

hazp

Distr.
RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/SEM.1/R.5
E/ICEF/SIMSOC/R.5
31 de marzo de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

LAS GRANDES CONTROVERSIAS DE LA POLITICA SOCIAL

Rolando Franco †/

†/ Con la colaboración de Eduardo Palma y Jorge Manzi. Las opiniones vertidas son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a las instituciones a las que está vinculado.

82-3-652



1000 1000

1000 1000

1000 1000

Indice

	<u>Páginas</u>
ADVERTENCIA.....	1
INTRODUCCION.....	2
I. LA CONTROVERSIA SOBRE EL SIGNIFICADO Y CONTENIDO DE LA POLITICA SOCIAL.....	4
1. Orígenes y orientaciones subyacentes a la política social.....	4
2. El término social.....	5
3. El papel asignado a la política social.....	9
II. OTRAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS.....	13
A. LAS FASES DE LA PLANIFICACION Y LAS POLITICAS SOCIALES.....	13
B. PROBLEMAS EN LA ELABORACION DE LAS POLITICAS SOCIALES.....	13
1. Toma de decisiones.....	14
a) Macroparticipación.....	14
b) Centralismo o descentralización.....	15
2. Las controversias económicas.....	22
a) Estatismo o privatismo.....	22
Los liberales y el Estado.....	22
El Estado árbitro y defensor del bien común..	24
La subsidiariedad del Estado.....	27
b) Asignación de recursos.....	28
c) Servicios sociales universales o selectivos..	32
3. Algunos supuestos implícitos: el peso de la herencia y el ambiente.....	36
C. PROBLEMAS DE LA EJECUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES.....	40
1. Autoridad y coordinación en lo social.....	40
2. La cuestión del acceso a las prestaciones sociales.....	42
3. La colaboración de los usuarios.....	45
4. Profesionalismo o voluntariado.....	46
D. PROBLEMAS RELATIVOS A LA EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES.....	52
1. Indicadores sociales.....	52
2. Análisis y evaluación de programas sociales.....	53

Páginas

III. VALORES Y DINAMICA SOCIAL.....	58
1. Las opciones valóricas como base de la política social.....	58
2. Constelaciones de afinidades electivas.....	61
3. Dinámica de la vida social.....	64
CONCLUSIONES.....	68

ADVERTENCIA

Dadas las estrechas relaciones que guardan entre sí los temas de este Simposio, es posible que se produzcan algunas superposiciones, y que los mismos aspectos sean tratados en más de un trabajo.

En éste se han tratado de evitar, dentro de lo posible, las duplicaciones mencionadas. Para ello se ha reducido al mínimo cualquier presentación de las políticas sociales actualmente en boga en América Latina -lo que corresponde al tema III-. Se ha evitado tratar las macrodeterminaciones del desarrollo social y, en especial, las características que él ha asumido en la década anterior, porque ello es tratado en el tema I.

Asimismo, no se han analizado los condicionantes políticos del éxito de las políticas sociales, lo que se verá en el tema V, ni tampoco se ha hecho todo el énfasis que podría recomendarse en ciertos aspectos económicos, para no invadir al tema IV.

En definitiva, se ha reflexionado sobre ciertas cuestiones controvertidas que tienen que ver, principalmente, con grandes elecciones que es necesario hacer cuando se enfrentan los problemas sociales y que son, en cierta manera, un poco abstractas.

INTRODUCCION

¿Cuáles son las razones por las cuales la política social presenta tantas dificultades para su definición y puesta en práctica? ¿Por qué existen tales discrepancias respecto a los medios a través de los cuales es posible mejorar las condiciones de bienestar y la calidad de la vida de la población?

Los objetivos de la política social se ven postergados a menudo por problemas coyunturales de naturaleza económica que son considerados más urgentes. Se ha dicho y no sin razón que la política social es una actividad que los gobiernos desarrollan en épocas de abundancia económica o cuando la situación se ha hecho tan crítica que exige paliativos sociales para permitir la subsistencia de un determinado régimen político. Por lo mismo, dado que las circunstancias difíciles se han vuelto normales en nuestros días, lo social tiende a ser postergado hacia el mediano y largo plazo. Ello pese a que, como es obvio, la posibilidad de lograr objetivos en este ámbito, exige políticas de largo aliento que vayan más allá de la coyuntura.

Aparte de esas dificultades que están más relacionadas con la voluntad política de promover el desarrollo social, o con la capacidad de persistir en las acciones sociales, también hay problemas relativos a los aspectos puramente técnicos de la política social. Estos son más graves que en el caso de la política económica, dado el peso de las diferencias en los valores profesados y el menor conocimiento sistematizado que existe en lo social sobre la forma más idónea y eficiente de poner en práctica las políticas y obtener los objetivos perseguidos.

Hay varios niveles problemáticos en la política social y en cada uno de ellos se dan cuestiones controvertidas, que le son específicas.

Este documento pretende, justamente, hacer una presentación de las cuestiones controvertidas de la política social. Se entenderá por "cuestiones" aquellos tópicos sometidos a discusión que dividen las opiniones de quienes tienen que ver con el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales.

A medida que se revisan los issues de la política social se aprecia claramente, que las opiniones no se distribuyen aleatoriamente, sino que -como podría suponerse- existen ciertas constelaciones de afinidad electivas entre las opciones preferidas frente a las diferentes cuestiones controvertidas. Empero, si se observa dinámicamente lo que hacen presuntos representantes de tales constelaciones en su acción práctica puede apreciarse que sea a consecuencia de las presiones del medio, sea por las condiciones y restricciones iniciales y sobrevinientes en las cuales desenvuelven su actividad, sus acciones concretas tienen en muchos casos poco que ver con aquellos valores a los que adhieren. La dinámica de la vida social los lleva por otros caminos.

Se concluye el trabajo distinguiendo entre dos tipos de cuestiones controvertidas: unas son de índole instrumental y otras valóricas.

Estas últimas son difícilmente superables. Respecto de las primeras, en cambio, puede pensarse que hay posibilidades de lograr avances que tiendan al consenso mediante mayor análisis e investigación empírica. Ello no es fácil en una situación de inestabilidad política como la vigente en América Latina, que dificulta tanto la perduración de programas de investigación, como la superación de perspectivas puramente ideológicas. Asimismo, la inestabilidad contribuye a que sean en definitiva factores totalmente exógenos a aquellos considerados en la investigación los que terminan teniendo un papel decisivo en los resultados que se obtengan.

I. LA CONTROVERSIA SOBRE EL SIGNIFICADO Y CONTENIDO DE LA POLÍTICA SOCIAL

Cuando se intenta analizar las cuestiones controvertidas de la política social se encuentra que el punto inicial de discrepancia se da en cuanto al concepto de política social y a su naturaleza. Esas diferencias de perspectiva no son nuevas. Se remontan a los orígenes mismos de las actividades sociales, y han dado lugar a múltiples interpretaciones e intentos de definición que han dejado, finalmente, un término -lo social- preñado de significados diferentes.

1. Orígenes y orientaciones subyacentes a la política social

Para lo que aquí interesa, los orígenes de la política social -que, probablemente, podrían rastrearse hasta la más remota antigüedad- se encuentran en la mitad del siglo pasado. Como consecuencia, entre otras, del proceso de desarrollo capitalista industrial, se produjo el traslado de importantes contingentes humanos desde el campo a las ciudades, se dieron con frecuencia condiciones de vida miserables en el ámbito urbano, se produjeron migraciones internacionales, etc. Todo ello contribuyó a que se intentara hacer frente a tales situaciones, primero mediante la caridad, impulsada desde el sector privado, y luego promoviendo la intervención estatal.

Frente a tales acciones surgieron dos evaluaciones radicalmente opuestas.^{1/} Unos, las apoyaron, como los socialistas utópicos; otros las criticaron, por diferentes razones. Los liberales consideraron que el surgimiento de tales medidas sociales subvertía el orden social "natural" del mercado. Los marxistas, por su parte, también se opusieron a ellas, por cuanto estimaban que ellas constituían instrumentos de los que se valía la clase dominante para impedir las transformaciones radicales que llevarían a la destrucción de la sociedad capitalista.

^{1/} Se sigue aquí la presentación de las orientaciones de la política social elaborada por G. Room, The Sociology of Welfare. Social Policy, Stratification and Political Order, Basil Blackwell-Martin Robertson, Oxford, 1979. Véase también D. Fraser, The Evolution of the British Welfare State. A History of Social Policy from the Industrial Revolution, The Macmillan Press, Londres, 1973.

Hacia fines del Siglo XIX surgieron nuevas corrientes. Por un lado, la doctrina social de la Iglesia Católica, inspirada en las encíclicas papales. Por otro, la socialdemocracia, que encuentra su sistematización más acabada en Gran Bretaña.

Si bien no puede afirmarse que todos los desarrollos posteriores habidos en torno a la política social estén directamente conectados con las orientaciones recién mencionadas, no cabe duda tampoco que ellas son las fundamentales y las que más han elaborado los argumentos y las soluciones que comúnmente se mencionan.

2. El término "social"

Con el tiempo el término "social" perdió su significado original de "caritativo", con el cual se hacía referencia a cualquier actividad destinada a ayudar a personas marginales o no privilegiadas.^{1/} Pasó a ser interpretado, por un lado, como "perteneciente a la sociedad" o "colectivo" y, por otro, de manera más restringida, como vinculado al "bienestar humano", vale decir, a la elevación de los niveles de vida, a la distribución más equitativa de los bienes materiales y culturales.^{2/} Como se verá en el Capítulo II, según se acepte una u otra definición variarán también las pretensiones que se concedan a la política social.

A medida que la concepción del papel del Estado comenzó a sufrir modificaciones, en el sentido de que se ampliaran sus funciones más allá de las de "juez y gendarme", prosperó la idea de la planificación como una intervención en la vida económica y social, dotada de racionalidad y que tiende a superar las limitaciones que algunos atribuían al mercado.

^{1/} Véase J. A. Ponsioen, "Acción social, administración social y política social", Plerus, San Juan, Puerto Rico, Vol. III, Nº 2, diciembre 1969, pp. 5 y ss.

^{2/} Comisión Económica para América Latina, "Desarrollo social y planificación social: Estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, Vol. XI, Nº 1, abril de 1966, pp. 46 y ss.

La Primera Guerra Mundial, permitió a los estados mayores llevar a la práctica la idea de planificación. Por un lado, la vinculación de la guerra moderna con la industria hizo que se prestara especial atención a problemas derivados de la industrialización. Por otro, la movilización de toda la población para participar en el conflicto bélico puso de relieve la importancia de difundir la salud y la educación. Pero, si bien hubo en esa ocasión "planes sociales", la actividad de planificación fue, por mucho tiempo, esencialmente económica. Sólo en la postguerra comenzaron a proliferar en la literatura expresiones como "desarrollo social", "bienestar social", "aspectos sociales del desarrollo" y "planificación social".

Hasta ese momento se había trabajado sobre el supuesto de que acelerando el crecimiento económico se mejoraría automáticamente el bienestar de las personas. Sin embargo, pronto se vio que muchas acciones económicas se enfrentaban con "obstáculos sociales". La introducción de formas más modernas de producción, en general de corte capitalista, en las sociedades subdesarrolladas, chocaba con sus estructuras tradicionales, lo que llevó a recurrir a ciencias sociales supuestamente pertrechadas para superar esos "obstáculos sociales al crecimiento económico".

Se pretendía implementar políticas que crearan así las precondiciones sociales para que pudiera darse el desarrollo económico.^{1/}

Más recientemente los planificadores afrontaron otro tipo de problemas. Ya no se trataba de obstáculos extraeconómicos. Diversos análisis comenzaron a mostrar que aun obteniendo extraordinarios éxitos económicos, elevando su ingreso per cápita, muchos países no alcanzaban iguales éxitos en el mejoramiento de los indicadores sociales y tampoco en las medidas relativas a la distribución del ingreso.

La evolución anterior fue cambiando dramáticamente el contenido de las políticas sociales. Mientras en un comienzo habían sido sólo programas de ayuda a los más necesitados en los que, probablemente, podrían encontrarse elementos de caridad, como también de preocupación por las

^{1/} J. Medina Echavarría, "Las condiciones sociales del desarrollo económico", (1955) incluido en su Aspectos sociales del desarrollo económico, CEPAL, Santiago, 1973.

denominadas "clases peligrosas", con la ampliación del concepto fueron introduciéndose bajo la misma denominación una gama muy amplia de actividades, entre las cuales existía escasa coherencia y coordinación.

Tampoco se superaron las diferencias entre las orientaciones matrices reseñadas al comienzo, aun cuando durante un largo período algunas de ellas aparecían como estando en retirada, lo que al parecer sirvió para que afloraran contemporáneamente con mayores bríos.

En la actualidad, las políticas sociales enfrentan cuatro tipos de tensiones fundamentales: económica, burocrática, cultural y genético-social.

La tensión económica deriva de la ausencia de acuerdo respecto a aspectos fundamentales, como la opción entre mercado y plan. Pese a la ya mencionada predominancia de las orientaciones intervencionistas durante las décadas pasadas, por lo menos en el plano de la literatura, no hay acuerdo respecto a la mezcla adecuada que debe existir (si es que se acepta que debe haber tal mezcla) entre ambas vías de coordinar la actividad de los agentes productivos y, más en relación a lo social, de prestar los servicios sociales. También hay discrepancias en torno a cómo deben asignarse los recursos estatales, qué proporción debe destinarse a lo social y cómo debe administrarse ésta.

La tensión burocrática se explica porque los servicios sociales, sean públicos o privados, son prestados por burocracias. La política social se lleva a cabo por burocracias. Como resultado de las modificaciones habidas en el Estado moderno, que se amplió y complejizó, crecientemente, las decisiones de política social (y en general todas las decisiones estatales) son el resultado de la combinación derivada de la actuación de tres actores fundamentales al interior del aparato estatal, los políticos, los técnicos y los burócratas. Los mismos tienen, como recordaba Medina Echavarría, tres racionalidades, tres mentalidades, tres maneras diferentes de encarar el hacer público.

Usualmente, son técnicos o académicos los que evalúan y critican la política social, omitiendo que la burocracia tiene una presencia fundamental, en especial para lograr que las políticas sociales cumplan con el requisito básico de mantener su continuidad. Esto marca una diferencia

/importante entre

importante entre las formas actuales y las prestaciones de corte asistencialista que caracterizaron la acción social de los siglos XVIII y XIX. Se trata ahora de una función pública, asumida por el Estado, pero que por ello, debe enfrentar problemas que son propios de las estructuras burocráticas.

Como usualmente hay acuerdo en que las prestaciones sociales deben ser entregadas de manera "humana" y hay consenso que una de las características de la burocratización es, justamente, la "despersonalización" de las relaciones, se comprende que exista allí un importante foco de preocupación.

La tensión genético-ambiental se cruza con la ideología. En general, los conservadores han tendido a privilegiar la dimensión genética, mientras que los "progresistas" tienden a las explicaciones ambientales. Pero, más allá de estas afinidades debe reconocerse que se están produciendo avances científicos importantes en estos temas que deberían llevar a una revisión exhaustiva de muchos de los programas y proyectos que aceptan en general perspectivas que ya no coinciden con el conocimiento aceptado y que, por tanto, no pueden obtener los resultados esperados.

Por fin, la tensión social cultural se basa en que mientras la política social tiende a ser de índole sectorial, realizándose a través de acciones en educación, salud, vivienda, seguridad social, o empleo, los objetivos que se pretende alcanzar son sumamente inclusivos y difícilmente logrables con acciones sectoriales. Así es común ver que planes y declaraciones suponen que las políticas sociales contribuirán a lograr la integración nacional, a aumentar la cohesión social, a resolver los problemas del tiempo libre, a provocar o contribuir al respeto de los derechos humanos, etc.

Si se examina la Agenda de la II Comisión de las Naciones Unidas encargada de los asuntos sociales, puede verse que la misma incluye un conglomerado de temas enormemente variado, entre los cuales resulta difícil establecer alguna línea de articulación y coherencia.

Esta comprobación práctica no hace sino confirmar la dificultad teórica que subyace a la política social, de enmarcar lo social como una esfera específica.

3. El papel asignado a la política social 1/

La política y la planificación sociales son concebidas sea como política o planificación societal, sea como una especie de planificación. 2/

a) La planificación social como planificación societal

Cuando lo social se visualiza como ligado al sistema social global, la planificación social se confunde con la planificación misma, como la entendió Myrdall. 3/

Sus objetivos suelen ser la introducción de innovaciones sociales, el cambio de estructuras, la reforma agraria, la reforma institucional, etc. Vale decir que, para esta concepción, la planificación social es un instrumento para transformar la sociedad tradicional en una sociedad moderna.

b) La planificación social como un tipo especial de planificación

Un uso más acotado de la expresión planificación social intenta distinguirla de otras formas, como la economía y la física. En esta perspectiva, se segmenta el todo social por lo menos en dos sectores, uno económico, ámbito de la planificación económica, y otro social, que correspondería a la planificación social.

Los criterios a base de los cuales se ha intentado realizar dicha distinción son varios, que Greffe ha sistematizado en cuatro dicotomías. 3/

La primera distingue entre objetos y personas. Mientras lo económico tendría que ver con los objetos, lo social estaría ligado a las personas. Sin embargo, es obvio que lo económico está ligado a las personas y la teoría económica reflexiona sobre los agentes económicos. Vinculada a esta distinción está la concepción de lo social como las políticas que se dedican al alivio de las consecuencias indeseables del funcionamiento

1/ Estos temas están tratados también en R. Franco, "Planificación y políticas sociales", en S. del Campo, editor, Manual de Sociología, Ediciones Libera, Madrid, 1982.

2/ Sobre el tema se recomienda David McGranaham, Approaches to Social Planning, UNRISD, Ginebra, 1972. También J. Scheff, The Social Planning Process: Conceptualizations and Methods, Editorial Universitaria, Puerto Rico, 1976.

