención, evaluación y control permanente de las políticas de bienestar.

1.7 Participación y descentralización del Estado

Ya son ampliamente conocidas las críticas y los inconvenientes (en términos de eficacia, eficiencia, pertinencia, calidad de los bienes y servicios producidos, etc.) que se asocian a las formas de organización burocrática y centralizada. Sin embargo, es preciso reconstruir la racionalidad del "centralismo" en el proceso de construcción de los Estados modernos. En casi todos los países de América Latina la constitución de un fuerte poder central obedeció a la necesidad de uniformar y homogeneizar una sociedad extremadamente fragmentada y diversificada. En este sentido, el centralismo está asociado con un objetivo de igualdad.

Los partidarios "clásicos" de la tradición igualitaria han sido casi todos centralistas. Los intelectuales socialistas europeos preconizaron la implantación de políticas de bienestar social de nivel nacional porque creyeron que la satisfacción de las necesidades básicas no podía quedar librada a la acción fragmentaria e intermitente de las asociaciones voluntarias de caridad, beneficencia y filantropía sino que debería ser garantizada como un derecho de la ciudadanía. Para ello tuvieron que vencer múltiples resistencias de los intereses particularistas que se manifestaban en los ámbitos locales.

Por lo anterior, la descentralización territorial de la política social en una sociedad caracterizada por fuertes desigualdades regionales y locales en materia de recursos y de poder, pueda contribuir a la reproducción de esas desigualdades. Aquí el dilema a resolver consiste en encontrar los mecanismos más aptos para lograr en forma conjunta los objetivos de igualdad social y económica con un sistema descentralizado de toma de decisiones que permita una mejor adaptación entre la oferta y la demanda de servicios sociales (KUHNE U., 1980).

Por otro lado se presenta otro conflicto cuando las instancias locales (gobiernos provinciales o municipales) representan intereses elitistas y tradicionales y no están interesados ni en condiciones efectivas de introducir innovaciones en las estrategias de

intervención social. Muchas veces, para enfrentar esta situación es preciso recurrir a la acción de intervenciones externas (programas e instancias gestados en el centro) tal como lo demuestra la experiencia de los programas sociales del New Deal norteamericano.

Por lo anterior, aquí tampoco valen los principios generales y la pertinencia de la adopción de procesos descentralizadores deberá ser analizada en cada caso especificando el conjunto de los objetivos que se persiguen y tomando en cuenta los efectos "perversos" o no deseados que su implantación pueda acarrear. (CROUCH C., 1985).

SEGUNDA PARTE: EXPERIENCIAS Y CRITERIOS DE POLITICA