3/ X. Greffe, Politique Sociale, Presses Universitaires de France, Paris, 1976.

y/o estructura del sistema económico. Cuando se persigue el ajuste de variables macroeconómicas y el crecimiento del producto de la economía, se pueden producir consecuencias perjudiciales para las personas como el desempleo, problemas psicológicos, etc., y para la sociedad también, como el aumento de las formas de patología social o de la contaminación ambiental. Las políticas sociales buscarían la solución o superación de esas consecuencias indeseables de la operación del sistema económico.

La segunda dicotomía distingue entre individuos y grupos. La planificación económica considera a los individuos como elementos homogéneos, mientras que la social se preocupa por los grupos, a base de consideraciones de equidad, de la necesidad de readaptación de sus miembros, o de superar su condición de marginalidad integrándolos más plenamente a la sociedad, etc. Esta definición de la planificación social plantea el problema que el listado de grupos no tiene límites y se amplía continuamente (pobres, marginales, inmigrantes, impedidos, niños, jóvenes, mujeres, ancianos, pequeños campesinos, etc.).

Una tercera dicotomía diferencia entre demanda solvente y necesidades. La primera sería atendida por el mercado, mientras que la satisfacción de las necesidades primarias o básicas que no están acompañadas por una capacidad de pago correspondería a la planificación social.

Se establecería así una dicotomía de vías de satisfacción; una parte a través del mercado y otra mediante un mecanismo y una lógica diferente. Así sucede en la práctica. Una parte de la población satisface sus necesidades a través de la contratación de empresas constructoras privadas, de médicos y clínicas regidos por criterios mercantiles y de colegios privados, mientras que otro sector recurre a los servicios públicos que otorgan prestaciones en esos campos.

Otra dicotomía opone medios y fines. Mientras la política social tendría que ver con los fines, la política económica lo haría con los medios que permiten alcanzar aquéllos.

La planificación social tendría como objetivo formal lograr el bienestar; la planificación económica promovería el crecimiento del producto. Los resultados obtenidos de la gestión económica se dirigirían a aumentar el bienestar.

El problema está en definir qué se entiende por bienestar. Puede decirse que consiste en la satisfacción de aquellas necesidades que cierta sociedad considera importantes, sean materiales, que se satisfacen en general con la posesión de bienes socialmente útiles en mayores cantidades, sean no materiales, como la educación, la salud, e, incluso, el prestigio social.

Pero es difícil pensar que pueda haber un progreso lineal en materia de bienestar, por cuanto cuando se logra la satisfacción de ciertas necesidades primarias tienden a cobrar relevancia otras, que anteriormente no habían aflorado. Cuando no se obtienen satisfactores adecuados para las aparecidas últimamente se genera una pérdida de bienestar que incluso puede ser mayor que la producida en su momento por la no satisfacción de las primeras.

Indudablemente, el desarrollo económico habido en los dos últimos siglos ha aumentado notablemente la masa de bienes y servicios disponibles. Pero ello ha vuelto notorias otras carencias antes inadvertidas y también ha aumentado la sensación de insatisfacción y de escaso bienestar en importantes sectores de la población. Además, se critica desde diversos sectores al crecimiento capitalista porque, se dice, genera artificialmente necesidades en los consumidores, lo que, entre otras cosas, conduciría a que el bienestar, fuese cada vez más difícil de alcanzar.

Debe recordarse, después del recuento anterior, que la forma más usual de definir la planificación social consiste en afirmar que ella es el nombre colectivo que se otorga a la planificación de varios sectores usualmente denominados "sociales" y que si bien varían según quien los enumere, generalmente abarcan educación, salud, vivienda, seguridad social, nutrición y alimentación, saneamiento, ocio y recreación, etc. Es probablemente la más simple de las definiciones pero tal vez no resulta compatible con aquellas otras que enfatizan la finalidad, al destacar que persigue la reducción de las desigualdades y de la pobreza y el aumento del bienestar. El logro de tales objetivos se relaciona sólo lateralmente con los sectores sociales; tiene tanto o más que ver con el empleo y los ingresos y con el acceso que ellos dan, a través del mercado, al consumo de los bienes y servicios necesarios para satisfacer necesidades y alcanzar el bienestar.

En tal sentido, planificar los sectores sociales es importante y constituye, sin duda, un medio de elevar el nivel de vida o de alcanzar el bienestar, pero no es el elemento principal. Podría darse el caso de un país sin servicios sociales pero con pleno empleo y altos ingresos y poca pobreza. Contrariamente, es usual que en muchas situaciones críticas en cuanto a empleo, los gobiernos aumenten el gasto social como paliativo, sin lograr por ello éxitos en la disminución de la pobreza.

Se ha visto la dificultad que existe en definir la política social de un modo que sea aceptable para todos quienes tienen que ver con ella. El problema no está tanto en encontrar un criterio que permita subsumir en él todos los servicios "sociales", sino en el hecho de que se llama sociales a instituciones que se dedican a actividades muy variadas, que persiguen objetivos diferentes y que, incluso, podrían llegar a ser contradictorios entre sí (entre otros, recuérdese por ejemplo, el esfuerzo por abatir la tasa de mortalidad en paralelo a los intentos por aplicar políticas de control de la natalidad). Existen servicios sociales que responden a distintas maneras de concebir la política social. Ello, como se verá más adelante, tiene que ver con el crecimiento por agregación propio de la actividad estatal, y con las dificultades que existen para dotar de una dirección única al Estado multifacético.

Todo ello puede contribuir también a explicar en parte por qué se discrepa y se discute tanto respecto a las políticas sociales. Hay perspectivas inconciliables en juego, lo que dificulta el imponer una de ellas como la verdadera.

II. OTRAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

Las discrepancias sobre la política social no se reducen a la concepción que de ella se tenga y a sus objetivos, aun cuando estos aspectos pueden influir decisivamente sobre las otras cuestiones controvertidas. A continuación se realizará una revisión de éstas, distinguiendo para ello varias áreas problemáticas de la política social.

A. LAS FASES DE LAS POLITICAS SOCIALES

En las actividades de planificación y políticas suelen distinguirse tres fases principales:

- a) la elaboración del plan o las políticas, donde se eligen también los objetivos, que muestran la concepción que se tiene de la sociedad y el sistema de valores de aquéllos involucrados en esa tarea;
- b) la ejecución de las políticas donde surgen los problemas de índole administrativa y burocrática, que distancian las aspiraciones o metas perseguidas de los resultados que finalmente se alcanzan;
- c) la evaluación, que intenta documentar las disparidades reseñadas anteriormente entre metas y resultados y en la cual pueden incluirse también los esfuerzos realizados ex ante para tratar de medir adecuadamente los resultados que podrían alcanzarse con los instrumentos de política a utilizar.

A continuación se centrará el análisis en el primer conjunto de problemas.

B. PROBLEMAS EN LA ELABORACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

En esta fase pueden encontrarse diferentes problemas que conllevan también la posibilidad de optar entre diferentes soluciones posibles. El primer grupo se relaciona con el ámbito de la toma de decisiones, con la participación popular y con la opción entre centralismo o la descentralización.

/Fuera de

Fuera de lo decisonal, hay, en la fase de elaboración, cuestiones controvertidas de naturaleza económica. Así, se discute sobre las ventajas e inconvenientes del estatismo o del privatismo, sobre cómo asignar los recursos y en qué ámbitos, y a qué mecanismo recurrir si al mercado o a la planificación, y, por último, si los servicios sociales tienen que ser proporcionados sobre bases universales o se requiere una entrega selectiva.

Por fin, en las opciones que se toman en la elaboración de políticas sociales se encuentran siempre ciertos supuestos, la mayoría de las veces implícitos, que tienen que ver con las concepciones aceptadas (como se dijo, en muchos casos, implícitamente) por los técnicos y políticos implicados respecto a la influencia de la herencia o del ambiente sobre ciertas variables que son, justamente, las que se quiere modificar mediante políticas sociales. También hay aquí supuestos relativos a la inclusividad de las políticas sociales, al impacto que puedan provocar en ciertas dimensiones y, en fin, a la utilidad que se les concede.

Obviamente, los valores profesados juegan un papel decisivo en esta fase, en especial porque es en el momento de la elaboración donde deben fijarse los objetivos que buscará alcanzar la política social. Allí, más que en otro momento, los valores juegan un papel principal. Sin embargo, se ha preferido hacer referencia a ellos y a su influencia más adelante porque, sin duda, ello trasciende este conjunto de problemas y reaparece en todos los que se verán posteriormente.

1. Toma de decisiones

Se verán aquí varias cuestiones controvertidas: la macroparticipación, y la descentralización como opuesta al centralismo.

a) Macroparticipación

El papel que cabe a los grupos en las estructuras de poder de la sociedad, en rigor, excede el ámbito de lo que tradicionalmente se concibe como política social. En la modalidad que tal participación adopte gravita decisivamente el tipo de régimen político vigente en cada sociedad nacional.

/El desarrollo

El desarrollo político condiciona o determina, según los casos, todas las dimensiones constitutivas de la participación. En efecto, la diferencia entre regímenes democráticos y autoritarios determina la orientación de la participación en las decisiones colectivas. Pero aun aquéllos admiten subtipos de participación según las características inclusivas o excluyentes de los regímenes políticos respectivos. Ellas, a su vez, están subordinadas a los objetivos de transformación e incorporación sociales que caracterizan el proceso global del respectivo régimen. De este modo, además de las orientaciones generales del proceso de participación, los diferentes tipos y subtipos de regímenes determinan tanto la amplitud como las esferas o ámbitos que abarca el proceso participativo. A su vez, como dichos procesos globales tienen un signo movilizador o desmovilizador, condicionan las modalidades específicas de participación que se den, según ellas sean más espontáneas o provocadas. En conclusión, aunque el carácter, grado y ámbito de la participación puede tener mucha importancia en relación al proceso de toma de decisiones de la política social, su explicación no depende de la esfera de la política social, sino del régimen político en que ésta se desenvuelve.1/

b) Centralismo o descentralización

La tendencia histórica mundial y en especial latinoamericana ha sido centralizadora. En ello influyen razones de índole puramente económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones, como recuerda Boisier,2/ pero también características políticas, tal la tendencia unitaria característica de la mayoría de los Estados de la región, el centralismo larvado que existe incluso en los que adoptaron estructuras federales, y las influencias culturales procedentes de países tradicionalmente centralizadores, como Francia.

1/ Sobre estos aspectos puede verse J. Graciarena y R. Franco, Formaciones sociales y estructuras de poder en América Latina, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1981. La versión inglesa apareció en Current Sociology, Año 26, Nº 1, 1978.

2/ S. Boisier, Diseño de planes regionales. Métodos y técnicas de planificación regional, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Centro de Perfeccionamiento, Madrid, 1976, p. 40.

A todo ello se agregan, los también recordados por Boisier, mecanismos de la retroalimentación que se dan entre la centralización en la toma de decisiones y la concentración de la actividad económica.

En los últimos cincuenta años ha habido también un proceso de redistribución de la población y de concentración en algunas grandes ciudades, con importantes ejemplos de macrocefalia, que indudablemente también ha coadyuvado a la centralización.

Paralelamente, la ausencia de estructuras institucionales a nivel local e incluso la falta de práctica en la toma de decisiones en asuntos que les conciernen por parte de las regiones constituyen un refuerzo al centralismo.

Es común en el momento actual que se efectúen múltiples críticas a la centralización.

Ellas recuerdan, que en muchas ocasiones los funcionarios del gobierno central toman decisiones careciendo de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada zona y que tienden a aplicar soluciones homogéneas a realidades sociales que son heterogéneas. Ello conllevaría una pérdida de recursos y puede que ni siquiera solucione los problemas que se quieren enfrentar. Esos problemas, se sugiere, no existirían si el diagnóstico y las políticas fueran elaboradas descentralizadamente porque se supone que habría mayor conocimiento de las especificidades locales y, por tanto, el grado de consistencia entre la solución postulada y el problema que se enfrenta sería mucho mayor.

Recuérdanse también casos en que el centralismo ha favorecido a un grupo dominante instalado en la capital que utiliza en beneficio de ésta y suyo propio los recursos extraídos al resto del país.

Se aduce también que la tendencia a aumentar las funciones estatales ha conducido a que proliferen las actividades que dependen del Estado. Consecuentemente, también, cada vez es mayor el número de decisiones importantes que deben tomarse en la capital. Cada vez más las regiones, provincias o estados se verían despojados de sus capacidades y estarían sometidos

"al ritmo de una lejana e indiferente burocracia gubernativa".^{1/} Todo ello conduciría, asimismo, a aumentar el tamaño de la burocracia situada en la capital.

*Critica
al
centra-
lismo*

En definitiva, las principales críticas al centralismo se basan en que las decisiones escapan a la esfera de acción de los afectados, pasando a depender del ritmo de una burocracia, creciente en tamaño, remota, ajena a las preocupaciones de la zona afectada, inaccesible para los interesados, que carece de información para resolver adecuadamente dado su aislamiento y distancia y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o pueden serlo, con los objetivos para los que fue organizada. A ello se agrega que los funcionarios dispondrían de un poder sin control y que perseguirían, ante todo, la supervivencia de su puesto aun cuando las funciones que les fueron encargadas originariamente se hayan tornado obsoletas e inútiles.

Se agrega que el centralismo impide la legítima participación ciudadana en asuntos de su interés. Dada la forma y el ámbito donde se toman las decisiones resulta difícil que los ciudadanos influyan en ellas, o incluso que fiscalicen la forma en que se manejan asuntos que les interesan

Todo lo anterior hace que se postule la descentralización. Se tiende a vincularla, incluso, a la democracia política, sosteniéndose que, por esa vía, se incentiva la participación ciudadana y, consecuentemente, los particulares comienzan a tener ingerencia en campos y decisiones que les conciernen directamente.

En definitiva, se postula que la descentralización generaría un mayor grado de consenso social obtenido al acrecentar la participación.

Pero no sería esa la única ventaja de la descentralización. Permitiría, además un control de las burocracias, las cuales - como lo ha sostenido Tullock - se esconden en la maraña del centralismo. Asimismo, y dado el tamaño más pequeño tanto territorialmente como del número de personas implicadas, permitiría un mejor cálculo de las ventajas e inconvenientes y de los

^{1/} El Mercurio, 7 de febrero de 1982, p. 3.

costos de las acciones que se pretende implementar, lo que facilitaría la aplicación del análisis costo-beneficio.

Un argumento adicional aduce que la descentralización permitiría experimentar métodos alternativos para proveer el mismo servicio, lo que sería casi imposible de hacer en el centralismo puesto que introducirían una enorme complejidad en la operación del sistema.^{1/}

Pero el acuerdo no es fácil de lograr. También proliferan argumentos contrarios a la descentralización. Así se sostiene que la autonomía local y regional en los servicios sociales provoca una inaceptable variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas.

Un segundo cuestionamiento aduce que si bien parece cierto que la descentralización está relacionada con la democracia, puede suceder también que cediendo a entidades descentralizadas la toma de decisiones sobre aspectos relacionados a su ámbito territorial, se facilite a las oligarquías locales la defensa de sus propios intereses. En no pocos casos los representantes de las autoridades centrales han cumplido una labor fundamental en el proceso de disolución de formas de dominación tradicionales que subsistían en regiones más o menos aisladas.

Es conocido en este sentido el papel del sistema educacional francés. El mismo, fuertemente centralizado,^{2/} contribuyó a romper los estrechos límites parroquiales de los departamentos mediante la acción de maestros que respondían al gobierno central y que, además, eran rotados cada cierto tiempo para que no se plegaran a las oligarquías locales. Así, el sistema educativo habría difundido un idioma común y valores sociales "modernos", constituyéndose así en la base de consolidación de Estado-nación.

En América Latina también hay múltiples ejemplos de oposición entre un gobierno central "moderno" y progresista y oligarquías enquistadas en ciertas regiones y para las cuales la descentralización constituía una vía inmejorable para mantener su dominio.

^{1/} A. Weale, Equality and Social Policy, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1978.

^{2/} El centralismo francés está siendo modificado drásticamente en la actualidad.

En esta línea, se ha sostenido que la principal razón de la desigualdad educacional en los Estados Unidos se encuentra en la descentralización de su sistema educativo. Ello facilitaría que los grupos de interés más organizados, de clase media, influyeran decisivamente para que los recursos financieros destinados a educación se gasten de manera tal que favorezca a sus propios hijos.^{1/} Los recursos utilizables para educar a los pobres se ven así limitados, primero, porque la base impositiva utilizable para la educación varía con la riqueza de la comunidad respectiva; y segundo, porque hay pocos incentivos para gastar en los pobres, ya que una vez educados y habiendo alcanzado cierto éxito social y económico, hay altas probabilidades de que migren hacia otros barrios o ciudades, con lo que no contribuirán, a su vez, a financiar los gastos del distrito pobre que invirtió en ellos.

Otro factor de desigualdad escolar, según Owen, se produce por otorgar subsidios en los niveles de educación más altos, a todos los estudiantes, independientemente de sus necesidades financieras. Así la educación es subsidiada en proporción a la cantidad de años cursados, lo que favorece una vez más a los estudiantes de clase media que permanecen más tiempo en la escuela.

La descentralización de las decisiones en educación, concluye el autor, tiende a dar un peso desproporcionado a las demandas privadas y a perjudicar la satisfacción de las necesidades sociales de educación.

Una estructura de educación centralizada nacionalmente podría producir, según Owen, un redireccionamiento de la asignación de los recursos de enseñanza, orientando a todo el sistema educacional hacia la solución de los problemas mencionados, mediante la fijación de normas nacionales, cuyo cumplimiento se pudiera alcanzar en todas las escuelas, incluso en aquellas ubicadas en las comunidades pobres, y destinando fondos federales suplementarios para ello.

Los argumentos reseñados en favor de ambas soluciones son razonable. Pero, en abstracto, es difícil concluir en un sentido u otro. Evidentemente

^{1/} Véase John D. Owen, School Inequality and the Welfare State. The John Hopkins University Press, Baltimore, 1974.

la opción entre centralización y descentralización es de contenido político y no puede ser zanjada por razones de eficiencia económica. No hay duda que pueden obtenerse, por lo menos en teoría, resultados eficientes con cualesquiera de tales procedimientos de toma de decisiones.

Se exige acotar el problema viendo el cuántum de descentralización que se pretende y la forma y medios a través de los cuales ella se llevará a cabo.

Así, muchos de los argumentos reseñados por Owen derivan de que, en el caso de la educación norteamericana, está descentralizada no sólo la gestión del sistema, sino también la obtención de los recursos para su mantenimiento y no existen o son escasas las reglas generales que regulen el sistema.

En otros casos no sucede así. Por ejemplo, la política descentralizadora en materia de educación que se está llevando actualmente a cabo en Chile, implica traspasar a las municipalidades la administración de 5,156 establecimientos educacionales (hasta comienzos de febrero de este año), reservándose al Ministerio respectivo la facultad de dictar normas generales y de efectuar la fiscalización de la gestión administrativa. Asimismo, los recursos necesarios para el funcionamiento de tales servicios siguen proviniendo del Estado.

Lo mismo ha sucedido en el caso de la salud traspasando experimentalmente la administración del 30 por ciento de los consultorios periféricos y de las postas rurales.

Es evidente que estas formas de descentralización relativa evitan algunas de las críticas formuladas por Owen.

Ello no impide, empero, que se cuestionen las medidas tomadas. Así se ha recordado que nada tiene de "moderno" otorgar el cuidado de la salud a los municipios. "Ellos fueron hace muchísimos años los que centralizaron (debería decir realizaron) acciones de este tipo, en las etapas previas a la tecnificación de la salud. Incluso, en algunos países latinoamericanos, esta forma de organización persiste con costos elevadísimos por distintos motivos. Entre otros, precisamente por la falta de empleo de técnicas modernas de tipo sanitario y de atención médica". Menciona el caso de Buenos Aires, donde las municipalidades cumplen funciones de salud, tanto

/curativas como

curativas como preventivas existiendo importantes variaciones entre municipalidades en los niveles de mortalidad infantil que fluctúan desde 20 por 1 000 nacimientos hasta 90 por mil. En Chile, recuerda el autor, la cifra es actualmente del 40 por mil sin que ningún barrio de la capital esté por encima del promedio nacional. Estos y otros éxitos alcanzados en materia de salud en Chile se han debido, sostiene el autor, justamente, a la centralización y a la objetividad de los criterios técnicos y a la descentralización operativa.^{1/}

Tal vez podrían finiquitarse estas reflexiones sobre las ventajas e inconvenientes del centralismo y la descentralización recordando algunos párrafos de un artículo de Givaudan. Atribuye a los gobiernos locales el carácter de una tiranía personalizada que se opone a la tiranía despersonalizada que es propia de la administración estatal, que no siempre ve al hombre detrás del administrado.

"Así, a tiranías iguales, cabe preguntarse si es preferible ser la víctima de un sistema pesado y lejano que trata con indiferencia los casos particulares o de un sistema más cercano que nada ignora de cada uno y conserva siempre la posibilidad de 'tener su próxima oportunidad'".

"La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus ventanillas, de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que os conoce demasiado bien pues nada de lo que hagáis se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad."^{2/}

^{1/} J. Jiménez de la Jara, "Salud y municipios", Hoy, Santiago, 4-10 marzo 1981, p. 14.

^{2/} A. Givaudan, "La Question communale", Ed. Revue politique et parlementaire, 1979, reproducido bajo el título "Ankylose et tyrannie locale", en M. Vingré, Le social c'est fini, Collection Autrement, 1980, pp. 192-193.

Toda esta discusión tiene el peligro de llevar el problema fuera del contexto. En Europa hay descentralización, por cuanto el desarrollo de autonomías regionales ha implicado el traslado a las autoridades locales de amplios poderes de decisión, que también abarcan las políticas sociales.

En América Latina, en cambio, el Estado sigue siendo unitario, en muchos casos, y lo que en realidad está en discusión es la desconcentración de los servicios sociales. Ello implica trasladar, como ya se vio, algunas funciones y potestades al ámbito local pero siempre en grado mucho menor al que puede apreciarse en otros ámbitos.^{1/}

2. Las controversias económicas

a) Estatismo o privatismo

Bajo la antinomia del título se discute el rol del gobierno. ¿Cuáles son las relaciones entre Estado y sociedad? ¿En qué ámbitos resulta lícita y aconsejable la presencia gubernamental? ¿Cómo coordinar las fuerzas económicas y sociales?^{2/} Hay varias orientaciones al respecto, que se presentan a continuación.

Los liberales y el Estado

Profesan una visión del hombre como un ser que se mueve para alcanzar sus propios intereses. Consideran, además, que no es posible tener una visión suficientemente comprensiva como para imponer la racionalidad global a la sociedad, de lo que resulta que el interés general es consecuencia de la colaboración espontánea de individuos libres. La competencia es así el camino del progreso.

^{1/} Para una presentación de experiencias véase María Jesús Manóvil, "Los servicios sociales en algunos países europeos: descentralización territorial, situación comparada", en A. Desdentado et al., Descentralización de los servicios sociales, Marsiega, Madrid, 1979, pp. 66-87.

^{2/} Véase G. K. Fry, The Growth of Government: The Development of Ideas about the Role of the State and the Machinery and Functions of Government in Britain since 1780, Frank Cass, Londres, 1979 y la polémica latinoamericana actualmente en boga sobre Estado y sociedad civil.

Se rechaza por tanto, la intervención estatal a la que se considera:^{1/}

i) Socialmente disruptiva, porque reconoce la existencia de derechos sociales, lo que conlleva violencia y coerción, ya que cualquier individuo que se siente poseedor de un derecho, piensa que la comunidad debe satisfacerlo. Así, las minorías tienden a sentirse agraviadas y justificadas para usar la fuerza en defensa de sus supuestos derechos.

ii) La intervención estatal, al proveer gratuitamente servicios gratuitos genera una falsa demanda y, por tanto, provoca una mala distribución de los recursos. Tanto el usuario como el proveedor de servicios pierden el sentido de las proporciones en sus demandas de mayores recursos.

La intervención estatal distorsionaría el funcionamiento de la oferta y la demanda, las que sólo son el resultado espontáneo de individuos tomando decisiones como compradores y vendedores a la luz de los precios de bienes y servicios alternativos. Tampoco aceptan los liberales que el aumento del gasto en bienestar social y en la provisión de servicios pueda producir un alto retorno e incluso cubrir sus costos a través de un incremento en la producción.

Consideran falso asimismo que una cantidad fija de escuelas, profesores, doctores, enfermeras, etc., garanticen un acceso universal a la "mejor" educación y salud, ya que si el precio es abolido o artificialmente reducido, la demanda se incrementaría y sería necesario aumentar el gasto social para proveer más servicios, o permitir que las prestaciones se deterioren.

iii) El Estado sería ineficiente, por no estar sujeto a la dinámica privada de minimizar costos y maximizar resultados, y por desincentivar la competencia y las innovaciones. Además, al concentrar la producción en sus manos, el Estado enfrenta el riesgo de cometer errores masivos, que no se darían en una situación de múltiples productores.

^{1/} V. George y P. Wilding, Ideology and Social Welfare, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1979.

/iv) La intervención

iv) La intervención estatal extirpa la libertad individual. El Estado, inevitablemente, debe recurrir a la coerción para imponer su voluntad a individuos que profesan valores distintos, con lo cual se corre el riesgo de que se limiten las libertades constitucionales y económicas y que el proceso burocrático viole los derechos de las personas.^{1/}

Los argumentos reseñados más arriba conducen a postular la provisión privada de servicios, por ser el mercado, el más eficiente mecanismo para distribuir los recursos.

El Estado árbitro y defensor del bien común

Otro importante sector de personas vinculado a la política social, tiende a atribuir al Estado un rol benéfico y a pensar que su intervención es generalmente positiva. Se lo considera un árbitro imparcial entre los grupos sociales y capaz de perseguir mejor que ninguna otra agencia el bien común.

Incluso la corriente que postula que el Estado defiende los intereses de la clase dominante ha planteado si no dudas, por lo menos salvedades a la afirmación incondicional e intemporal de tal tesis. Uno de los autores clásicos afirmó que "por excepción, hay períodos en que las clases en lucha están tan equilibradas que el poder del Estado, como mediador aparente, adquiere cierta independencia momentánea respecto a una y otra. Tal aconteció con la monarquía absoluta de los siglos XVII y XVIII con el bonapartismo y con Bismarck en Alemania."^{2/}

Autores posteriores han reconocido esa autonomía del Estado respecto de la sociedad civil en sociedades capitalistas contemporáneas, con lo cual tienden también a reconocer la posibilidad al menos, de que el Estado pueda

^{1/} Weale, cit.

^{2/} F. Engels, "El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado", en C. Marx y F. Engels, Obras Escogidas, Editorial Progreso, Moscú, Tomo II, s/d, pp. 168 y ss.

cumplir funciones que vayan más allá y sean diferentes de la exclusiva defensa de los sectores sociales dominantes. Como, por lo demás, no creen en el mercado, puede decirse que coinciden también con quienes son favorables a la mencionada intervención estatal.

Quienes favorecen la participación del Estado afirman que los servicios sociales privados tienden a dividir los intereses de los usuarios y a alimentar la búsqueda de privilegios, ya que aquellos que utilizan la vía privada para satisfacer sus necesidades de salud, educación y vivienda no se preocupan por el nivel general de provisión social, y tienden a no poder establecer, incluso, las estrechas relaciones que hay entre una adecuada provisión general y sus intereses particulares.^{1/}

Los ya citados George y Wilding sostienen que los servicios privados atomizarían, entonces, a los usuarios y los hacen sentirse "liberados" de cualquier obligación respecto a los demás.

Asimismo, quienes consideran como objetivo prioritario el fortalecer la integración social, tenderán a oponerse a las instituciones privadas.

Se dice también que esta provisión privada de servicios sociales entregaría un poder inmenso a instituciones financieras claves y a tecnócratas anónimos, cuyas decisiones de inversión podrían tener mucha importancia para el destino económico y social de la nación sin que, de hecho, se discuta públicamente sobre ello y sus implicaciones.

Las críticas más usuales que los partidarios de la intervención estatal formulan al mercado afirman que:

i) No se autorregula. La producción no generaría automáticamente su propia demanda. Así lo afirmó Keynes en los años 30 y sería más verdadero aún en la actualidad, dado que el desarrollo tecnológico parece requerir la ayuda estatal para no perder estabilidad.

ii) El mercado es dispendioso, ineficiente y asigna mal los recursos.

^{1/} Argumento de Titmuss, citado por George y Wilding, op. cit.

/iii) El mercado

iii) El mercado ^{wo} puede, sin intervención gubernamental, eliminar la injusticia y pobreza.

iv) El mercado conduce a que el interés nacional se confunda con los intereses económicos privados más poderosos.

El mercado no sería democrático, porque las grandes decisiones las tomaría un grupo reducido, en su propio interés. Produciría, además, la exacerbación del consumismo, en beneficio de una pequeña élite, y no del bienestar general.

v) El mercado no efectuaría la distribución de recompensas a base de criterios claros, y no daría oportunidad a que todos por igual alcancen las máximas recompensas.

El gobierno, sostienen, debe corregir, suplementar, y ello permitiría que el aparato productivo operase en función de necesidades sociales y no de intereses privados, que se mejorase la distribución, y que se asegure el crecimiento económico.

Si los recursos totales están creciendo velozmente es más fácil redistribuir, y además, con ello se expande la libertad personal aumentando las oportunidades de elección.

Todo lo anterior conduce a impulsar la extensión de la propiedad pública. Se sostiene que el creciente proceso de concentración de la propiedad, afecta a la libertad y a la democracia. La propiedad pública sería entonces, indispensable para preservar la democracia al interior del aparato productivo, la que a su vez extiende y otorga real significado a la democracia política. Se aduce que si bien la nacionalización no destruye la autoridad en la industria, somete esa autoridad al gobierno democrático, y la dirige como un servicio público.^{1/} Debería generar además mecanismos de participación para los trabajadores y técnicos.

Existen diferencias respecto al grado y magnitud de la intervención estatal. En unos casos, la economía mixta así surgida pasa a ser considerada un fin en sí; en otros, constituiría sólo una etapa transitoria hacia la colectivización total de la economía.

^{1/} Véase, en cuanto a experiencias de democratización de esta especie, D. Zwerdling, Workplace Democracy, Harper Colophon Books, New York, 1980.

La mezcla de mercados y servicios públicos, que constituye la tensión propia de las economías mixtas, no ha estado exenta de críticas. Se alega que la coexistencia de un sistema de bienestar social que provee ciertos servicios en forma universal y gratuita, junto a un sistema de mercado orientado por los incentivos, haría que el sistema económico en su conjunto perdiera eficiencia.^{1/}

Se objeta que la provisión gratuita de ciertos servicios debilita la estructura de incentivos sobre los que se apoya el sistema de mercado. Dado que los incentivos se traducen en diferentes estándares de vida, y considerando que los servicios sociales intentan que al menos los bienes primarios estén al alcance de todos, habría gente que, hipotéticamente al menos, carecería de los incentivos para trabajar y proveerse a sí misma.

Las altas tasas marginales de impuesto a los ingresos destinados a financiar el bienestar social, también serían desincentivadoras. Sin embargo se dice, no existen razones por las cuales altas tasas marginales de impuestos lleven necesariamente a una reducción de la inclinación al trabajo. Su efecto es elevar el precio del ingreso en relación al descanso. Si esto lleva a reducir el trabajo se debe a las escalas de preferencias de los individuos.

Al nuevo precio del ingreso y del descanso, un individuo podría aumentar su esfuerzo en el trabajo, para preservar su estándar de vida. Por todo ello, es imposible predecir en la práctica el efecto de una alta tasa marginal de impuestos, a menos que se conozcan las escalas de preferencia de los sujetos.

La subsidiariedad del Estado

Otra orientación aceptó el principio de la subsidiariedad del Estado. El mismo presupone la anterioridad fundamental de la persona respecto a la sociedad. De allí se deriva la idea de que el Estado no tiene el mismo rango que las personas y los cuerpos intermedios, lo que lleva a postular que no debería competir con ellos ni absorber sus roles. Antes bien, su función debe ser favorecer que las personas y los cuerpos intermedios ejerzan sus funciones propias en la sociedad.

^{1/} Weale, cit.

En principio, para esta corriente, el Estado no es ni productor, ni comerciante, ni educador, ni jefe religioso. Sin embargo, todas esas actividades le incumben en la medida que afectan al bien común, cuya protección y fomento constituye su tarea específica.^{1/}

Pese a que se hace uso del término "Estado subsidiario" por otras posiciones, es necesario destacar que, en esta concepción, no es equivalente al Estado-guardián, y prescindente. Por el contrario, el Estado tiene la función de velar por el bien común, al que las fuerzas del mercado afectarían con frecuencia.

b) Asignación de recursos

El problema central de toda política y, por ende, de toda política social, es que los recursos disponibles, de toda índole, son escasos frente a las demandas. Por ello, todo sistema social establece un mecanismo de racionamiento, que puede adoptar diferentes formas y basarse en principios también muy variados pero que no por ello deja de existir siempre.^{2/}

Esto otorga una centralidad especial al tema de la asignación de tales recursos, a cómo se los divide para atender a sus posibles diversos usos. La primera decisión consiste en asignarlos entre ámbitos (social, económico, físico,) luego entre campos sociales (salud, educación, etc.) y, posteriormente, entre tipos de programas dentro de un sector determinado.^{3/}

La política social demanda recursos que también son requeridos por los sectores económico y físico. La distribución entre ellos tiene que ver con la función que se asigne al gasto social.

Para algunos, el gasto social es una carga. Dado que los programas sociales (públicos) son financiados con recursos obtenidos mediante la tributación, es usual que se argumente en el sentido de que si la carga fiscal supera cierto nivel, ello desincentivará a los productores, deprimirá la actividad emprendedora y desalentará la iniciativa privada. Ello conduce

^{1/} El bien común es entendido como "el conjunto de condiciones sociales que permiten y favorecen, en los seres humanos, el desarrollo integral de su persona" Juan XXIII: Mater et Magistra.

^{2/} J. Fourastié, La realidad económica, EMECE, Buenos Aires, 1980.

^{3/} Se siguen aquí los lineamientos establecidos para la presentación de este tema por M. Rein, en Enciclopedia de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1975, Tomo 8.

a que quienes así piensan busquen eliminar los servicios sociales ya existentes, y evitar las nuevas creaciones o por lo menos limitarlas a sólo aquéllos que tengan una alta prioridad social y sean estimados como muy necesarios. Únicamente en tales condiciones aceptarán las consecuencias negativas que su financiamiento ocasionará, en su perspectiva.

En definitiva, lo que se argumenta es que el gasto social frena el crecimiento económico, siendo fundamental estimar adecuadamente cuánto bienestar puede permitirse un país sin sobrecargar a su economía.

En el mundo subdesarrollado este planteo puede llevar a que se afirme que, dado el escaso volumen del producto per cápita nacional, resultaría injustificable destinar recursos a gastos sociales. Habría que dirigirlos a actividades productivas, en especial al aumento de la disponibilidad de alimentos. Lo gastado en el sector social sería una distracción de los limitados recursos con que se cuenta.

Para otros, el gasto social es un instrumento auxiliar. La teoría del capital humano argumenta que, en lugar de perjudicar al crecimiento, el gasto social lo facilita.^{1/} Por un lado, el crecimiento económico exige una población alimentada, sana y educada. En este sentido, las inversiones en nutrición, salud y educación son positivas e incluso imprescindibles para el desarrollo en el mediano y largo plazo. Por otro, la planificación física requiere recursos humanos calificados tanto para su realización, como para que se comprenda su utilidad por aquellos a quienes afectará. Ello será más fácil si están educados. Finalmente se requiere atender a los que serán desplazados o afectados por ese tipo de inversión, y este aspecto también es "social".

Para un tercer grupo el gasto social es un elemento complementario. El desarrollo social sólo puede acompañar al desarrollo económico, por cuanto si el ingreso per cápita es muy bajo y limitado, lo único que se conseguirá será "redistribuir la pobreza".^{2/}

^{1/} Especialmente importantes en esta línea, son los trabajos de T. Schultz, Valor económico de la educación, Uteha, México, 1968; y Investing in People, University of California Press, 1980.

^{2/} A. Sanfuentes. "La pobreza como problema económico", en Cuarta - Semana Social de Chile, ICHEH, Santiago, 1975, pp. 89-102.

La interdependencia entre lo económico y lo social se puede apreciar adecuadamente en que ciertas medidas sociales pueden contribuir al crecimiento económico, como en los ejemplos, ya mencionados, que destaca la teoría del capital humano. Por otro lado, también las medidas económicas tienen efectos sociales indudables. Ello es especialmente claro cuando afectan al empleo, lo que ha llevado a que algunos sostengan que el objetivo central de la política social es, justamente, el aumento del empleo y del ingreso.^{1/}

Para un último grupo, en fin, el gasto social es un medio de control social. En países capitalistas, los gastos en programas sociales pretenden solamente dotar de mayor estabilidad política y económica al sistema, disminuyendo las tensiones sociales. Algunos estudios realizados en los Estados Unidos han buscado comprobar esta hipótesis y han mostrado que la preocupación gubernamental por implementar programas sociales estaba altamente correlacionada con el surgimiento de disturbios sociales especialmente entre las minorías negras de las ciudades. Asimismo, cuando la situación se calmaba o se llegaba a épocas de recesión económica, los mismos programas tendían a ser abandonados o recortados.^{2/}

Según se adopte una u otra de las interpretaciones anotadas del gasto social variará la importancia y el papel que se otorgue a las políticas sociales. Consecuentemente, variará el monto que se les dedique.

Una vez que un gobierno ha decidido destinar una parte de sus recursos de inversión a lo social, debe resolver la forma de distribuirlos entre sectores sociales y entre programas dirigidos a diferentes poblaciones-objetivo (niños, ancianos, impedidos, pobres, etc.).

^{1/}Véase especialmente, P. Demo, "Redistribución del ingreso, empleo y política social del trabajo", en R. Franco, editor, Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES - UNICEF, Santiago, 1981, pp. 177-192. Recuérdese también la extensa producción de PREALC y, asimismo, OEA-CIES, Lineamientos para alcanzar el mayor empleo y crecimiento en América Latina, Washington, 1973.

^{2/} F. F. Piven y R. Cloward, Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare, Pantheon Books, 1971, Vintage Books, Random House, Nueva York, 1972. De los mismos autores The Politics of Turmoil: Poverty, Race and the Urban Crisis, Vintage Books, Random House, Nueva York, 1973.

Obviamente, en esta decisión entran en juego juicios de valor y concepciones teóricas que tienen que ver con la rentabilidad de la inversión social.

Además, dada la interrelación existente entre los sectores sociales, esta elección se complica, al punto que puede ser preferible invertir en un sector dado cuando se busca mejorar los indicadores de otro. Las relaciones entre nutrición y salud pueden ser el ejemplo típico en este sentido.

Hay diversas maneras de adoptar estas decisiones. Una es la tradición vale decir, repetir las asignaciones tal como se habían efectuado el año anterior, en el entendido que "no innovar" evitará que se reabra el debate y que recomience el complicado proceso de presiones y negociación, evitando problemas a quienes tienen que efectuar la distribución de los fondos disponibles.

Otro procedimiento para la asignación es seguir las preferencias expresadas por los destinatarios de los programas o ceder a las presiones de los grupos organizados en defensa de alguno de ellos. Como no hay modos generalmente aceptados de medir la necesidad relativa de un sector frente a los otros, pueden seguirse las inclinaciones de los consumidores expresadas sea mediante su participación en la toma de decisiones, sea a través de encuestas de opinión. Pero lo usual es que las preferencias se expresen, como se dijo, mediante presiones sobre quienes controlan los recursos por grupos que defienden ciertos intereses. El gran número de presiones conduce a la fragmentación de la política social y a asignar recursos por acumulación y, por tanto, a la proliferación de los programas.

Un último procedimiento de asignación sería la planificación a base de criterios técnicos. Sin embargo, el atraso de las disciplinas que sirven de apoyo, a la planificación social unido a la debilidad política que suele afectar a estos sectores en los gobiernos, dificulta la aplicación de esta alternativa. Asimismo, las presiones de quienes están interesados en el mantenimiento de los programas vigentes, sea porque disfrutan de los beneficios que ellos otorgan, sea porque tienen un puesto de trabajo que depende de su existencia, dificultan cualquier reorientación que tienda a racionalizar el gasto social.

/Finalmente, correspond.

Finalmente, corresponde la asignación al interior de un sector social dado. Así, en el caso de la salud, por ejemplo, debe resolverse si conviene asignar más o menos a programas preventivos o a curativos; en educación, si se debe dar prioridad a un nivel o a otro (preescolar, primario, medio, superior, investigación). Por otro, implica elegir la clientela, es decir, si se permite que toda la población, independientemente de su grado de necesidad o de su nivel de ingreso, aproveche las ventajas de un determinado programa o, por el contrario, si se optará por destinar todos los recursos disponibles a satisfacer las necesidades de quienes aparecen como más necesitados. Es la gran opción entre servicios universales y servicios selectivos, que se verá posteriormente.

c) Servicios sociales universales o selectivos

La opción entre prestar servicios sociales selectiva o universalmente debe ser precisada, por cuanto no toda forma de selectividad se cuestiona.

Hay algunas que son inevitables. Es evidente que todo gobierno seleccionará prioridades otorgando a algunos problemas un tratamiento preferencial y postergando otros que considera menos urgentes. Debe optar, como se vio, entre realizar inversiones físicas, económicas y sociales, y cuando haya optado por estas últimas, debe elegir entre destinar los recursos a educación, a salud o a vivienda y, posteriormente, seleccionar entre diversas formas de gastar esos recursos en cada sector (por nivel de enseñanza, por atención primaria, curativa o preventiva, etc.).

Asimismo, ciertos grupos de la población con características específicas pueden recibir un tratamiento preferencial (niños, ancianos, impedidos, etc.), es decir, se convierten en grupos focales o poblaciones-objetivo de la política social. El que se destinen recursos a atender sus necesidades implica una forma de selectividad que tampoco se cuestiona.

Lo que aquí se discute es si se reserva un determinado servicio social sólo a los pobres, selectivamente, o si, en cambio, se lo otorga universalmente, incluso a los no pobres.

La universalidad de las políticas sociales es un criterio de prestación de servicios o beneficios a toda la población o a un segmento de ella, independientemente del ingreso que sus miembros pudieran tener. Se trata de servicios financiados por toda la sociedad, mediante impuestos. Se aduce

que de esa manera se provocaría una redistribución del ingreso nacional ya que los impuestos son recolectados según la riqueza o el ingreso de los contribuyentes, mientras que los beneficios se distribuyen universalmente.

La opción entre universalidad o selectividad está, como siempre, estrechamente ligada a las posiciones adoptadas en otras cuestiones controvertidas de la política social y respecto al manejo de la cosa pública en general.

i) Así, según cuales sean los objetivos asignados a la política social variará la opción sobre el carácter de los servicios. Quienes pretenden un modelo de bienestar global apoyarán el universalismo, mientras que los que abogan por uno residual preferirán la provisión selectiva, aun cuando no siempre haya una correlación perfecta entre ambas posiciones.

El universalismo sería, para los primeros, el mecanismo para alcanzar la integración social, rompiendo distinciones entre ciudadanos de primera y segunda categoría. En cambio, la prestación selectiva provocaría, se dice, una división en la sociedad, institucionalizando diferentes formas de tratar las necesidades de quienes tienen los medios para enfrentarlas a través del mercado y las de quienes deben recurrir a estos servicios, para acceder a los cuales deben demostrar que son pobres, sometiéndose a comprobaciones que los "marcan" como tales. Argumentan, además, que con la selectividad se busca desestimular la demanda en lugar de enfrentar a las necesidades insatisfechas.^{1/}

Pero el universalismo no siempre contribuiría a la igualdad social, dada la escasa probabilidad de que los servicios públicos gratuitos alcancen niveles similares a los que se prestan a través de los mecanismos de mercado con lo cual, de todas maneras, se generarían desigualdades notables. Quienes cuentan con recursos suficientes, satisfacen sus necesidades de educación, salud o vivienda por la vía privada, comprando en el mercado lo que les sea necesario. Los demás reciben prestaciones de baja calidad de servicios públicos universales. Como sostenía Crossland, la única manera de lograr la igualdad, consistiría en crear estándares de salud pública, educación

^{1/} George y Wilding, cit.

vivienda

y vivienda tan elevados que no existieran diferencias entre la provisión pública y la privada lo que, en el mejor de los casos, no es fácil.

ii) La concepción que se tenga de la eficacia del mercado y de la elección del consumidor influirá también decisivamente en el tipo de servicios que se ofrecerán. Los partidarios del mercado quieren servicios selectivos, tratando de reducir así la intervención estatal a su mínima expresión.^{1/}

iii) El gasto público, asimismo, pesa en la decisión: ¿Qué servicios sociales pueden proveerse sin que los niveles de tributación necesarios para su financiamiento destruyan los incentivos para ganar, ahorrar y crear riqueza?

Los que abogan por una provisión universalista argumentan, a su vez, que no hay sobretributación, que los impuestos no afectan los incentivos y que debería haber mayor redistribución desde el consumo privado a la provisión pública. Además recuerdan que una política selectiva generosa puede implicar un gasto público mayor que una política universalista limitada.

Quienes tienden a creer que se han alcanzado los límites máximos posibles del gasto público y la tributación, afirman que los recursos que pueden destinarse a políticas sociales son dramáticamente limitados, especialmente en coyunturas económicas difíciles.^{2/} Tienden a reclamar, por lo mismo, que su aprovechamiento sea eficiente. Se dice entonces que el universalismo provocaría la dilapidación de recursos escasos. No parece lógico gastar indiferentemente tanto en quienes lo necesitan como en los que no tienen esa necesidad.^{3/} El principio de que "a precio nulo, demanda ilimitada" conduce al deterioro constante de la calidad de los servicios prestados en esta forma.

^{1/} Ibidem

^{2/} Véase A. Wildavsky, How to Limit Government Spending, University of California Press, Los Angeles, 1980.

^{3/} K. Jones, J. Brown y J. Bradshaw, Issues in Social Policy, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1978.

Izquierdas y derechas han enfatizado repetidamente que los grandes beneficiarios de las políticas sociales han sido los sectores medios y no los más necesitados, lo que habría sido especialmente cierto en los sectores más costosos del bienestar social, como la educación superior.

Los servicios sociales universales no permitirían - vistos desde esta perspectiva - dotar de prestaciones a los más pobres, por cuanto deben soportar las demandas de quienes tienen acceso relativamente más directo a los servicios, cuando los recursos con que se cuenta son limitados. Sólo la prestación selectiva permitiría que todos los recursos disponibles para políticas sociales se destinasen a quienes verdaderamente los necesitan, evitando filtraciones que sólo benefician a los no pobres.

iv) También pesan los argumentos sobre la factibilidad y efectividad de la administración de los servicios. La prestación selectiva exige que se distinga entre quienes son pobres y los que no lo son, por cuanto sólo los primeros podrán tener acceso al servicio. Ello lleva a establecer pruebas o algún mecanismo para comprobar la condición de indigencia de quien solicita la prestación. Ello haría que los costos de administración de tales servicios fueran muy onerosos. En definitiva, en lugar de gastar en prestar el servicio, se estaría gastando en averiguar si corresponde prestarlo.

v) Por otra, hay objeciones sobre las dificultades, los costos y las frustraciones que se derivan para los pobres de solicitar beneficios mediante una prueba que versa sobre sus medios de vida. Se agrega que ello conduciría a que muchas personas que estarían habilitadas, según las normas que rigen el acceso a los servicios, no demandarían sus prestaciones para evitarse las incomodidades de esas pruebas, con lo que los servicios no llegarían a quienes son sus destinatarios e, incluso más, no llegarían a nadie beneficiando sólo a los funcionarios del servicio que se asegurarían la remuneración sin cumplir sus funciones. Estos funcionarios estarían, además, dotados de un poder discrecional y difícil de controlar.

vi) Ambos grupos argumentan a base de la eficiencia. La selectividad se apoya en la necesidad de eficiencia gastando sólo en los más necesitados. Los universalistas, a su vez, sostienen que los servicios selectivos tenderían a reducir los incentivos a trabajar y ganar más, ya que al superarse

/ciertos nivel

cierto nivel de ingreso se perdería el derecho a acceder a los servicios sociales, lo que podría implicar una pérdida más grande que la ganancia que obtenida mediante el trabajo.

vii) Los servicios universales, se dice, no producirían estigma, porque permiten que todos y cada uno se beneficien de ellos. No generan desigualdades derivadas de la prestación del servicio. Debe recordarse, sin embargo que políticas universalistas, como los servicios nacionales de salud pueden en algunas circunstancias, crear estigma, mientras que ciertas políticas que se prestan selectivamente, como los beneficios otorgados a los impedidos no tienen tales consecuencias.

3. Algunos supuestos implícitos: el peso de la herencia y el ambiente

Hace breve tiempo un articulista de Le Monde se sorprendía por "la biologización acelerada de las cuestiones sociales y políticas, y esto tanto en los discursos científicos u oficiales, como en los medios de comunicación y en las prácticas sociales mismas". Tal biologización "consiste en transformar a la biología en una filosofía universal cuyos principios se aplican a todos los sectores de la sociedad". Esta tendencia se expresa también en la aparición de la sociobiología que tiende, justamente, a buscar explicaciones para la vida social y política en leyes de orden biológico. Asimismo, diversos movimientos de orientación conservadora buscan basar muchas de sus argumentaciones, en argumentos genéticos más o menos científicos.

Debe recordarse, empero, que la disputa entre los que afirman que la determinación de la inteligencia y otras facultades humanas radica en la herencia genética o en el medio ambiente es de hecho muy antigua, aun cuando sólo en este siglo la controversia se ha apoyado en bases científicas involucrando a biólogos, médicos, educadores y psicólogos, primordialmente.

En este terreno, se han dado grandes movimientos pendulares, que comenzaron con la hegemonía de los genetistas desde comienzos de siglo hasta los años 40 aproximadamente, para llegar al predominio ambientalista actual, aunque su apogeo se sitúe en la década de los 50, y 60.^{1/}

^{1/} Una puesta al día se encuentra en H.J. Eysenck, La desigualdad del hombre, Alianza Editorial, Madrid, 1981. También T. Dobzhansky, Genetic Diversity and Human Equality. The Facts and Fallacies in the Explosive Genetics & Education Controversy, Basic Books, New York, 1973.

La visión genetista inicial postulaba que la inteligencia era fija y estaba determinada genéticamente, desplegándose de manera rígida de acuerdo a un plan contenido en los genes que el ambiente no podía alterar. Esta manera de ver se extendió a otras áreas del comportamiento humano, suponiéndose que la enfermedad mental, la criminalidad y otras desviaciones comportamentales derivaban de anomalías en el cerebro y el sistema nervioso central, que por ser problemas de tipo fisiológico debían provenir de factores hereditarios. La evidencia que se usaba para apoyar esta postura no resistiría, de hecho, ninguna exigencia científica actual, no obstante lo cual, tuvo un profundo impacto social y político, ya que sirvió de fundamento a legislaciones que discriminaron a razas y grupos sociales que se suponían genéticamente inferiores. Este enfoque culminó en el racismo nazi, que generó una violenta reacción que debe ser una de las causales en el movimiento pendular hacia el ambientalismo que surgió en aquel tiempo.

El ambientalismo también desembocó en posturas radicales y absolutistas que atribuían toda la causalidad al medio y no daban lugar a la influencia genética. Su expresión más extrema, se encuentra sin duda, en el conductismo radical de Watson, que postula que toda conducta podía explicarse por las contingencias externas que la rodeaban, sin que fuera necesario recurrir a ninguna determinación genética para comprenderla.

El ambientalismo se ha apoyado en evidencias científicas que han destacado la importancia de las experiencias tempranas (especialmente en los discutidos "períodos críticos") sobre el desarrollo intelectual y emocional del ser humano. También le han servido de base las investigaciones acerca del rol de la familia, de la nutrición, de la escuela y del "hospitalismo". Todo ese conjunto de evidencias culminó con el movimiento hacia la rehabilitación y superación de los déficits intelectuales y de desarrollo en general observados especialmente en niños de nivel socioeconómico bajo, mediante programas compensatorios en nutrición, estimulación temprana y educación, los que, también se han difundido en América Latina en la última década.

/La perspectiva

La perspectiva ambientalista está representada en el siguiente párrafo:

"La insuficiencia de los medios materiales está muy grandemente asociada a la de los medios culturales lo que significa para el niño retardo y dificultad en construir, en el momento oportuno, el conjunto de sus intercambios con el mundo exterior. Así M. Gilly y L. Merlet-Vigier constataron que antes mismo de salir de la primera infancia, la pobreza del ambiente ha actuado en un sentido desfavorable y, a ciertos niveles, de manera irreversible, y que el ingreso a la escuela no provoca los efectos que hubieran podido esperarse. Por añadidura, ellos remarcan que la indigencia material y cultural entraña muy a menudo la de las motivaciones e iniciativas, si bien la influencia estimulante del medio escolar está aniquilada por la inercia, la indiferencia, incluso la oposición del medio familiar, inapto para ayudar a sostener al niño.

Así el desarrollo de la inteligencia aparecía determinado, además de los factores biológicos o psicológicos, por factores socioculturales.

Estas verificaciones ponen además, en duda la noción misma de inteligencia. La manera como comprendemos la inteligencia está lejos de ser universal. Los criterios sobre los cuales fundamos esta noción están ellos mismos fuertemente determinados por las necesidades de una sociedad dominada por los valores técnicos y económicos. El desarrollo mental se caracteriza por la adquisición de valores jerarquizados cuya posesión es el índice de la madurez del sujeto como constata David Cooper en su libro Muerte de la familia.

El dominio y la conquista del mundo natural exigen facultades de abstracción, capacidades de inducción y de deducción que uno se esfuerza en aprehender a través de tests psicológicos.

Así no sólo el desarrollo mental está en gran parte determinado por factores sociales sino que su evaluación es ella misma función de criterios sociales.

/Estos estreñimientos

Estos constreñimientos se encuentran reforzados por el juego de factores psicológicos que se manifiestan bajo la doble forma del aprendizaje y de las motivaciones.

Los tests psicológicos del comportamiento han mostrado que los recursos intelectuales que existen potencialmente en el sistema nervioso central, no pueden ser plenamente utilizados si no son estimulados precozmente, antes mismo que el niño asista a la escuela. Si el niño vive en un ambiente pobre culturalmente no utilizando más que un número limitado de palabras, el aprendizaje se hará mal y el desarrollo mental no podrá realizarse más allá de una edad crítica que los especialistas han situado alrededor de los tres años. Como dijo el Dr. Tomkiewicz en una investigación reciente: "El desarrollo intelectual y escolar de un niño nacido en una familia que dispone de un vocabulario de 200 palabras no será el mismo que aquél de un niño salido de una familia donde el lenguaje corriente comprende 2000 palabras".^{1/}

La larga cita precedente nuestra con claridad los elementos centrales de la posición ambientalista actualmente predominante, en especial entre los especialistas en política social, y libera de tener que desarrollarla más extensamente.

^{1/} Michel Lory, La politique d'action sociale, Privat, Paris, 1975, pp. 39-40.

C. PROBLEMAS DE LA EJECUCION DE LAS POLITICAS SOCIALES 1/

En esta fase de las políticas sociales pueden distinguirse varios tipos de problemas. Algunos se relacionan con el ejercicio de la autoridad y la coordinación de las instituciones, servicios y personas que realizan actividades sociales. Se dan, probablemente, siempre que se realizan prestaciones por burocracias, las que junto a sus ventajas, como la continuidad de las prestaciones por ejemplo, presentan diversos inconvenientes que se analizan posteriormente.

Un punto fundamental es el del acceso a los servicios. Este tema ha sido tratado ampliamente por B. Schaffer y sus discípulos quienes han hecho algunos de los aportes más novedosos a la administración social. Se trata, en definitiva, de la forma en que se da el encuentro cara a cara entre el funcionario o quien presta el servicio y quien lo recibe. Es, obviamente, una situación crucial y a la cual han estado dirigidos todos los esfuerzos de la política en cuestión. Allí se juega el éxito o el fracaso de todo el programa.

También crea dificultades y polémicas la participación de los usuarios de los servicios en las prestaciones, lo que ha sido especialmente utilizado en programas de vivienda, donde se ha recurrido a la autoayuda, para la construcción de las casas.

El tema del profesionalismo o el voluntariado ha sido objeto de polémicas y ha llevado también a propuestas prácticas. ¿Hasta qué punto pueden los voluntarios sustituir o complementar las actividades realizadas usualmente por profesionales?

1. Autoridad y coordinación en lo social

Una dificultad típica de las políticas sociales es la de su coordinación. Como se ha visto, en muchos casos, los mismos criterios de asignación de recursos conducen a la fragmentación de las políticas, a que ellas

1/ Interesantes estudios de caso pueden encontrarse en M. S. Grindle, Politics and Policy Implementation in the Third World, Princeton University Press, New Jersey, 1980.

ataquen diversos aspectos (especialización funcional o sectorial) de una problemática que suele ser única (la pobreza) y que sean agencias pertenecientes a diferentes sectores del Estado, las encargadas de su aplicación (nacional, provincial, municipal), o diferentes poblaciones objetivo, sus destinatarios. Asimismo, las acciones concretas suelen adoptar modalidades diferentes (asistenciales, curativas, educativas, etc.).

Además, en ellas se emplean medios diferentes. En unos casos, será el gobierno el que directamente preste el servicio, en otros buscará que lo realice el sector privado, mediante subvenciones, u otros mecanismos que incentiven a realizar tal tipo de acciones.

Obviamente, las orientaciones ideológicas marcarán la preferencia por uno u otro de estos medios.

Las posibilidades de coordinar tales esfuerzos son dificultosas y los esfuerzos que se hacen en tal sentido, a menudo son estériles. Cada organización, creada para prestar o promover la prestación de algún servicio social, tenderá a considerarlo como el esencial y percibirá a las otras agencias como potenciales competidoras, más que como colaboradoras. Tal manera de ver no es errónea si se piensa que los fondos a base de los cuales todas ellas funcionar tienen origen similar y, si suben los otorgados a una, ello implica que otra no los recibirá -como en un juego de suma cero-, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de influencia.

La necesidad de coordinación en las políticas sociales, desemboca inevitablemente en los problemas de la autoridad y articulación de las instituciones que actúan en el campo social. Ellos son, por lo general, los menos visibles y los de mayor impacto sobre la capacidad operativa de las políticas sociales.

El nudo de la cuestión no radica en la tendencia creciente a fundar nuevas instituciones para la ejecución de la política social. El verdadero problema lo constituye el establecimiento de prioridades. La fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que siendo todo prioritario, en rigor se consagran como actuales las prioridades que prevalecían antes de la nueva estrategia social.

/La solución

La solución habitual busca coordinar las instituciones. Se recurre, entonces, a la creación de comités cuya función sería limitar las autonomías burocráticas, coordinar la actuación de las instituciones y distribuir los fondos existentes para abordar los nuevos programas. En la práctica, tales comités se convierten en nuevas áreas de confrontación de personas y grupos, en foros de negociación y escenarios donde los sectores sociales, por cuenta propia o por interpósita persona, a través de las diferentes burocracias, ejercen presión en defensa de sus propios intereses, estrategias y objetivos. Dichas situaciones dejan en claro que la burocracia está ligada a los grupos y que su principal objetivo autónomo es su propia conservación.

Lo que falta, en rigor, es autoridad efectiva para establecer prioridades verticales. A menudo, el sector social aparece dirigido por diversas autoridades que no siempre coinciden en los objetivos o en la modalidad de su ejecución y, a veces, son rígidamente antagónicas. La solución de los comités puede ser meramente formal. Tampoco es necesariamente mejor la creación, que se postula a menudo, de un ministerio especial para dirigir al sector ya que en ese caso todo se jugará en la autoridad real de quien ocupa el cargo.^{1/}

2. La cuestión del acceso a las prestaciones sociales ^{2/}

Los problemas del acceso de individuos y grupos a las prestaciones sociales pueden analizarse tanto por el lado de la oferta como de la demanda por servicios.

Desde el punto de vista de la demanda, se destaca la dificultad de los usuarios para conseguir lo que necesitan en medio de un conjunto altamente fragmentado y variado de servicios.

^{1/} Véase A.E. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma, "El proceso de planificación: escenarios, problemas y perspectivas". Cuadernos del ILPES Nº 26, Santiago, 1980.

^{2/} Véase, B. Schaffer, "The Deadlock in Development Administration", en Colin Leys, editor, Politics and Change in Developing Countries, Cambridge University Press, 1969, pp. 177-211, B. Schaffer, The Administrative Factor, Papers in Organization, Politics and Development, Frank Cass, Londres, 1973.

Hay allí falta de información adecuada de lo que se ofrece en ese "mercado" de servicios y de los procedimientos, a seguir para obtenerlos. La solución más obvia sería educar de presunto cliente y darle la información que necesita.^{1/} Sin embargo, en la mayoría de los casos no basta.

Los usuarios requieren, además, apoyo para moverse en el laberinto burocrático de múltiples agencias, que siguen procedimientos disímiles. Vale decir, se necesita que haya alguien que asuma el papel de negociador, en representación del cliente, con todas las consecuencias negativas que ello puede tener para generar dependencia.

La otra alternativa, dificultosa por la competencia institucional ya mencionada, es alterar la forma en que funcionan los servicios. Así, se menciona el ejemplo australiano del NOW, especie de bazar en el cual se ofrecen pluralidad de servicios sociales en el mismo local, como una forma de coordinación por proximidad física.^{2/}

Es evidente también, que el enfoque dominante en la política social tiende a fragmentar al individuo y sus actividades en diferentes parcelas o mundos (el del trabajo, el de la familia, el de la escuela, etc.) y que no existe una teoría que permita establecer prioridades entre las necesidades. Todo ello quita poder al argumento de la coordinación porque ella sólo puede realizarse si se cuenta con el poder necesario para imponer, más o menos arbitrariamente, criterios que no pueden validarse científicamente.

Por el lado de la oferta, los problemas son de cómo hacer llegar a los presuntos destinatarios los bienes y servicios disponibles. Se crean cuellos de botella en los puntos de acceso burocrático. El problema es que, tanto en el caso que la distribución de beneficios sea universalista

^{1/} Recuérdase en este sentido: Phyllis Willmot, Consumer's Guide to the British Social Services, Pelican Books, Middlesex, primera edición 1967, y otras en 1971, 1973, 1974, 1975, 1976 y 1978.

^{2/} Véase B. Schaffer, "Administración y vida cotidiana, en R. Franco editor, Planificación social, cit., y también, recuérdese, la experiencia venezolana de la década del 60 de los módulos de servicios.

como en el caso de que sea selectiva se observa una tendencia a la apropiación particularista de los bienes y servicios otorgados.

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

Diferentes razones explican el retardo de ese tipo de análisis. Una muy importante es la concepción tan persistente como irreal acerca del Estado latinoamericano. Ella ha conducido a omitir elementos decisivos acerca de los procesos administrativos; entre otros, las consecuencias sociales de los mecanismos de contacto con los proveedores y usuarios de empresas y servicios; los procedimientos de elaboración de normas concretas de adjudicación de los bienes o las especificaciones de los servicios, y en general, la modalidad de las rutinas administrativas que crean, regulan y controlan derechos y conceden o rehúsan beneficios concretos.

La apropiación particularista de la demanda es habitualmente identificada con el fenómeno del "clientelismo", que tiene como causa, al menos en su origen, un desajuste entre la oferta de bienes y servicios ofrecidos o regulados por el Estado y la demanda social por adquirirlos o disponer de ventajas para su adquisición.

La legitimación que puede obtener un servicio social determinado puede acrecentarse si los interesados perciben, acertada o erróneamente, que dicha entidad asume ante otros centros de decisión la defensa del grupo social con el que mantiene vinculación formal. Una relación

^{1/} Algunos de tales estudios han planteado de manera desafiante la hipótesis de que: "Si la distribución por el mercado es inherentemente competitiva y desigual, no es verdad que la asignación por la administración sea necesariamente el opuesto". Véase R. Batley, Urban Services and Public Contracts. Acces and Distribution in Lima and Caracas, PREALC, Santiago, 1978.

concebida como de "tutela" se transforma así en una de "clientela", en que el componente normativo y regulador de aquélla tiende a ser desplazado por los elementos de negociación y representación que definen a ésta. Tanto las políticas sociales con sesgo de incorporación social masiva como las de carácter selectivo pueden ser afectadas por las relaciones clientelísticas entre instituciones y grupos sociales, sean éstos amplios conglomerados o poblaciones-objetivos (ancianos, lisiados, minorías indígenas, etc.). Normalmente, los grupos sociales ya vinculados a las agencias públicas existentes, pasarán a ser un elemento de presión en la conservación del servicio y de su orientación vigente tanto en la distribución del presupuesto fiscal como en la naturaleza de las prestaciones. De este modo, los problemas ligados al acceso a la burocracia del sector significan rigideces que fragmentan la operación unitaria del campo social.

3. La colaboración de los usuarios

El rasgo más específico de las políticas sociales es que, en su fase de ejecución requieren, contar con el apoyo, la colaboración, la aceptación o la información adecuada de los usuarios.

Las prestaciones sociales son continuas lo que implica una necesaria relación entre una burocracia, ya sea pública o privada, y los usuarios. Cualquiera sea el tipo de política social prevaleciente, se reclama el apoyo de los usuarios por quienes elaboran las decisiones sociales. La práctica social así lo comprueba. No se trata sólo de la autoayuda inherente a la planificación compensatoria. 1/

En los casos en que se adoptan políticas selectivas, dirigidas a poblaciones objetivo determinandas, es indispensable contar con una respuesta social organizada o cuasiorganizada. Así lo comprueban las experiencias de subsidio habitacional dirigidas a los grupos en situación de pobreza crítica y la atención primaria de salud en el mundo marginal.

1/ Sobre la planificación compensatoria véase F. Flisfisch, R. Franco, E. Palma, Las dimensiones de la planificación participativa, presentado al Seminario Internacional sobre participación social en América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, noviembre de 1980.

Es aquí donde surge la participación en su forma típica. En todas existe la necesidad de participación, pero en cada una adopta formas diferentes. En unas, como la provisión de vivienda a los grupos marginales adopta la forma de autoayuda. 1/

En la enseñanza, la moda de la educación participativa espera y exige de quienes reciben la enseñanza una actitud diferente no meramente receptiva. 2/

Los ejemplos anteriores muestran que, bajo diferentes formas, toda política social exige que los usuarios de los servicios o los que se benefician de la ayuda tengan una actitud activa y positiva respecto de los beneficios que se les entregan. Esto marca una diferencia respecto de otras políticas y muestra una dificultad en obtener resultados exitosos.

4. Profesionalismo o voluntariado

En sus orígenes, la política social se basó en las actividades desarrolladas voluntariamente por ciertas personas que, por razones religiosas y dada su preocupación por los problemas sociales, intentaron acciones destinadas a paliar las consecuencias que los cambios sociales producían en la vida de los individuos.

Sin embargo, a medida que tales actividades cobraron importancia fueron produciéndose dos fenómenos paralelos: por un lado, la creciente intervención estatal en tales actividades y, por otro, el surgimiento de profesiones vinculadas a la realización de esas intervenciones sociales, en sustitución de los bienintencionados particulares de antaño. Ambos fenómenos se fueron retroalimentando mutuamente.

En lo que interesa aquí conviene recordar que quienes se ocupan profesionalmente de realizar actividades de política social han tendido a delimitar escrupulosamente su campo de actuación, limitando así el ingreso

1/ Ver J.F.C. Turner, Vivienda, todo el poder para los usuarios, Blume ediciones, Madrid, 1977. Y J.F.C. Turner y R. Fichter, coordinadores, Libertad para construir. El proceso habitacional controlado por el usuario. Siglo XXI, México, 1976.

2/ P. Cariola, Educación y participación en América Latina. Un paradigma emergente dentro del desarrollo educativo de América Latina. ILPES, Santiago, 1980.

al mismo de otros individuos. Se trata de un proceso similar al que se ha dado en cualquier otra profesión. Así surgieron los abogados, los médicos, los clérigos, y más tarde los economistas, sociólogos, trabajadores sociales, psicólogos, y toda una variada gama de expertos.

Ellos han intentado legitimar el monopolio que ejercen sobre una determinada actividad aduciendo poseer una habilidad basada en un conocimiento teórico, en la existencia de un entrenamiento obtenido a través de cursos o de la experiencia, en el haberse sometido a procesos educativos o a exámenes de competencia, al estar reconocidos como miembros de la profesión por la entidad que agrupa a quienes la ejercen, y a la importancia que todo ello tiene por cuanto se supone que la pertenencia a una determinada profesión va unida al respeto de un cierto código de conducta profesional.

Pero, fuera de este proceso de institucionalización profesional que puede considerarse inevitable en la sociedad moderna, se oponen también dos maneras de concebir las acciones sociales. Una de ellas estima que existe un conocimiento teórico adecuadamente codificado, que coloca a los profesionales que se encuentran en posesión del mismo en una situación especialmente calificada para resolver los problemas sociales. La otra, sin negar en muchos casos la conveniencia de ese tipo de información y formación profesional, cree que buena parte de las acciones cumplidas en este campo no necesariamente exigen una preparación profesional, por cuanto lo más importante es la relación social que se establece entre quien presta el servicio y quien lo recibe. En esta segunda perspectiva, la vocación de servicio que lleva a prestar voluntariamente y sin remuneración tal tipo de actividades sería más valiosa -en cierto sentido- que la formación profesional de quien realiza la actividad a cambio de una remuneración.

Es posible, asimismo, distinguir muchas diversas formas de voluntariado, que tienen características disímiles y que, por lo mismo, no pueden ser analizadas con los mismos criterios.^{1/}

^{1/} Se sigue el planteo de K. Jones, J. Brown y J. Bradshaw, Issues in Social Policy, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1978, pp. 78 y ss.

Así, una primera forma sería la ayuda filantrópica entregada directamente.

Otro tipo de voluntariado se desarrolla a través de agencias privadas que realizan acciones en el campo social, obteniendo financiamiento de los particulares, mediante campañas de recaudación de fondos, donaciones de diverso tipo, apoyo de fundaciones, o con apoyo de entidades públicas.

Una tercera forma de voluntariado consiste en la participación de los propios beneficiarios en grupos de autoayuda para enfrentar problemas comunes.

La cuarta consistiría en la organización de campañas financieras con la finalidad de recaudar fondos que luego son entregados a los necesitados.

También podría encontrarse voluntarios que cumplen ciertos servicios públicos, bajo la orientación de una autoridad local o sectorial.

Por fin, los hay que constituyen grupos de presión a efectos de favorecer a un determinado sector.

Lo anterior muestra que no en todos los casos cabe plantear una oposición tajante entre profesionales que poseen la preparación adecuada y voluntarios carentes de habilidades. Asimismo, tampoco sería cierto que en todos los casos, como sostienen muchos estereotipos, los voluntarios son de clase media, edad madura y de sexo femenino. Existen, por ejemplo, organizaciones nacionales voluntarias que pueden actuar como grupos de presión en favor de ciertos clientes particulares, recolectando y diseminando información, ofreciendo asistencia y asesoría, promoviendo proyectos, organizando conferencias y cursos para voluntarios y profesionales e incluso organizando su propio servicio de casos especializado.

Junto con la variación de forma de voluntariado, es posible afirmar que diversos regímenes políticos recurren al voluntariado, en ocasiones. Así, la campaña de alfabetización cubana utilizó como maestros a estudiantes universitarios y a todo joven alfabeto con cierta capacidad para transmitir a otros esos conocimientos. Algo similar ha sucedido recientemente en Nicaragua. Por su parte, en Chile es posible encontrar más de 100 000 personas, en general mujeres, que destinan una parte importante de sus horas libres a prestar servicios sociales, en hospitales, dispensarios

/de salud

de salud, atendiendo a niños desnutridos, asistiendo a enfermos de cáncer u otras enfermedades, y cumpliendo una variada gama de actividades complementarias de la labor de los profesionales.

El problema de la opción entre voluntarios y profesionales estriba en cuál de ellos podría cumplir mejor las tareas en el caso de que se cuente con los recursos necesarios como para poder remunerar a quien realice dichas funciones. En el caso en que esto no sea posible, no podrá tampoco esperarse que los profesionales destinen parte de su tiempo a tal actividad, con lo cual queda libre el campo a los voluntarios.

Pero incluso cuando sea posible pagar, no es extraño que se prefiera la actividad de los voluntarios. Algunos argumentan sobre la importancia de mantener la diversidad, que evitaría el monolitismo en los servicios sociales, roto por la presencia de voluntarios. Estos podrían establecer una relación más personal, que sería de la esencia del servicio social. Además, su presencia constituiría un elemento crítico que impediría la burocratización excesiva del sistema y, podría contribuir, mediante la presentación de iniciativas y sugerencias, a mejorar el servicio y las prestaciones. Por otro lado, podrían asimismo ejercer una crítica constructiva externa a los servicios, mediante contactos con la prensa y la opinión pública en general para llamar la atención sobre deficiencias existentes o sobre la necesidad de nuevas acciones en determinado campo.

Pero, también hay objeciones a los voluntarios. Así, se sugiere que pueden entrar a prestar su servicio con motivaciones entremezcladas, lo que puede llevarlos a adoptar actitudes no convenientes. Además, en la mayoría de los casos, si bien no perseguirán recompensas monetarias, sí pretenderán otras de naturaleza humana, derivadas de la relación cara a cara que mantienen con los clientes y es probable que en muchos casos, el tipo de tareas que deben realizar e incluso la actitud de quienes se relacionen con ellos, no les otorguen tales satisfacciones, creando situaciones de frustración para las cuales no se encuentran adecuadamente preparados.

Existen también problemas que no derivan de los voluntarios mismos sino de qué hacen con ellos las organizaciones en las que trabajan.

/En muchos

En muchos casos hay confusión sobre la mejor forma de utilizar sus servicios y, por tanto, no se los aprovecha adecuadamente. No secedería lo mismo con profesionales porque éstos tendrían una preparación que les daría autonomía de actuación incluso en casos en que la institución no supiera asignarles tareas.

Por otro lado, el mismo carácter "voluntario" hace que puedan darse excesos de oferta en lugares donde ella no es totalmente necesaria y se carezca de voluntarios -y no pueda reorientárselos- en otros servicios donde su presencia sería más útil.

Todos los argumentos anteriores no deben hacer olvidar que el uso que se hace de los voluntarios está destinado, en muchas ocasiones, exclusivamente a disminuir costos sin demasiada preocupación por el hecho de que se presten servicios adecuados o no, ni por la utilización eficiente de esas horas-hombre. Esa finalidad puramente financiera puede recubrirse, en ocasiones, de un manto justificador de la opción por el voluntariado en muchas de las razones vistas. En este sentido, el Informe Aves clarificó, en Gran Bretaña, el rol que debía atribuirse al trabajador voluntario estableciendo por ejemplo, que no podía ser destinado a tareas manuales o domésticas para las cuales normalmente se contrata personal remunerado. La función de los voluntarios debería ser, según el citado Informe, la de complementar a los trabajadores pagados, y no el ser sustitutos gratuitos de ellos. Recomendó, asimismo, que se les mejorase su status, otorgándoles expensas y protección en la seguridad social, cuando trabajen para un servicio público.

En definitiva, existen dos maneras de concebir la actividad de los voluntarios en relación al personal profesional. En un caso, ellos están firmemente disciplinados para cumplir los propósitos de los servicios sociales y cumplen, por tanto, tareas estrictamente asignadas por el personal profesional; en otros, se los concibe como debiendo realizar una misión crítica e incluso como grupos de presión o protesta que supuestamente defienden a los clientes de los servicios y que, en cierta forma, están en oposición a los profesionales de los mismos. Por lo demás, no

cabe duda también que en ocasiones el voluntariado cumple funciones que sobrepasan largamente la actividad propia del servicio social, constituyéndose en un elemento al que ciertos regímenes políticos recurren como base de apoyo político.

En esto juega un papel fundamental el hecho de que el voluntariado se basa en una motivación intrínseca, en la adhesión a ciertos postulados sean políticos o de servicio, que hacen que las tareas se cumplan porque responden a un compromiso personal, a una situación en la cual se está involucrado personalmente, de un modo que puede no ser racional, sino afectivo, pasional. Quienes trabajan remuneradamente, actuando el salario como la motivación extrínseca que los lleva a cumplir con la prestación, tienden a sentirse descomprometidos personalmente y a atribuir a otros las responsabilidades tanto de su acción, como de su inacción.

Esas diferencias tienen también otras consecuencias, ya que el compromiso personal hace que los voluntarios expandan su campo de acción, más allá del ámbito delimitado para el servicio, lo que no sucedería con los profesionales. Esto es lo que, en muchas ocasiones, dota de cariz político a la actuación de los voluntarios.

D. PROBLEMAS RELATIVOS A LA EVALUACION DE LAS POLITICAS SOCIALES

Dentro del conjunto de problemas metodológicos que afectan a lo social cabe destacar dos: los relativos a la medición de los fenómenos sociales relevantes (indicadores sociales) y los que inciden en el análisis y evaluación de los programas sociales.

1. Indicadores sociales 1/

La planificación social se desenvuelve en condiciones de incertidumbre en razón de las carencias existentes en cuanto a disponibilidad de información. La falta de recursos no es el único obstáculo, y puede afirmarse que la superación de esos frenos materiales e institucionales no resolverá las dificultades que se observan. En efecto, la mejor o peor calidad de las políticas sociales no depende tanto del volumen de información disponible, como de la naturaleza específica de esa información. En otras palabras, lo que se requiere no es simplemente información, sino indicadores (mediciones) sociales.

Otro orden de problemas que afecta a la calidad de la información disponible se relaciona con la fidelidad de los indicadores sociales, específicamente, en términos de estandarización, homologación y falsificación. 2/

Respecto de la estandarización, se ha señalado la falta de homogeneidad de la información utilizada, indicando que es común, por ejemplo, disponer de datos sobre distintas poblaciones marginales, recogidos con

1/ Sobre indicadores sociales puede consultarse R. Franco y A. Llona "Hacia la construcción de sistemas nacionales de indicadores sociales", en R. Franco, editor, Planificación social..., cit., pp. 261-282. También D. Seers, "¿Qué estamos tratando de medir?", en el mismo libro, pp. 283-302. También el trabajo de M.D. Morris, Measuring the Condition of the World's Poor, Overseas Development Council, Pergamon Press, New York, 1972, donde se elabora el Índice de calidad física de vida.

2/ ILPES-CEPAL, El enfoque unificado y la planificación social, Santiago, 1972.

diferentes criterios y partiendo de definiciones distintas de marginalidad unas más amplias y otras más restringidas, de modo tal que, en un caso, se registran personas que no figuran en otros. Obviamente, ello puede conducir a incluir en una misma medida de política a grupos caracterizados por comportamientos muy diversos.

Otra deficiencia frecuente es la homologación artificial de datos que no calzan en las clasificaciones en uso, particularmente en las internacionales, recurriendo a manipulaciones que permiten volver comparable aquello que no lo es.

Finalmente, cabe destacar que existe la posibilidad de que los datos sean falseados en la fuente misma de su producción, lo que puede responder a diversas razones (prestigio interno o internacional, manipulación de opinión pública, evitación de sanciones administrativas, deshonestidad o negligencia funcionaria, etc.).

2. Análisis y evaluación de programas sociales 1/

Los problemas técnicos y metodológicos relativos al análisis y evaluación de los programas sociales han cobrado una creciente importancia durante la última década no obstante que los logros en esta materia parecen haber sido escasos.

Para señalar los problemas más relevantes en esta área, conviene distinguir entre evaluación y análisis ex-ante y ex-post.

Ex-ante, hay dos tipos de metodologías, los que comienzan a difundirse hacia el final de la década ocupando un lugar destacado como candidatas a solucionar los problemas de evaluación que aquejan a la planificación

1/ Este tema, antes descuidado, está cobrando creciente atención. Consúltese E. Hamilton-Smith, "La estrategia y la metodología de la evaluación de programas de acción social", en R. Franco, editor, cit., pp. 365-394. También N. Genisáns, "Evaluación y diagnóstico en la planificación social", en el mismo libro, pp. 341-364.

Recuérdense, asimismo, las publicaciones periódicas Evaluation Review, editada por Sage, Beverly Hills, y Policy Studies Journal y Policy Studies Review, de la Policy Studies Association.

También véase H. M. Ingram y D. E. Mann editores, Why Policies Succeed or Fail?, Sage Publications, Beverly Hills, 1981.

social: el análisis de costo-beneficio,^{1/} y las técnicas de costo-eficiencia.

El análisis costo-beneficio intenta cuantificar toda la gama de insumos y productos imputables a un determinado proyecto o programa, asignándoles un valor monetario, y aspira -condicionado por la posibilidad anterior- a determinar un óptimo social respecto de los objetivos de que se trate, poniéndolos en relación con la totalidad de cursos alternativos de acción que se ofrecen.^{2/}

Como es bien sabido, se ha insistido mucho en que la planificación social persigue objetivos que, o bien pueden no ser cuantificables, o que no lo son en términos de unidades monetarias en razón de no constituir bienes o mercancías -incluyendo servicios- que se encuentren en el mercado. Ello hace que frecuentemente las variables que se distinguen en un proyecto no puedan ser objeto de una comparación legítima. Así, por ejemplo, no se puede comparar el gasto en salarios pagados a profesores de nivel básico con una disminución en la tasa de analfabetismo, o el costo que implica la extensión de los servicios de saneamiento con una disminución en las tasas de morbimortalidad.

No obstante, el análisis de costo-beneficio pretende, precisamente, superar ese problema, asignando valores monetarios a aquellas variables que no lo tienen, mediante el recurso al cálculo de precios-sombra.

De esta manera, se hace posible el cómputo de precios sociales, aun en el caso de variables tradicionalmente consideradas como no susceptibles de evaluación monetaria, por ejemplo, la vida, la salud, etc., lo que permite lograr una evaluación social del proyecto en consideración en términos de su utilidad social.

^{1/} Véase M.S. Thompson, Benefit-Cost Analysis for Program Evaluation. Sage Publications, Beverly Hills, 1980. M. Espinoza, Evaluación de Proyectos Sociales, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, San José, Costa Rica, 1980. Ernesto R. Fontaine, Evaluación de Proyectos Sociales, Ediciones de la Universidad Católica de Chile, Santiago.

^{2/} L. Squire y H.G. van der Tak, Economic Analysis of Projects. World Bank Research Publication, 1975.

Teóricamente, y bajo determinados supuestos, esa evaluación posibilitaría determinar un óptimo para la distribución del gasto público social

Si bien la aceptación de ese óptimo continúa siendo objeto de una decisión política, en el sentido de que la autoridad podría aceptarlo o rechazarlo, puede argumentarse que el rechazo del óptimo constituiría una decisión irracional. Por ello, la clase de análisis y evaluación a que podría llegar esta técnica tendría un gran peso específico y un prestigio ante la autoridad.

Las dificultades y obstáculos, tanto de orden teórico como práctico, que supone la aplicación del análisis de costo-beneficio han sido examinadas en profundidad en la literatura,^{1/} y su análisis detallado escapa a la naturaleza de este documento.

El análisis de costo-eficiencia tiene un carácter menos ambicioso, en cuanto reconoce que hay variables cuya cuantificación monetaria es muy difícil, sino imposible.

Por ello, reconoce la autonomía de la autoridad política en la fijación de objetivos específicos en la planificación social, y sólo a partir de allí inicia su labor de análisis y evaluación. No tiene la pretensión de poseer capacidades para determinar un óptimo social.^{2/}

^{1/} Véase el excelente trabajo de P. Self, "Análisis costo-beneficio y criterios de equidad", en R. Franco, editor, cit., pp. 303-340. Y más extensamente en su libro Econocrats and the Policy Process: The Politics and the Philosophy of Cost-Benefit Analysis, Macmillan, Londres, 1975.

Consúltese además la recopilación de José Gracia-Durán de Lara, Estudios sobre aplicaciones del análisis costo-beneficio, Confederación Española de Cajas de Ahorro, Madrid, 1973, y H. Schwartz y R. Berney, Social and Economic Dimensions of Project Evaluation, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1977.

Interesantes aspectos también aparecen en A. García y E. García, Las variables medioambientales en la planificación del desarrollo, CEPAL-PNUMA, Santiago de Chile, 1979, pp. 37-45.

Pese a la relevancia creciente que se ha venido otorgando a los problemas de evaluación ex-ante, lo cierto es que la evidencia disponible muestra una situación caracterizada por un desarrollo aún muy embrionario en esta materia.

Por otra parte, las experiencias de planificación social muestran otras carencias, que necesariamente deben subsanarse con antelación a la aplicación exitosa de cualquiera de las técnicas mencionadas. Por un lado, la aplicación de los análisis vistos supone un conocimiento causal adecuado de la situación en que se trata de intervenir, lo que constituye un prerequisite de su aplicación. Es ese conocimiento causal el que deberían entregar las teorías de alcance medio, en cuya construcción y verificación se ha avanzado poco.

Por otro lado, está también el problema de la definición de objetivos específicos, con un nivel de operacionalización aceptable, puesto que frente a objetivos mal definidos y difusos cualquier intento de evaluación ex-ante no pasa de ser un mero gesto ritual. A su vez, esa incapacidad en la definición de objetivos específicos se explica, entre otros factores, por la ausencia de teorías de alcance medio adecuadas.

En el dominio de la evaluación ex-post, esto es, la investigación de los efectos e impactos efectivos - deseados o no, previstos o no - de los programas y proyectos, la planificación social se encuentra en estado incipiente.^{1/}

Este déficit es quizás más grave que en la evaluación ex-ante, puesto que la investigación evaluativa, de corte más sociológico, es la que precisamente puede proporcionar el conocimiento requerido para la construcción de teorías de alcance medio.

^{1/} S.A. Musto, Análisis de eficiencia, Ed. Tecnos, Madrid, 1975.

160
160
160
160

A la vez, no se puede dejar de destacar la relativa insensibilidad que prevalece respecto de los problemas metodológicos involucrados en la evaluación ex-post, en oposición a la modalidad orientada a los análisis más económicos y ello pese a la creciente sofisticación y complejidad que viene adquiriendo el tratamiento de esos problemas.^{1/}

^{1/} Véase, por ejemplo, los artículos contenidos en: E.L. Struening y M. Gutentag, Handbook of Evaluation Research, Vol. I, Sage Publications, Beverly Hills, 1975. Otros textos recientes de importancia son: H. Rossi, H. Freeman y S.R. Wright, Evaluation. A Systematic Approach. Sage Publications, Beverly Hills, 1979; M.C. Alkin, R. Daillak y P. White, Using Evaluations. Does Evaluations make a Difference?, Sage Publications, Beverly Hills, 1979.

III. VALORES Y DINAMICA SOCIAL

Observaciones preliminares

En el capítulo anterior se analizaron algunos problemas que enfrenta la política social. Se mostró que se postulan diversas soluciones y que hay argumentos razonables en defensa de cada una de ellas. En este punto se pondrán de relieve algunas variables que influyen en que se adopte una u otra de esas soluciones ante los problemas de la política social.

Las dos dimensiones básicas que parecen explicar las opciones que se realizan son, por un lado, los valores profesados y, por otro, la propia dinámica de la vida social en el contexto específico en que se pretende llevar adelante la política social en cuestión.

1. Las opciones valóricas como base de la política social

Existen múltiples valores que pueden influir sobre las elecciones que se hagan en política social. No todos, sin embargo, tienen la misma importancia. Correspondió a la Revolución Francesa plasmar ciertas corrientes de pensamiento que pusieron en duda desigualdades tradicionales entre los hombres, y también le correspondió condensar, de la manera más sintética, el conjunto de valores sociales en torno a los cuales se daría posteriormente toda la discusión sobre la organización societal: libertad, igualdad, fraternidad.

No corresponde aquí extenderse en todas las sutiles expresiones que han adoptado las construcciones teóricas e ideológicas al respecto sino sólo destacar que ellas están presentes en las grandes decisiones humanas desde los albores de la civilización. Cada época los repiensa aunque, probablemente, las soluciones que pueden darse a su respecto son más o menos siempre las mismas. Como siempre también la manera en que se los defina, el énfasis que se ponga en uno u otro y las interrelaciones que se estime mantienen entre sí, influirán decisivamente en la perspectiva

/que se

que se tenga sobre la sociedad en general, sobre la política en sentido amplio y, más específicamente, sobre las mejores soluciones que es posible postular en la política social.

A tal punto influyen estos valores que la primera gran dimensión que explica por qué se opta por ciertas soluciones frente a las cuestiones controvertidas se encuentra, justamente, en el plano de los valores. Consiste, suscintamente, en el énfasis preferencial que algunos ponen en la libertad individual, y la preocupación que otros muestran por aumentar la igualdad entre los hombres.

Los primeros conciben a la libertad como la posibilidad abierta a cada individuo de realizar sus capacidades y aprovechar las oportunidades según su manera de ver y sus propios deseos, en ausencia de cualquier coerción. Expresada en palabras de von Hayeck, "Libertad es aquella condición humana en que la coerción de algunos por otros se reduce tanto como sea posible en la sociedad".^{1/} En tal concepción, la única coerción legítima sería la empleada sobre quienes atentan contra la libertad.

Existen, por supuesto, variaciones importantes entre quienes priorizan el valor libertad. Los hay más ortodoxos y más pragmáticos tanto en cuanto al énfasis que debe ponerse sobre él, como a las combinaciones en que puede darse con la igualdad. Estas van desde una mezcla de ambas al rechazo total de esta última, enfatizando incluso la necesidad de la existencia de desigualdades ya que las recompensas diferenciales serían las que logran la adecuada asignación de los recursos.

La igualdad de resultados obstaculizaría la libertad individual, perjudicando la obtención del mejor resultado para la sociedad en su conjunto, al destruir los incentivos laborales y la dinámica del afán de lucro.^{2/}

^{1/} F. von Hayeck, The Constitution of Liberty, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1960.

^{2/} Una reflexión crítica sobre este valor en K. Joseph y J. Somption, Equality, John Murray, Londres, 1979

Algunos liberales enfatizan la necesidad de la igualdad de oportunidades, vale decir, la igualdad en el punto de partida, permitiendo que las condiciones y el esfuerzo de cada uno se expresen y permitan obtener la recompensa pertinente.

Quienes enfatizan la igualdad, por su lado, sostienen, por el contrario, que la desigualdad conduce a la ineficiencia, ya que el mercado libre responde a la demanda y no a las necesidades, ya que la existencia de grandes desigualdades, con contingentes de población en situación de miseria no constituiría un adecuado incentivo a la producción. Por otro lado, las desigualdades llevan a malgastar habilidades, como muestran las sociedades fuertemente estratificadas, en las que la movilidad social es baja y la élite dominante se convierte en una especie de casta hereditaria que se perpetúa a sí misma.

La igualdad, en cambio, promovería la justicia, distribuyendo las oportunidades según las habilidades y no por la solvencia económica, y estableciendo un sistema de recompensas más justo que el derivado del nacimiento y la herencia.

Por otro lado, gracias a la igualdad se alcanzaría la posibilidad de autorrealización individual, ya que sólo en una sociedad igualitaria los individuos tienen oportunidades para desarrollar sus potencialidades.

Para los defensores de esta opción no basta la mera igualdad de oportunidades, que sería una igualdad ilusoria dada la diferencia de ambientes sociales en que les toca vivir a las personas. Debería acompañarse de medidas que igualasen las condiciones, pues de otra manera seguiría creciendo el descontento, al ver que la igualdad de oportunidades se desarrolla en forma paralela a las actuales desigualdades de resultados.

Llevada a sus últimas consecuencias la igualdad de resultados exigiría que todos los miembros de una sociedad recibieran exactamente las mismas recompensas. Sin embargo, la mayoría de los planteos no llegan a propiciar el rasero de ingresos, puesto que consideran válido recompensar de manera diferente esfuerzos desiguales, y tener en cuenta situaciones donde existen necesidades diferentes. También reconocen, en

/muchos casos,

muchos casos, que el intentar construir una sociedad igualitaria hasta tal punto exigiría regulaciones que, en definitiva, atentarían contra la libertad.

No niegan, en ningún momento, la importancia de ésta. Por el contrario, consideran que ella sólo puede existir en una sociedad igualitaria, porque las desigualdades extremas llevan a que unos hombres en vez de ser libres, sean en la práctica siervos de otros hombres.

La existencia de la libertad depende de que ciertas condiciones se den en la sociedad. No puede existir donde hay privilegios que hacen que unos hombres puedan imponer sus deseos a otros.

Por lo tanto, la libertad y la igualdad deben ser vistas como las dos partes necesarias de un todo. Así, en tanto para los liberales la libertad es casi sinónimo con desigualdad, para los igualitarios la libertad no existe sin igualdad.

2. Constelaciones de afinidades electivas

A partir del énfasis diferencial que se pone sobre ciertos valores, en especial los ya analizados libertad e igualdad, es posible -y ha sido intentado por más de un autor- definir diferentes tipos ideales de concepciones de la política social y, consecuentemente, de soluciones a los problemas sociales.^{1/}

^{1/} Greffe, en La Politique Sociale, ya citado, ha enfrentado la concepción "liberal", que considera propia de las sociedades capitalistas avanzadas, y la "crítica", realizada por la oposición izquierdista a la posición dominante. Ellas constituirían, de algún modo, la tesis y la antítesis de la política social en una situación determinada. Esta oposición no se da, en realidad, sobre la teoría y métodos utilizados por la posición liberal para alcanzar sus valores básicos, sino que la crítica enfatiza las incongruencias existentes entre el discurso y la práctica real, vale decir, desde el contenido ideológico de la teoría, contrastando sus afirmaciones con la realidad.

Pero, también es cierto que en cada situación, aun cuando haya una posición dominante, asumida por el gobierno respectivo, es posible encontrar variaciones sobre lo que se entiende por política social. Ello no implica, por ejemplo, que el sistema debe seguir siendo capitalista, pero existen y pueden defenderse diferentes concepciones sobre la forma en que dicho sistema debe funcionar.

— /Otros intentos

Otros intentos se han basado en la elaboración de tipos ideales, uno basado en la libertad y el otro en la igualdad, asumiendo que en ningún caso esos extremos tendrán correlatos empíricos, sino que las posiciones reales se ubicarán a lo largo de un continuum que une dichos polos. Habrá posiciones más o menos cercanas a los extremos, y, en todos los casos, se darán mezclas de los ingredientes de una y de otra.

Aquí se intentará sugerir que las soluciones a las diferentes cuestiones controvertidas, descritas en el capítulo anterior, conforman constelaciones de afinidades electivas, en el sentido de que hay una probabilidad relativamente elevada de que quienes han adoptado una determinada solución frente a un problema coincidan al elegir solución a otro. Es también probable que esas constelaciones estén estrechamente emparentadas con las grandes familias espirituales vigentes actualmente.

1 Quienes destacan la libertad, tienden a dar énfasis al mercado como el mejor asignador de recursos y a preferir la administración privada a la pública. Conciben el rol del Estado como debiendo limitarse a fijar las tasas que permitan la actuación adecuada de los particulares, para lo cual deberá cumplir funciones de guardián, limitándose a velar por la seguridad exterior e interior y por el cumplimiento de los contratos, administrando la justicia. Se le reconocen funciones suplementarias sólo cuando no existe competencia en el respectivo mercado o cuando se den problemas de efectos de vecindad. La sociedad es vista de manera atomista, no reconociéndose la existencia de unidades societales que sean diferentes a la suma de individuos. El individuo es la medida de todas las cosas y éste, persiguiendo sus propios intereses, contribuirá al logro del bien común.^{1/}

Frente a otras cuestiones aceptarán la descentralización por cuanto estiman que es una manera de debilitar el poder gubernamental que se considera excesivo en la mayoría de las sociedades contemporáneas. Ello contribuye también a que sean los propios individuos los que toman las decisiones

^{1/} Tal vez la mejor síntesis de esta perspectiva está en H. Lepage, Mañana el capitalismo, Alianza Editorial, Madrid, 1979.

en asuntos que le conciernen. En teoría deben perseguir también la participación popular, por la misma razón apuntada recientemente, pero en la práctica conceden importancia especial a la preparación técnica en la toma de decisiones, por lo cual puede encontrarse cierta inclinación tecnocrática en muchas ocasiones.

Preferirán servicios sociales selectivos, de monto mínimo, por cuanto estiman que de otra forma se tiende a agrandar el aparato estatal, el gasto público, y, además, se limitan los incentivos económicos a trabajar de los solicitantes de tales servicios. También es probable que enfatizen las diferencias genéticas como explicación de las variaciones que se perciben entre las personas y entre los ingresos de ellas.

(2) En el punto opuesto sería posible encontrar una constelación de afinidades que se basa en la preferencia por lo colectivo. Critican en general al capitalismo y postulan su sustitución por otro tipo de sistema de organización de la producción. Estiman que las políticas sociales se hacen para favorecer a la clase dominante y para disminuir el nivel de protesta popular. Consideran que el mercado no debe dejarse librado a sus propias fuerzas, sino que exige por lo menos ser regulado, intervenido, e incluso sustituido. Son partidarios de la planificación nacional y de una fuerte presencia estatal en la vida económica. El Estado, en definitiva, sería en ocasiones y aparentemente el representante de la colectividad y, en tal caso, tiene como tarea limitar las ambiciones y el egoísmo de los particulares, imponiendo la perspectiva de la colectividad. En teoría serían descentralizadores, aunque en la práctica optarán por el centralismo; su discurso enfatizará la participación, aunque la realidad los mostrará decidiendo burocráticamente.

Preferirán servicios universales administrados por el Estado, entregados gratuitamente a los solicitantes.

Enfatizarán el peso de lo ambiental y del origen social como base de las diferencias sociales a explicar.

(3) Otra gran constelación de afinidades electivas pretende la superación de la autonomía entre libertad e igualdad. Las bases valóricas de tal postura pueden ser de diferente tipo. En algunos casos, tienen una base racional, en el sentido de que se aduce que, a través del ejercicio de

la razón, puede superarse la falsa oposición entre el individuo y la sociedad. Otros tienen una base espiritual, que lleva a la persecución del bien común, enfatizándose el respeto a los derechos de la persona humana. Por fin, es posible encontrar formas de solidarismo social que tienen bases más particulares en adhesiones de tipo efectivo a un cierto agregado social (la nación, el pueblo, etc.), pero que tienden a generar soluciones políticas muy parecidas a las postuladas en los otros casos incluidos en esta constelación.

La sociedad es pensada, por los solidaristas, como siendo más que la suma de individuos aislados. También reconocen la existencia de cuerpos intermedios, de muy diferente tipo, y creen necesario fortalecer la sociedad civil frente al Estado. Se preocupan por la igualdad como un elemento básico de la sociedad que debe alcanzarse a través de la política social. Si bien critican algunos aspectos del capitalismo, no lo rechazan y creen posible modificar sus efectos perversos. Serían descentralizadores en teoría, pero en la práctica cuando llegan al gobierno tienden a aumentar el poder del Estado central y a incrementar las burocracias estatales. Postulan la participación y, en la práctica, también la incentivan por canales diversos. Son, probablemente, menos tecnocráticos porque tienden a reconocer el elevado componente político que existe en todas las soluciones que se dan a los problemas sociales. Son partidarios de servicios universalistas, con administración estatal y participación de usuarios o interesados en ella, que entreguen prestaciones lo más amplias posibles. Puede afirmarse que tienden, en general, a descuidar la preocupación por la eficiencia, lo que puede conducir, en ciertos casos, a serios problemas financieros.

3. Dinámica de la vida social

La otra gran dimensión que importa tener en cuenta para explicar la selección de soluciones frente a los problemas sociales es la propia dinámica de la vida social. Así, según ciertos elementos que se mencionarán a continuación variarán las soluciones que están en el tapete y que son tenidas en cuenta para los problemas respectivos:

a) Niveles de desarrollo

En el campo de la elaboración de políticas se puede verificar una tendencia a suponer que la solución a los problemas del desarrollo social es, fundamentalmente, una cuestión de voluntad política. No obstante, los patrones del desarrollo social se vinculan fuertemente al nivel de desarrollo económico. En consecuencia, las actividades de planificación social encuentran restricciones en la magnitud y dinámica exhibidas por las variables económicas.

Los factores de orden estructural y la inercia histórica juegan un papel importante en la determinación de la magnitud relativa del gasto social.^{1/} Para un nivel de desarrollo alto, el estilo de planificación adoptado no influye de manera importante en la determinación de la magnitud del gasto social. En cambio, en situaciones de menor desarrollo, el gasto social es afectado negativamente por la adopción de una modalidad subsidiaria, y positivamente por las modalidades o estilos restantes.

b) Tipos de regímenes y de coaliciones ^{2/}

Si bien este tema se encuentra vinculado a otro de los trabajos que se presentarán al Simposio, conviene recordar algunos elementos de importancia que influyen sobre las soluciones a los problemas sociales.

Según Oszlak, "El aparato estatal no es... el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo a un diseño planificado y coherente. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se

^{1/} Véase al respecto ILPES, El estado de la planificación en América Latina y el Caribe, documento presentado a la Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación realizada en Ciudad de Guatemala, noviembre 1980, pp. 214-222.

^{2/} Estos aspectos han sido desarrollados extensamente en otra ocasión. Véase A. E. Solari, E. Boeninger, R. Franco y E. Palma, El proceso de planificación en América Latina: Escenarios, problemas y perspectivas, Cuadernos del ILPES, Nº 26, Santiago, 1980. También en R. Franco y E. Palma, "Política social y pobreza: lecciones de la experiencia", en R. Franco, editor, Planificación Social..., cit., pp. 193-238.

alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirigidos en esta arena. Esta observación apunta a un rasgo estructural de un buen número de Estados latinoamericanos: la inestabilidad política y la alternancia de regímenes con "proyectos políticos" disímiles, apoyados en alianzas sociales diferentes".1/

La anterior cita resume adecuadamente algunos aspectos de los Estados latinoamericanos que influyen poderosamente en las políticas sociales. De ello ya se habló en el capítulo anterior. Aquí, conviene recordar que afecta a las soluciones adoptadas porque, en primer lugar, cualquier gobierno recibirá una determinada "herencia" de quienes lo precedieron, la que no tiene más remedio que aceptar, aun cuando el proyecto que quisiera instaurar de acuerdo a los valores profesados no coincida con ella. Es común ver, actualmente, a gobiernos de corte neoliberal que, sin embargo, mantienen políticas sociales que proceden de administraciones populistas y partidarias de servicios sociales extensivos y universalistas.

En el momento en que se lancen acciones tendientes a desmontar tales aparatos burocráticos se producirán reacciones y acciones de resistencia que tenderán a dejar sin efecto la acción emprendida. En general, resulta más fácil para el gobierno adicionar nuevas estructuras burocráticas, que suprimir las preexistentes o coordinarlas de alguna manera. Ello contribuye, obviamente, a complejizar crecientemente el aparato del Estado.

Lo anterior muestra que, con ser importantes, los valores distan de ser decisivos en la orientación de las políticas que finalmente se elige. Se llega a un resultado por múltiples elementos: el oportunismo político, la debilidad de las coaliciones en que se apoya el gobierno en cuestión, la necesidad de hacer frente a coyunturas sociales, políticas y económicas, que terminan haciendo adoptar soluciones que constituyen desviaciones respecto a los valores profesados, el hecho de que dificultades económicas terminan haciendo abandonar la continuidad de las políticas sociales, lo que constituye un elemento básico para que ellas puedan tener éxito; en fin,

/incluso por

incluso por la necesidad de cooptar a grupos sociales y políticos que, por diversas razones, pueden defender determinada forma de provisión de los servicios sociales, en los casos en que funcionan los mecanismos electorales.

Todo lo anterior da una muestra de las múltiples dificultades que existen para poder realizar un estudio empírico acucioso que muestre cómo se dan los procesos de toma de decisiones en materia de política social.^{1/}

^{1/} Un marco para el estudio de procesos sociales puede encontrarse en Rudolf Rezsöházy, Action et changement, Methode d'Analyse des dynamismes sociaux et historiques, Institut des Sciences Politiques et Sociales, Lovaina, 1973.

CONCLUSIONES

El trabajo ha descripto, en primer lugar, el marco en el cual se constituyen los problemas fundamentales de la política social para, posteriormente, mostrar algunas de las áreas problemáticas de la política social, cuales son la elaboración, la implementación y la evaluación de políticas, destacando en cada una de ellas algunas cuestiones especialmente controvertidas.

Se optó por la lógica de recortar los problemas y de formular preguntas cada vez más específicas, pensando que tal tipo de discusión podría ser útil y que ella es especialmente poco frecuentada en América Latina.

Así, se han analizado, por ejemplo, los pros y los contras del voluntariado, en abstracto, aceptando el supuesto de que los problemas que plantea son, a cierto nivel, similares en diferentes contextos, incluso si en ellos hay grandes diferencias de índole política, por lo que resulta válido discutirlos de tal manera. Ello, obviamente, no es aceptado por quienes consideran que son las macrodeterminaciones más generales las que marcan de manera indeleble todos los otros niveles.

La aceptación del supuesto mencionado no obsta a que el autor tenga conciencia de que los problemas descriptos se encuentran insertos en una dinámica social específica y que, incluso, hay otra lógica que en lugar de tender a la separación, como se hizo aquí, conduce a la pérdida de especificidad y a conectar los elementos que aquí se separaron. Así, siguiendo con el ejemplo del voluntariado, es probable que aun considerando importantes las ventajas que este tipo de personal puede prestar, un ministro se vea obligado a abandonar la idea de promover su utilización porque el país enfrenta una situación de desempleo, que se agravaría con la utilización de voluntarios, los que sustituirían personal rentado, por lo que podrían provocarse presiones sindicales en busca de su no implantación.

/Como se

Como se dijo, la otra alternativa -ya explorada en otras ocasiones-^{1/} implica estudiar las macrodeterminaciones del desarrollo social, lo que no se hizo aquí.

La conclusión del trabajo es que política social, como se ha visto, está basada en dos tipos de premisas diferentes: unas de tipo valórico, filosófico o moral, que tienden a definir los objetivos a perseguir, otras, en cambio, son de tipo fáctico y científico, y señalan la forma de alcanzar los objetivos fijados y si es factible alcanzarlos.

Ambos son básicos para la política social. Los hechos permiten resolver sobre los medios, pero poco dicen sobre los fines, salvo que a lo mejor no es posible alcanzarlos. Los valores, por su parte, indican los fines, pero dejan totalmente al margen los medios a través de los cuales es posible conseguirlos.

Como ha dicho Eysenck, "la persecución de fines equivocados, por muy bien elegidos que estén los medios, resulta a la larga desastrosa; la persecución de fines adecuados, pero mediante el uso de medios equivocados, acaba en el fracaso".^{2/}

También se mencionó que, en general, no existen discrepancias sobre los fines últimos de la política social, vale decir, de su para qué. Hay consenso en que debe intentar difundir el bienestar, aumentar la calidad de la vida de las personas, superar las situaciones de escasez, dar a los hombres mayor participación en la elección de sus destinos, y otras metas de la misma índole.

^{1/} A.E. Solari, R. Franco y J. Jutkowitz, Teoría, Acción Social y Desarrollo en América Latina, cit.; R. Franco, "Un análisis sociopolítico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación", ILPES, Santiago, 1980. Una perspectiva tipo macro no asegura per se resultados más valiosos, por cuanto, en general, ese tipo de trabajo tiende a enfatizar las grandes líneas estructurales de las determinaciones y condicionamientos sociales, y no llega necesariamente a tratar problemas vinculados a la ingeniería social.

^{2/} H.J. Eysenck, cit., p. 161.

Pero las diferencias valóricas reaparecen a un nivel menos general, cuando se opta entre macrovisiones que implican tomas de posición sobre cuestiones más concretas.

Es difícil plantearse la superación de tales antinomias. Los valores no están sujetos, en manera alguna, a arbitrios científicos que permitan optar entre ellos. Sin embargo, en el largo plazo, se van modificando y adecuándose a la discusión a la que los somete cada época. Ello hace que, sin perder su carga valorativa irreductible, en la medida en que otorgan sentido a la acción, las discusiones abstractas como, por ejemplo, entre libertad e igualdad, se vayan resolviendo más acotadamente sobre la existencia o no de libertades específicas, o de ciertas formas de igualdad.

Pero en el nivel de los medios más idóneos para alcanzar los fines, esta discusión debería apoyarse crecientemente en el conocimiento empírico y científico. Hoy por hoy, ello no es fácil, por cuanto la polémica en torno a las políticas sociales está excesivamente teñida por la ideología, incluso en aquellos aspectos en que la cuestión podría zanjarse si se recurriera al conocimiento científico acumulado. Además, hay muchos aspectos en los cuales se carece del conocimiento suficiente de los medios que podrían ser idóneos para alcanzar los fines que se persiguen. Esto lleva, por supuesto, a clamar por la realización de mayor número de investigaciones empíricas y por el establecimiento de mecanismos fluidos de intercambio de experiencias (exitosas y fracasadas) de planificación y políticas sociales.

Lo anterior lleva a recordar que en muchos aspectos se han producido avances que han tendido a que la política social se haya tornado, o pueda volverse si lo desean quienes tienen la responsabilidad de ella, más científica y racional, superando muchas de las cuestiones controvertidas que adoptan la forma de antinomias.

Algunas de las cuestiones planteadas en el documento se encuentran frente al comienzo de la solución. Así sucede en el caso de la oposición entre servicios sociales provistos de manera universal o en forma selectiva y, también, en cuanto a la oposición entre lo que se atribuye a la herencia

y al ambiente en ciertos aspectos de la inteligencia y la personalidad. Estos dos aspectos se desarrollarán más detenidamente a continuación, sólo a vía de ejemplo.

1. Discriminación positiva

Diversos estudios tendieron a mostrar que servicios universalistas no habían eliminado la pobreza, sino que habían producido redistribuciones regresivas de los bienes sociales.^{1/}

Como recuerdan Edwards y Batley, dado que los gobiernos estaban preocupados por el "sobreuso" de los servicios, más que con el "subuso" de los mismos, se revitalizó el principio selectivista, llevando a quienes defendían el universalismo a tener que revisar sus argumentos.

En ese marco apareció la idea de la "discriminación positiva", cuyos orígenes pueden rastrearse en el década del 40 cuando se iniciaron políticas destinadas a desarrollar "áreas especiales".^{2/}

Hubo cierto consenso en que era necesaria cierta selectividad, sea porque coincidía con la ideología profesada tradicionalmente, sea porque los costos del Estado de bienestar se habían tornado demasiado elevados, sea porque los polemistas se convencieron de que los servicios universales no siempre eran utilizados por quienes supuestamente más los necesitaban.

La equidad indica que no pueden aplicarse iguales soluciones a situaciones que son diferentes. La igualdad aparente encubre el reforzamiento de la desigualdad. Pero los procedimientos que perseguían verificar los ingresos de quienes solicitaban los servicios habían mostrado que

^{1/} Debe recordarse que otros estudios, realizados en países de América Latina, han encontrado resultados opuestos a los mencionados, vale decir, han afirmado que los servicios sociales, que el gasto público en general, era progresivo, esto es, favorecía a los más necesitados. Véase al respecto A. Foxley, E. Aninat y J.P. Arellano, Las desigualdades económicas y la acción del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1967.

^{2/} J. Edwards y R. Batley, The Politics of Positive Discrimination. An Evaluation of the Urban Programme 1967-1977. Tavistock Publications, Londres, 1978.

/generaban burocracia,

generaban burocracia, que ponían a los demandantes de los servicios en situación de dependencia respecto a los funcionarios y que, en muchos casos, producían injusticias muy grandes, aparte de que estigmatizaban a quienes recurrían a ellos.

Si bien había acuerdo en que era necesario dar más a quienes tenían menos, el problema fue cómo implementar esa redistribución. La discusión se centró así en los exámenes de selección de los demandantes.

La solución encontrada, la discriminación positiva, tendió a aceptar la selectividad siempre y cuando ella no implicara examinar las situaciones individuales, pensando que de tal manera se evitaría el estigma. En tal sentido se sugirió dar base territorial a la discriminación. Así, las escuelas de áreas especialmente necesitadas de zonas decaídas de las grandes ciudades, etc., debían ser beneficiadas mediante mayores recursos económicos, mejores aulas y maestros más especializados. Pero se establecía que tenían derecho a asistir a ellas todos los residentes en dicha área sin necesidad de comprobar, en cada caso, la deprivación. Es posible, se argumentaba, que no todos los habitantes de una región tengan igual situación de intereses. Sin embargo, dadas las características del área en cuestión, lo más probable es que existan muy pocos que no sufran las carencias que han llevado a instaurar el programa.

Resulta difícil encontrar argumentos contra la idea de la discriminación positiva. Ella conduce, teóricamente, a una utilización más eficiente de los escasos recursos disponibles para los programas sociales en beneficio de los más necesitados. Pero las dificultades no terminan allí. Como sostiene Eversley, el problema no está en el principio mismo de que ciertas áreas o grupos sociales deberían obtener una participación más que igualitaria en los bienes y servicios para cubrir sus necesidades, sino en el quantum de dicha diferencia. Y para ello no existen prescripciones lógicas que puedan utilizarse, sino que quien asigna los recursos es el que resolverá en definitiva.^{1/}

^{1/} D. Eversley, El planificador en la sociedad, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1967.

Lo anterior muestra que si bien hay comienzos de acuerdo sobre nuevas soluciones que tienden a superar posiciones ideológicas, hay también problemas a resolver.

Debe reconocerse que pese a la importancia de estos aspectos no se sabe todavía bastante al respecto: ¿por qué algunas personas reclaman los beneficios a los que tienen derecho, mientras que otras que están en igual necesidad, no lo hacen?, ¿es cierto que las personas sienten el estigma derivado de las prestaciones que derivan de ciertos servicios públicos?; en caso de ser así, ¿qué posibilidades hay de modificar aspectos de la política para eliminar esa sensación?

2. El interaccionismo

Otro campo donde tiende a haber acuerdos, por lo menos a cierto nivel, es el relacionado con la herencia y el ambiente y sus respectivas determinaciones de aspectos de la personalidad humana.

Las evaluaciones de programas de intervención dirigidos a niños han revelado que su efectividad es positiva en relación a los déficits cognitivos, lo que indica que el rol del ambiente es significativo.^{1/} También, los estudios psicológicos han mostrado el peso de lo genético en la determinación de muchos aspectos vinculados a la conducta humana.^{2/} Todo ello ha conducido a que el interaccionismo aparezca como la posición dominante, por lo menos en el campo científico. En palabras de Thoday, puede decirse:

^{1/} Ver I. Stedman, "Important Considerations in the Review and Evaluation of Educational Intervention Programs", en P. Mittler y J.M. de Jong (eds.) Research and Practice in Mental Retardation. University Park Press, Baltimore, 1977. E. Pollit, "Early Childhood Intervention Programs in Latin America. A Selective Review". Informe presentado a la Oficina de América Latina y el Caribe de la Fundación Ford.

^{2/} Eysenck, cit.

"Todo carácter posee un origen tanto genético como ambiental... El genotipo determina las potencialidades de un organismo. El medio determina cuáles elementos de esas potencialidades van a actualizarse durante el desarrollo. La doctrina de las facultades fijas no tiene sentido... Cuando nos hacemos preguntas sobre los factores ambientales que influyen sobre la inteligencia, o sobre cualquier otra característica, nos estamos preguntando acerca de las causas de variedad en una población y... a menos que se trate de una población producida artificialmente mediante programas especiales de crianza diseñados para eliminar la variedad genética, las causas de varianza son siempre tanto genéticas como ambientales y dicha varianza puede ser descompuesta en tres componentes: la varianza genética, la varianza ambiental y la varianza resultante de la interacción genotipo-medioambiente".1/

No obstante la existencia de acuerdos que reconocen la presencia de ambos aspectos como determinantes de la conducta, no hay todavía modelos aceptados que fijen la proporción en que actúa cada uno de ellos. Ello es especialmente importante en el caso de la política social, por cuanto permitiría prever con mayor exactitud la magnitud de los cambios que pueden promoverse mediante los programas compensatorios o de prevención en general.

De momento, la discusión se ha situado en relación a la inteligencia, pues es el terreno donde las proposiciones son más precisas... No obstante es necesario plantearse el problema respecto de otras áreas, como la motivacional o la afectiva, así como de la personalidad en general, que es el terreno hacia el cual se han dirigido los programas diseñados más recientemente.2/

1/ J.M. Thoday, "Geneticism and Environmentalism", en J.S. Mead y A.S. Parkes, editores, Biological Aspects of Social Problems, Oliver & Boyd, S.C., 1965.

2/ Un interesante estudio muy reciente trata el tema en relación a lo sexual. Véase A.P. Bell, M.S. Winberg y S.K. Hammersmith, Sexual Preference. Its Development in Men and Women, publicación oficial del Instituto de Investigaciones Sexuales Alfred C. Kinsey, Indiana University Press, Bloomington, 1981 También recuérdese el clásico libro de C. Jencks, Inequality. A Reassessment of the Effect of Family and Schooling in America, Basic Books, Nueva York, 1972.

3. Otras cuestiones instrumentales

Hay otros problemas de la política social que resultan más complejos de resolver. Es posible encontrar acuerdos a nivel muy general, pero en la práctica la aplicación a casos específicos se encuentra arizada de dificultades. Así ocurre con lo relativo a la centralización y la descentralización en la toma de decisiones. Algo similar sucede con la incorporación de trabajadores voluntarios a las actividades de prestación de servicios sociales. Se requiere saber mucho más sobre las áreas en que puede incorporárselos, sobre las calificaciones que requieren en cada caso y sobre la forma adecuada en que ellos pueden insertarse en un programa determinado y colaborar con los profesionales. También se necesita investigación respecto a las características organizacionales que deben tener los servicios sociales para poder utilizar adecuadamente el aporte de tales voluntarios.

Una gran cantidad de las cuestiones más en boga en política social tienen que ver con la tensión económica que ya se mencionó. Es el caso de la polémica entre estatismo y privatismo. Pese a la gran fuerza que tiene dicha discusión cabría preguntarse si realmente es tan importante o si se trata de una cuestión conspicuamente ideológica. Algo similar sucede con los mecanismos de evaluación de los programas y proyectos en el área social.

¿Qué criterios podrían llevar a decidir entre una política social y otra? Ultimamente se ha puesto énfasis en la aplicación del costo-beneficio. Ello implica la traslación al campo de lo social de métodos propios de lo económico, donde se manejan variables que hacen posible la medición, mientras que las variables sociales a menudo son distorsionadas por querer aplicarles tales métodos.

Pese a todo es indudable que ello ha dotado a muchas decisiones de gran racionalidad económica y ha facilitado una mejor utilización de los recursos escasos disponibles para lo social. Esos éxitos en general se logran en proyectos pequeños y acotados, y a un costo que puede ser muy alto. Empero, debe existir acuerdo en que la aplicación de tales criterios

/sólo se

sólo se hace en una cantidad ínfima de casos. La mayoría de las decisiones se toma por otras razones y no es sometida a tales análisis. La presencia de problemas que afectan a la seguridad nacional, por ejemplo, lleva a que se deje de lado inmediatamente cualquier intento de medición de esa especie. Al ser esto así, los esfuerzos para aplicar los análisis mencionados a pequeños programas sociales pueden parecer un despropósito.

Además, hay también implícito un problema de valores. No todos quienes tienen que ver con la política social aceptan los supuestos del costo-beneficio. Cuando se supone que las políticas sociales buscan objetivos tan diversos como generar la integración nacional, aumentar la participación popular en las decisiones y otros de índole similar, difícilmente puede recurrirse a este tipo de evaluaciones para optar o no por la realización de un programa.

Las discusiones anteriores se dan en una época en que existe un mood economicista que tiende a que todo se vea bajo el prisma del financiamiento y de los impactos económicos. Es indudable que toda política, social o no, tiene un costo, pero ello, con ser importante, no es todo el problema. Hay otros elementos a considerar. Puede decirse que el economicismo en boga tiende a ahogar la política social, a reducirla, en fin, a lo que no es más que uno -aunque importante- de sus aspectos.

4. La importancia de lo burocrático

Como se intentó demostrar en el cuerpo de este documento, los aspectos administrativos y burocráticos de la política social son especialmente importantes. En cualquier ámbito de la administración estatal ellos tienen una ponderación que puede llegar a ser decisiva. Pero en lo social, por muchas de las características que tiene, en especial por la necesidad de continuidad, de seguimiento, de acciones reiterativas y de entrega de prestaciones a sectores sociales que, en muchos casos, carecen de medios o de información o de algún requisito para conectarse adecuadamente con el aparato del Estado, adquiere una dimensión central, y muy a menudo descuidada.

Algunos avances se están produciendo en este campo, en especial en el análisis del acceso.^{1/} Sin embargo, en América Latina, tienden a predominar en ciertos medios concepciones mecanicistas del Estado, que creen posible orientarlo en cualesquiera dirección.

Asimismo, en el capítulo anterior se mostró la influencia que tienen los legados de administraciones anteriores y la dificultad de plasmar en la realidad los valores profesados, por cuanto la presencia en la arena política de múltiples actores con perspectivas diferentes, no permite actuar con libertad a quienes intentan introducir los cambios.

Esto lleva a establecer un importante recaudo. Si bien es básico avanzar en las tareas de ingeniería social, aumentando la capacidad actual de hacer política social racional y eficiente, ello no asegura que puedan llevarse a la práctica. Son necesarios otros requisitos para tener éxito en ese punto. Debe existir voluntad política de implementar los conocimientos disponibles y junto con ella, también, la posibilidad política de aplicarlos.

Es necesario, asimismo, tener en cuenta que muchas de las opciones que pueden tomarse en política social favorecen a unos y perjudican a otros, o por lo menos, así lo tienden a percibir los interesados. Se da así el caso que se prefiera determinada solución porque con recursos mínimos favorece a un porcentaje más grande de la población o a los grupos más necesitados o cualesquiera otro criterio que se estime razonable. Sin embargo, ello no asegura que vaya a obtener el respaldo político necesario. Puede perjudicar, por ejemplo, a algún grupo, dotado de los recursos de poder suficientes como para impedir su puesta en práctica.

En definitiva, este largo itinerario por todos los problemas y las cuestiones, permite comprender las diversas posiciones a través de intentar

^{1/} Véase B. Schaffer, "Administración y vida cotidiana. Algunos experimentos y usos en el análisis del acceso", en R. Franco, coordinador, Planificación Social..., cit., pp. 239-260.

comprender su lógica interná, es decir, tener empatía con ellas. Esa rara cualidad que permite profesar valores, al mismo tiempo que se trata de comprender los que profesan los demás, y creer -como decía Florestán Fernandes- que "la sociedad es tan susceptible de perfeccionamiento como cualquier otra realidad producida por los hombres".1/

1/ Florestan Fernandes, Sociedade de Classes e Subdesenvolvimento, Zahar editores, Río de Janeiro, 1968, p. 15.